

Adam Wyszkowski

**PODATKI
POŚREDNIE I DOCHODOWE
W SYSTEMIE PODATKOWYM**



Białystok 2010

Rada Programowa:

Andrzej Franciszek Bocian, Leszek Kupiec (przewodniczący), Janusz Kaliński,
Kazimierz Meredyk, Czesław Noniewicz, Bazyli Poskrobko, Jerzy Sikorski

Komitet Redakcyjny:

Dariusz Kiełczewski (przewodniczący), Ewa Roszkowska (sekretarz),
Jerzy Grabowiecki, Ewa Gruszewska, Grażyna Michalczuk, Bogusław Pławgo,
Renata Przygodzka, Cecylia Sadowska-Snarska, Tadeusz Truskolaski

Recenzja: prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski

Projekt okładki: Krystyna Krakówka

Opracowanie graf. i red. techniczna: Paweł Piątkowski

Korekta: Halina Lisicka

Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. (085) 745 70 59
<http://wydawnictwo.uwb.edu.pl>, e-mail: ac-dw@uwb.edu.pl

ISBN 978-83-7431-249-3

Druk i oprawa:
Totem s.c., Inowrocław
www.totem.com.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
ROZDZIAŁ 1. SYSTEM PODATKOWY W GOSPODARCE RYNKOWEJ	9
1.1. Podatek jako kategoria ekonomiczna	9
1.1.1. Podatek w doktrynach ekonomicznych.....	9
1.1.2. Pojęcie, funkcje i klasyfikacja podatków	31
1.2. Konstrukcja podatku i systemu podatkowego.....	43
1.3. Zasady podatkowe jako kryteria kształtowania systemu podatkowego	58
1.4. Polityka fiskalna i jej zadania.....	67
ROZDZIAŁ 2. EWOLUCJA SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE	83
2.1. System podatkowy przed rokiem 1990.....	83
2.2. Obecny system podatkowy.....	89
2.3. Struktura dochodów podatkowych budżetu państwa w Polsce	97
ROZDZIAŁ 3. PODATKI POŚREDNIE JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA	105
3.1. Istota podatków pośrednich.....	105
3.2. Rodzaje podatków pośrednich	112
3.3. Wpływy budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich	124
3.4. Elastyczność popytu i podaży a podatki pośrednie.....	134

ROZDZIAŁ 4.	
PODATKI DOCHODOWE JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA.....	143
4.1. Istota podatków bezpośrednich.....	143
4.2. Rodzaje podatków bezpośrednich	153
4.3. Wpływy budżetu państwa z podatków dochodowych.....	165
4.4. Problem „zimnej progresji”	191
ROZDZIAŁ 5.	
WYBRANE ZAGADNIENIA KONSTRUKCJI OPTYMALNEGO SYSTEMU PODATKOWEGO	199
5.1. Teoria optymalnego opodatkowania.....	199
5.2. Efektywność systemu podatkowego. Koncepcja <i>tax expenditure</i>	216
5.3. Uzewnętrznienie zdolności płatniczej	229
5.4. Konstrukcja progresywnego systemu podatków pośrednich.....	237
5.5. Koncepcja podatku liniowego.....	241
5.6. Przerzucalność podatków	276
WNIOSKI KOŃCOWE.....	283
BIBLIOGRAFIA	289
SPIS TABEL I RYSUNKÓW	303

WSTĘP

Problematyka dotycząca podatków jest niezwykle istotna we współcześnie funkcjonujących państwach. Już od dawna kwestia opodatkowania fascynowała zarówno teoretyków, jak i praktyków gospodarczych. Ci pierwsi próbowali w sposób naukowy (teoretyczny) uzasadnić konieczność dokonywania „grabieży cudzej własności” w imię bliżej nieokreślonych wartości, zaś drudzy – przytaczając słynne powiedzenie J.B. Colbert’a¹ – „próbowali naskubać jak najwięcej pierza, przy jak najmniejszym pisku”.

Zainteresowanie tematyką opodatkowania jest wyjątkowo ważne z wielu względów. Podatki, jako instrument pozyskiwania dochodów państwa, stanowią ich najważniejsze źródło². To dzięki dochodom podatkowym poszczególne rządy mogą realizować określone wydatki budżetowe na rzecz społeczeństwa. Także świadomość podatników w stosunku do swoich praw (często gwarantowanych w konstytucjach) jest znacznie większa, co z kolei uniemożliwia ustawodawcy swobodne kształtowanie obciążeń podatkowych. Ponadto, świadome wykorzystywanie podatków do realizowania, szeroko rozumianych, funkcji pozafiskalnych w polityce gospodarczej i społecznej państwa, powoduje konieczność poszukiwania nowych rozwiązań z zakresu techniki opodatkowania.

Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, iż przed systemem podatkowym są stawiane określone zadania, które zależą od wielu czynników, zarówno gospodarczych, politycznych, jak i społecznych. Mając na uwadze zależności, jakie występują w gospodarce, rządy wykorzystują systemy podatkowe do różnych celów. Wydaje się, że ostatnie dekady są szczególnie charakterystyczne dla bardziej intensywnego stosowania systemów podatkowych do oddziaływania na gospodarkę. Stąd też można zaobserwować wiele różnych rozwiązań z zakresu techniki podatkowej. Wybór odpowiadających

¹ Minister finansów we Francji, za czasów Ludwika XIV, zreformował system podatkowy i cła, przyczyniając się do rozwoju handlu i przemysłu we Francji – mawiał: *sila króla zależy od jego bogactwa*.

² Podatki stosunkowo niedawno stały się tak znaczące dla finansów państwa, bowiem większość dochodów była pozyskiwana ze źródeł własnych. Według J.A. Schumpetera, państwo, którego dochody oparte są głównie na podatkach, należy określić mianem *państwa podatków*. Zob.: A. Glapiński, *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2003, s. 205.

wiednich instrumentów podatkowych powinien być poprzedzony pogłębionymi analizami, ponieważ oprócz kosztów bezpośrednich, jakie wynikają z funkcjonowania systemu fiskalnego, zazwyczaj istnieją koszty pośrednie³. Ze względu na istnienie wielu rozwiązań z zakresu techniki podatkowej, jak i konieczność zawierania politycznych kompromisów, kształtowanie systemu podatkowego jest istotnym, a jednocześnie znaczącym, problemem w ustrojach demokratycznych.

Systemy podatkowe, podobnie jak większość elementów gospodarki, podlegają ciągłemu procesowi dostosowywania do aktualnych warunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Trudno jest zatem mówić o rozwiązaniach, które byłyby ponadczasowe i akceptowane przez wszystkie grupy społeczne. Na kształt systemu podatkowego duży wpływ mają czynniki pozaekonomiczne. Specyficzne uwarunkowania społeczne, które były kształtowane na przestrzeni wielu lat, dają większą bądź mniejszą aprobatę dla poszczególnych rozwiązań podatkowych.

Jedna z najważniejszych klasyfikacji podatków wyróżnia dwie ich grupy, tj. podatki pośrednie i bezpośrednie. Należy zdawać sobie sprawę z niejednoznaczności tego podziału, bowiem niekiedy rozwinięte konstrukcje podatkowe trudno jest jednoznacznie przyporządkować do konkretnej grupy. Jednak specyfika tego podziału sprawia, że pozwala on na wyodrębnienie, wspomnianych, dwóch grup podatków, ze względu na inny wyraz zdolności podatkowej, stanowiącej istotę samego podatku. Podział ten stanowi fundament niniejszej książki, w której za najważniejszy cel przyjęto próbę oceny wyodrębnionych grup instrumentów fiskalnych pod kątem ich przydatności w realizowaniu określonych funkcji systemu podatkowego. Lektura książki pozwoli na zapoznanie się z istotą poszczególnych grup podatków, ich rodzajami, różnymi konstrukcjami spotykanymi w praktyce, a także historią ich funkcjonowania w polskim systemie podatkowym wraz z przedstawieniem statystyki w tym zakresie (w opracowaniu skupiono się na obecnie funkcjonującym systemie podatkowym, tj. od początku lat 90-tych ubiegłego wieku).

Zarówno teoretycy, jak i praktycy, zajmujący się techniką opodatkowania, stają zwykle przed dylematem: czy system podatkowy powinien być sprawiedliwy, czy efektywny. Z ekonomicznego punktu widzenia powinien on być efektywny, czyli dochody podatkowe powinny być osiągane przy jak najniższych kosztach ich poboru, bądź przy stałych kosztach powinny być maksymalizowane dochody podatkowe. Zastanawiając się nad celami opodatkowania, konstrukcjami i specyfiką analizowanych grup podatków, w opracowaniu poszukiwano optymalnych rozwiązań – szczególnie w zakresie realizacji funkcji fiskalnej systemu podatkowego – wykorzystując istniejące konstrukcje podatkowe.

Mając na uwadze podział, funkcjonującego w Polsce, systemu podatkowego na system podatków państwowych i samorządowych, analiza dokonana w opracowaniu została ograniczona do podatków państwowych. Wynika to z faktu przyjęcia za główny przedmiot rozważań funkcji fiskalnej podatków z makroekonomicznego punktu widzenia, która jest realizowana na poziomie budżetu państwa. Stąd za podatki bez-

³ Niektórzy autorzy twierdzą, iż są one znacznie wyższe od bezpośrednich. Szerz.: R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 11 – 33.

pośrednie przyjęto jedynie podatki dochodowe, pamiętając, iż do tej grupy podatków zalicza się także podatki lokalne⁴, stanowiące dochód jednostki samorządu terytorialnego⁵, jaką jest gmina.

Końcowa część opracowania stanowi formę podsumowania podjętych rozważań i z założenia ma stanowić zbiór postulatów, których zastosowanie miałyby przybliżyć ustawodawcę do tworzenia lepszych, efektywniejszych czy też po prostu „dobrych” systemów podatkowych.

⁴ Do grupy podatków lokalnych, funkcjonujących w Polsce, zalicza się podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od spadków i darowizn, od środków transportowych oraz od czynności cywilnoprawnych.

⁵ Nie można także zapominać o fakcie, że prawie połowa dochodów z tytułu państwowych podatków dochodowych trafia do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tj.: województwa, powiatu i gminy.

ROZDZIAŁ 1.

SYSTEM PODATKOWY W GOSPODARCE RYNKOWEJ

1.1. Podatek jako kategoria ekonomiczna

1.1.1. Podatek w doktrynach ekonomicznych

Przegląd historyczny teorii podatku w nauce finansów publicznych jest zadaniem trudnym. Proces kształtowania się instrumentów, które w momencie pojawienia się pieniądza zaliczono do instrumentów finansowych, rozpoczął się na długo przed pojawieniem się instytucji państwa¹. Załączkami podatków można już bowiem było uznać działania członków pewnej społeczności na rzecz ogółu. Takie czynności były związane z poświęceniem czasu, własnych środków, umiejętności aby osiągnąć cel całej zbiorowości. Jest to bardzo luźne porównanie z podatkiem, ale powyższe, kolektywne działania miały pewne cechy podatku. Niekiedy były one przymusowe, miały charakter powszechny, były realizowane na rzecz pewnej nadrzędnej instytucji (namiastki państwowości) lub też nadrzędnego celu. Przymus jednak w tych czasach nie był tak konieczny, jak w trakcie powstawania instytucji państwa. W dawnych plemionach istniała silna presja socjalna i moralna, dlatego też trudno było sobie wyobrazić, aby członek plemienia był w stanie uchylić się od obowiązku „podatkowego”, mimo że nie stał za nim rząd wyposażony w narzędzia przymusu². Podatek od momentu powstania opierał się na dwóch, niekiedy przeciwstawnych sobie, założeniach:

- podatek jako narzędzie przymusu, podporządkowania;
- podatek jako instytucja, jako symbol, a nawet, jak pisał M. Bouvier: „[...] *sedno solidarności grupy społecznej* [...] *dzięki niej podatek mógł stać się wyrazem i niez-*

¹ F.H.M. Grapperhause określa podatki jako jeden z najstarszych fenomenów społeczności ludzkiej. Zob.: F.H.M. Grapperhause, *Opowieści podatkowe Drugiego Milenium: opodatkowanie w Europie (1000-2000), Stanach Zjednoczonych Ameryki (1765-1801) i Indiach (1526-1709)*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2000, s.1.

² Tamże, s. 1.

*będym warunkiem solidarności i więzi społecznej, znaczącym środkiem do osiągnięcia spójności i integracji wspólnot lokalnych, a następnie powstania narodu i państwa*³.

Brak przymusowości uiszczania podatku był charakterystyczny jedynie dla zwartych, małych społeczności. Przymusowy charakter podatku pojawił się bardzo szybko i jest obecny po dzień dzisiejszy. O uciążliwości i nieuchronności tego obciążenia może świadczyć opowieść biblijna, w której podatek został określony mianem „jarmza”⁴. W przypowieści tej jest opisana prośba ludu Izraela do Roboama, który był synem Salomona nakładającego owo „jarmzo” – czyli podatek dochodowy. Pozyskane w ten sposób dochody służyły utrzymaniu władzy wraz z przynależnymi jej atrybutami. Mimo wysłuchania tej prośby przez Roboama i obietnicy jej rozważenia, wrócił on do ludu z następującymi słowami: „Mój ojciec obciążył was jarmzem, a ja dołożę ciężaru do waszego jarmza. Mój ojciec karciał was biczami, ja zaś będę was karciał biczami ze skorpionów”⁵. Ta krótka przypowieść jednoznacznie dostarcza nam dowodów na silną presję władzy, ażeby nie pozbywać się już posiadanych dochodów.

Rozwój instrumentów fiskalnych, a wraz z nimi także i teorii finansów, rozpoczął się w momencie powstania podatku. Trudno jest jednak jednoznacznie określić czas, w którym pierwszy raz wykorzystano ten instrument w celu pozyskania dochodów. Przyjęło się, że przypada on na okres powstania pierwszych instytucji państwowych w starożytnej Grecji czy też Rzymie⁶. Rozwój ten był związany z rosnącym zapotrzebowaniem państwa na dochody, które były niezbędne do prowadzenia wojen z jednej strony, z drugiej zaś powoływanie się na tzw. „daninę krwi” nie było już wystarczającym argumentem uzasadniającym prowadzenie walk siłami własnych obywateli⁷.

W początkowym okresie formowania się państw narodowych finansowe potrzeby związane z ich funkcjonowaniem były stosunkowo niewielkie, co nie wymagało stosowania złożonych konstrukcji podatkowych. Poza tym, ówczesne państwa uzyskiwały znaczne dochody własne, co nie wymagało poszukiwania innych źródeł. Jednak rozrost instytucji państwa, nasilające się konflikty zbrojne, rosnące potrzeby

³ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, „KiK” Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 239.

⁴ F. Chodorov, *O szkodliwości podatku dochodowego*, Wydawnictwo Fijorr Publishing Company, Warszawa 2005, s. 25.

⁵ Tamże, s. 25.

⁶ N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 11.

⁷ Podobne uzasadnienie wprowadzenia podatku, odnoszące się do honoru, obowiązku czy też służby na rzecz ojczyzny, można było spotkać znacznie później. W republikańskiej konstytucji Francji z 24 czerwca 1793 r. podatek określono jako „powszechny dług honorowy” [A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 68]. Innego określenia na zdefiniowanie podatku używa F.H.M. Grapperhause: *indywidualna ofiara na zbiorowy cel* [F.H.M. Grapperhause, *Opowieści...*, op. cit., s. 1]. Niektórzy historycy znajdują wzmianki o funkcjonowaniu podatku w jeszcze wcześniejszych okresach, tj. w *Rocznikach Egipskich* z 1580 roku p.n.e. Są to ślady funkcjonowania namiastki podatku dochodowego od dochodów urzędników państwowych, który był pobierany zamiast od dochodów poddanych. Ci z kolei czerpali je z grzywnien pobieranych od pracującego ludu. Ważną cechą ówczesnie funkcjonującego, podatku było to, iż w pierwszej kolejności był on nakładany na urzędników państwowych jeszcze przed przekazaniem zebranych grzywnien dla władz centralnych [F. Chodorov, *O szkodliwości...*, op. cit., s. 26].

rzządzających sprawiły, iż rządy (państwa) rozpoczęły poszukiwania innych źródeł dochodów. Wykorzystywano przy tym nadrzędną rolę państwa oraz przymus, który stał się nieodzownym elementem kształtujących się systemów podatkowych.

Wspomniana na początku, trudność w analizie myśli ekonomicznej, dotyczącej podatków, wynika także z faktu, iż praktyka stosowania podatków znacznie wyprzedziła rozwój teorii z tego zakresu. Jak zauważyła N. Gajl: *życie i potrzeby praktyczne wyprzedziły w tym zakresie teorię. Najpierw powstały rozwinięte i oryginalne, jak na ówczesne czasy, systemy skarbowe, a w tym i podatkowe, a dopiero znacznie później powstała teoria skarbowości i podatkowa*⁸. Ważnym podkreślenia wydaje się fakt, że w pierwszej kolejności zaczęto stosować formy opodatkowania pośredniego. Już wtedy uznano je jako łatwiejsze w wymiarze i pewniejsze w pozyskiwaniu dochodów.

Rozwinięte systemy podatkowe istniały już w starożytnej Grecji czy Italii. To wówczas powstały pierwsze konstrukcje i formy podatkowe⁹, które były rozwijane przez wieki, aż po dzień dzisiejszy. Należy przy tym podkreślić fakt wykorzystywania instrumentów podatkowych do prowadzenia określonej polityki gospodarczej lub społecznej. Już w starożytności stosowano progresję, czy też wprowadzono minimum wolne od opodatkowania, czyli elementy konstrukcji podatku tak charakterystyczne dla okresu XIX i XX wieku.

Po czasach starożytnych, w których zdobyto stosunkowo bogate doświadczenie w stosowaniu rozmaitych konstrukcji podatkowych, nastął niezbyt przychylny okres nie tylko w odniesieniu do myśli podatkowej, ale ogólnie w odniesieniu do rozwoju ówczesnych europejskich społeczeństw. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, iż w średniowieczu nastąpił znaczny regres w teorii i rozwoju myśli ekonomicznej¹⁰. Głównym tematem rozważań w tym okresie była moralność narodu i władców. Owa moralność była nierozłącznie powiązana z silną pozycją kościoła i jego wpływem na kształtowanie ówczesnych poglądów. Stąd też większość opublikowanych prac miała charakter teologiczny. Zagadnienia podatkowe były rozważane w aspekcie sprawiedliwości, a także prawa władców do nakładania danin.

Stosowanie instrumentów fiskalnych jest nierozzerwalnie związane z koniecznością identyfikacji tzw. obowiązku podatkowego – jest nim proces powstawania dochodu bądź też jego wydatkowania. Do ich zaistnienia niezbędny jest zaś rynek wraz z jego podmiotami i relacjami, jakie występują między nimi. W społeczeństwie średniowiecznym produkcja dóbr na sprzedaż nie odgrywała znaczącej roli. Ówczesna gospodarka była oparta na rolnictwie w warunkach społeczeństwa zespolonego wewnętrznie, nie przez rynek, lecz przez tradycję, lub religię¹¹. Zaistnienie obowiązku podatkowego w takich warunkach było bardzo trudne.

Ubogie doświadczenia w tym okresie z zakresu teorii opodatkowania nie oznaczają równie ubogiej praktyki stosowania instrumentów podatkowych. Chociaż, jak

⁸ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 14.

⁹ Dzieło Ksenofonta pt.: *O dochodach państwowych* uważa się za pierwszą pozycję poświęconą finansom państwa. Zob.: W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 49.

¹⁰ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 22.

¹¹ H. Landreth, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 61 – 62.

już zauważono, stosowane konstrukcje podatkowe były znacznie prostsze niż z czasów starożytności, a także częstotliwość ich stosowania była mniejsza, to i w tym okresie można wymienić kilka ważnych faktów dotyczących opodatkowania.

W analizie zagadnień skarbowych nie można pominąć np. tzw. listy uprawnień cesarskich ustalonych na zjeździe w Roncaglia¹² (lista ta jest znana również jako *Constitutio de Regalibus*). Dokument ten jest ważny z tego względu, iż stanowi rodzaj spisanej konstytucji w zakresie finansów publicznych. Wiele uprawnień władców, spisanych w tym dokumencie, w późniejszym okresie przekształciło się w rozwinięte konstrukcje podatkowe, a także stanowiło podstawy budowy europejskich systemów podatkowych. Ponadto, pisemny charakter tego dokumentu pozwolił na uniknięcie wielu sporów.

Praktyka stosowania podatków w okresie średniowiecza w dużej mierze była oparta na konstrukcjach zbliżonych do podatków pośrednich. Najczęściej korzystano z różnego rodzaju: opłat, myt, ceł czy akcyz. Taki stan rzeczy wynikał z jednej strony z dużych trudności związanych z zastosowaniem podatków bezpośrednich, z drugiej zaś z przekonania o wyższości opodatkowania pośredniego nad bezpośrednim. Podkreślano wówczas, że dużymi zaletami akcyz są: łatwość w ich ściąganiu oraz to, że są w mniejszym stopniu zauważane przez podatników, ponieważ są ukryte w cenach dóbr. Poza tym, dzięki temu instrumentowi, można było realizować zasady sprawiedliwości społecznej, spełnienia której z kolei brakowało w przypadku opodatkowania przychodów lub dochodów.

Podatki bezpośrednie, gruntowy lub pogłówny, wpływały do kasy państwa nieregularnie i były bardzo trudne w poborze z powodów czysto technicznych. Często nadawane immunitety, zwalniające wielkich właścicieli ziemskich z obowiązku podatkowego, powodowały dalszą marginalizację tego rodzaju opodatkowania.

Wiarę w wyższość akcyz nad innymi rodzajami opodatkowania można było także dostrzec w pewnego rodzaju utopiach idealnego systemu podatkowego, które powstały w XVI i XVII w. W ten sposób np. zwolennikami akcyz byli m.in.: bracia Pieter i Jan de la Court, William Petty, Thomas Hobbes, Christian Tenzel (jest on autorem książki pt. *Akcyza jako kopalnia złota*)¹³. Niektórzy autorzy proponowali nawet stworzenie systemu podatkowego opartego na jednej, generalnej akcyzie.

Omawiając okres średniowiecza, nie sposób pominąć także Tomasza z Akwinu, którego uważa się za najwybitniejszego przedstawiciela myśli scholastycznej. Jego twórczość była poświęcona głównie zagadnieniom związanym z moralnością i sprawiedliwością funkcjonowania państwa, jak i instrumentów będących w dyspozycji rządzących. Tak też został potraktowany podatek, na który patrzono, jak na zło konieczne – *Jeżeli panujący wymuszają coś przy użyciu przemocy w sposób niewłaściwy, to jest to rabunek taki sam, jak rozbój na drodze* – św. Tomasz z Akwinu. Należy zauważyć, że w okresie średniowiecza – podobnie jak w starożytności – zapotrzebowanie państwa na dochody było pokrywane głównie ze źródeł własnych. Według Tomasza z Akwinu, nakładanie podatków powinno być ostatecznością, jednak konieczne jest to, by nie

¹² F.H.M. Grapperhause, *Opowieści...*, op. cit., s. 11.

¹³ Tamże, s. 25.

naruszały one substancji majątkowej podatnika. Jest to jedna z najważniejszych tez przez niego postawionych i akceptowanych wspólnie.

Okres przełomu XVI i XVII w. jest określany epoką w której *każda osoba była ekonomistą dla samej siebie*¹⁴. To początek okresu, w którym nastąpił upadek stosunków feudalnych i zaczął kształtować się ustrój kapitalistyczny. Zmiany w gospodarce, które polegały przede wszystkim na ciągłym zwiększaniu produkcji i przeznaczaniu jej coraz większej części na sprzedaż, pociągały za sobą także przemiany w układzie społecznym i instytucjonalnym. Kościół tracił swe wpływy zarówno we władzy, jak i w nauce. Ruchy reformatorskie w Europie Zachodniej nabierały na sile i wkraczały w coraz to inne dziedziny życia społecznego i gospodarczego.

Okres ten, obejmujący przeszło dwa wieki¹⁵, charakteryzował się również rozwojem teorii finansów. Mimo że w latach tych nadal głównymi źródłami dochodów publicznych były dochody z domen królewskich¹⁶ lub innych, to wskazywano na potrzebę poszukiwania nowych źródeł pozyskiwania dochodów mających na celu pokrycie wzrastających wydatków dworów królewskich. Podatki zaczęły nabierać coraz większego znaczenia także z innego powodu. Wspomniane, przemiany instytucjonalne zachodziły szczególnie w zakresie kształtowania się państw narodowych. W miejsce małych księstw, miast powstawały państwa zrzeszające narodowości o wspólnym języku i kulturze¹⁷.

W zakresie teorii ekonomii możemy mówić o trzech podstawowych szkołach, które grupowały wokół siebie najwybitniejszych twórców tego okresu, zwanych prekursorami klasycznej myśli ekonomicznej. Należy tu zatem wymienić: merkantylistów, kameralistów i fizjokratów.

Teoria merkantylistyczna stosunkowo mało uwagi poświęcała zagadnieniom podatkowym. Wspomniany już, Jean Bodin, zajmujący się szczególnie ustrojem państwa, zwrócił szczególną uwagę na ustrój skarbowy. Krytykował on ówczesne finanse Francji, szczególnie za nadmierny fiskalizm oraz korupcję urzędników skarbowych. Do historii przeszło już jego powiedzenie: „finanse są nerwem republiki” (*les finances sont les nerves de la Republique*)¹⁸. Stał on na stanowisku, że podatki powinny zachować charakter pomocniczy i powinny być wprowadzane tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy inne źródła okażą się niewystarczające. Ta niechęć do podatków Bodina wynika zapewne ze słusznej uwagi, jaką poczynił francuski autor, który zauważył, że

¹⁴ H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 73.

¹⁵ Przyjęto, że okres merkantylistów, kameralistów i fizjokratów trwał do roku 1776, czyli do momentu ukazania się dzieła A. Smitha pt. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*.

¹⁶ Jean Bodin, wymieniając źródła dochodów państwa, podatki klasyfikuje dopiero na siódmym miejscu po dochodach: 1) z domen; 2) ze zdobyczy wojennych; 3) z dobrowolnych darów; 4) z opłat i danin sprzymierzeńców; 5) z przychodów z handlu; 6) z ceł przywozowych i wywozowych. Zob.: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 31.

¹⁷ Niektórzy ówczesni autorzy szczególnie dużo uwagi poświęcili teorii funkcjonowania państwa, władzy czy też administracji. To właśnie w tym okresie tworzył, słynny teoretyk państwa, Machiavelli. Innym autorem, zajmującym się także teorią funkcjonowania państwa, był Jean Bodin, który szczególnie dużo uwagi poświęcił suwerenności państwa – suwerenność to główne znamię państwa. Zob.: H. Olaszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 88 – 97.

¹⁸ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 31.

w praktyce podatki raz nałożone (nawet jeśli miałyby to być obciążenie tylko tymczasowe) zazwyczaj przekształcały się w stałe obciążenie fiskalne obywateli¹⁹.

Innym francuskim twórcą, który także chciał podjąć próby reformy ówczesnych finansów państwa, był Sebastien de Vauban. Zwrócił on szczególną uwagę na problem sprawiedliwości funkcjonowania podatków. Zaproponował projekt reform podatkowych, polegających na wprowadzeniu podatku jedyne go w formie tzw. dziesięciny królewskiej (*dixieme royale*)²⁰. W jego zamyśle miał to być podatek powszechny pobierany, w sposób proporcjonalny, od wszystkich dochodów – stąd też Vauban jest uważany za pierwszego autora, który w sposób klarowny sformułował zasadę powszechności opodatkowania. Godna podkreślenia jest także, wspomniana, idea podatku jedyne go, który w zamyśle autora miał zastąpić, tak przez niego krytykowany, ówczesny system podatków funkcjonujący we Francji.

Nieco odmienne poglądy reprezentowali przedstawiciele angielskiego merkantylizmu: William Petty i Tomasz Hobbes²¹. Petty jest uważany za prekursora szkoły klasycznej²². Do jego najważniejszych dzieł zaliczamy *Traktat o podatkach i daninach* z 1662 roku. W aspekcie niniejszej pracy ważne wydają się niektóre wywody Petty'ego dotyczące rozważań na temat wyrazów zdolności podatkowej obywateli. Uważał, podobnie jak Hobbes²³ oraz niemiecki autor Samuel Pufendorf²⁴, że lepszym odzwierciedleniem zdolności podatkowej jest konsumpcja, zatem sprawiedliwsze wydają się być podatki pośrednie²⁵.

W swoich wywodach Petty niekiedy przedkładał prostotę rozwiązań podatkowych nad sprawiedliwość. Dlatego też opowiadał się za stosowaniem pogłównego, właśnie ze względu na prostotę konstrukcji tego podatku lub podymnego – pobieranego od ilości kominów²⁶.

Podobne poglądy w zakresie podatków prezentował T. Hobbes. Głównym tematem jego rozważań była sprawiedliwość i równomierność (powszechność) opodatkowania obywateli. Hobbes uzasadniał konsumpcję jako wyraz zdolności podat-

¹⁹ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 31.

²⁰ Tamże, s. 33.

²¹ O wszechstronności Petty'ego może świadczyć to, iż do piętnastego roku życia opanował język: łaciński, grecki, francuski, arytmetykę, geometrię i sztukę nawigacji, a następnie pod koniec swego życia zajął się także medycyną (anatomię studiował razem z T. Hobbesem). Największym jego wkładem w naukę ekonomii jest fakt, iż, jako pierwszy, autor opowiedział się za mierzeniem zmiennych ekonomicznych. Zob.: H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 83. O wpływie Petty'ego na metodologię nauk ekonomicznych, zob.: H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 83-84. W ogóle wiek XVII jest uważany za okres zakończenia dominacji nauk humanistycznych. Zapotrzebowanie na postęp techniczny mogło być zaspokojone tylko przez nauki ścisłe, co doprowadziło do tego, że matematyka: *zdecydowanie zdarta aureolę królowej nauk z teologii. Badanie ludzkie tylko wtedy może zwać się nauką, kiedy da się objaśnić przy pomocy matematyki* – Leonardo da Vinci. Zob.: H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia...*, op. cit., s. 116.

²² W. Stankiewicz, *Historia...*, op. cit., s. 151.

²³ H.J. Wnorowski, *Polityka akcyjowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 20-21.

²⁴ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 36.

²⁵ Szerzej temat zdolności podatkowej zostanie poruszony w dalszej części pracy – podrozdz. 5.3.

²⁶ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 34 – 35.

kowej od strony ekwiwalentu, jaki państwo świadczyło na rzecz obywateli za uiszczane podatki w formie opieki czy też utrzymania pokoju.

Drugą szkołą, która rozwinęła się w opisywanym okresie, była tzw. teoria kameralistyczna. Teoria ta rozwinęła się w Niemczech, które w ówczesnym czasie były krajem ze stosunkowo słabo rozwiniętą strukturą gospodarczą, społeczną i polityczną. Po wojnie trzydziestoletniej istniało wiele samodzielnych królestw, księstw i państw biskupich, a nad nimi nadal istniała instytucja cesarstwa. Dla rozwoju tego kierunku było ważne utworzenie katedr nauki kameralistyki na uniwersytetach w: Halle, Frankfurtcie, Monachium i Heidelbergu.

Wkład kameralistyki w teorię opodatkowania wydaje się istotny, choć w większym stopniu zwracano wówczas uwagę na techniczną stronę funkcjonowania podatków, aniżeli na teorię opodatkowania. Myśl podatkowa kameralistów była podporządkowana ogólnym założeniom tego kierunku, które stanowiły pewną odmianę merkantylizmu, także pozytywnie oceniającego interwencjonizm państwowy, który miał służyć wzrostowi dobrobytu narodu. Jednak ich uwaga – w przeciwieństwie do merkantystów, gdzie koncentrowano się przede wszystkim na osiąganiu nadwyżki w bilansie płatniczym – w zakresie interwencjonizmu wyrastała z założenia wzrostu dobrobytu społeczeństwa w wyniku interwencji państwa, co miało przyczynić się do wzrostu dochodów podatkowych²⁷.

Przedstawicielami tego kierunku byli m.in.: Georg Obrecht, Ludwicz von Seckendorff oraz Johann Heinrich Gottlob von Justi. Pierwszy z nich zajmował się polityką fiskalną, zwracając uwagę na konieczność zróżnicowania opodatkowania w zależności od dochodu, lecz przestrzegał przed nadmiernym fiskalizmem²⁸. Poglądy Seckendorfa koncentrowały się głównie na stworzeniu mocnego skarbu²⁹. Umieszczał on podatki, jako nadzwyczajne źródło dochodów, po dochodach z domen i regaliów. Jeśli chodzi o formę opodatkowania, to opowiadał się, podobnie jak wielu innych ówczesnych autorów, za podatkami pośrednimi, uważając je za bardziej sprawiedliwe.

Najbardziej zwięzły wykład poglądów kierunku kameralistycznego przedstawił von Justi. Choć podobnie, jak inni autorzy, nie uważał on podatków za główne źródło dochodów, to stworzył jeden z pierwszych katalogów zasad podatkowych³⁰, kładąc szczególny nacisk na konieczność równoważenia budżetu oraz ograniczanie fiskalizmu. Zwracał uwagę na to, by podatki miały tzw. „uczciwą podstawę”. Z tego założenia wynika jego pogląd na ustawową podstawę funkcjonowania podatków³¹. Wiele jego poglądów ma swoje podwaliny w tezach głoszonych przez Monstekiusza³², szczególnie w zakresie wysokości podatków, jak też sprawiedliwości. Ponadto, von Justi przypisywał dużą rolę państwu w gospodarce, a także dostrzegał wyraźny związek między tą rolą, tzn. fiskalną aktywnością, a dobrobytem społecznym.

²⁷ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 21.

²⁸ W. Stankiewicz, *Historia...*, op. cit., s. 110.

²⁹ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 37.

³⁰ Por.: podrozdz. 1.3.

³¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 18.

³² H. Olszewski, M. Zmierzczak, *Historia...*, op. cit., s. 158 – 163.

Przedstawicielem tego kierunku był także J.F. Pfeiffer, który twierdził, iż jakość i wielkość potrzeb państwowych oraz wpływających z nich wydatków są rezultatem działalności państwa. Celem jego działania jest natomiast podniesienie dobrobytu całego narodu, stąd też znaczenie i wielkość potrzeby państwowej mierzy się korzyścią, jaka wynika z nakładanych podatków.

Kameraliści natomiast przypisywali dużą rolę aktywnemu oddziaływaniu podatków na gospodarkę³³, lecz, jak pisali A. Gomułowicz i J. Małecki: *kameraliści zauważyli, jak silne mogą być następstwa opodatkowania w sferze gospodarczej. Od tego stwierdzenia do świadomego zastosowania podatków w polityce gospodarczej była jeszcze daleka droga*³⁴. Także kameraliści, jako pierwsi, zwrócili uwagę na odmienny sposób budowania budżetów państwowych. Twierdzili bowiem, iż proces tworzenia budżetu powinno rozpoczynać się od określenia potrzeb państwa, czyli od oszacowania wydatków, do których należy dostosowywać dochody.

Ostatnim kierunkiem, który rozwinął się w XVIII w., był fizjokratyzm. Wywarł on istotny wpływ na rozwój nauki, a wręcz przez niektórych jest określany jako „pierwszy naukowy system myśli ekonomicznej”³⁵. Całość teorii prezentowanej przez tę doktrynę była oparta na tzw. prawie natury – czyli prawie, z którego wynikał porządek naturalny, któremu z kolei musiał być podporządkowany porządek społeczny i gospodarczy. Najwybitniejszym przedstawicielem tego kierunku był Francois Quesnay, którego poglądy można uznać za tworzące tę doktrynę. Następcy i uczniowie Quesnay’a jedynie powtarzali, ewentualnie modyfikowali jego założenia.

Dla fizjokratów, wspomniany, porządek naturalny stanowił podstawę ich myślenia i był fundamentem teorii, do której należy dodać także trzy kolumny wolności³⁶: wolność osobistą, własność prywatną i wolność gospodarczą.

Przeciwstawiali się oni ingerencji państwa w gospodarkę – chwaloną przez przedstawicieli merkantylizmu. *Laissez faire, laissez passer!* – hasło, które było promowane przez fizjokratów znaczy nie więcej jak: wolność działania i wolność miejsca., m.in. z powyższych założeń wywodziła się teoria „produktu czystego”, będąca podstawą myśli podatkowej fizjokratów.

Niechęć fizjokratów do przemysłu czy też handlu wynikała z obserwowanego interwencjonizmu państwowego, który miał na celu wspieranie tych gałęzi. Uważali oni ponadto – na podstawie przyjętego podziału społeczeństwa na klasę produkcyjną i klasę jałową – iż wspomniany produkt czysty może powstawać tylko i wyłącznie w rolnictwie. Na tym fundamentalnym dla fizjokratyzmu założeniu była oparta cała myśl ekonomiczna a także podatkowa.

Koncepcja tzw. podatku jedyne (*impôt unique*) zakładała, że podatnikami powinni być tylko właściciele gospodarstw rolnych lub właściciele ziemscy, albowiem to im przypada w całości produkt czysty. Pozostałe zawody, jako nieprodukcyjne, powinny być zwolnione z opodatkowania. Quesnay jednoznacznie opowiadał się za

³³ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 21 – 22.

³⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 19.

³⁵ W. Stankiewicz, *Historia...*, op. cit., s. 121.

³⁶ Tamże, s. 130.

opodatkowaniem bezpośrednim, co stało w przeciwieństwie do ogólnych, ówczesnych poglądów na temat tego rodzaju opodatkowania.

W ten właśnie sposób fizjokraci skonstruowali system podatkowy oparty na jedynym podatku dochodowym. Uważali, że jego wysokość powinna wahać się w granicach 30 – 33,3% dochodu czystego, tworząc w ten sposób prosty, przejrzysty i mało kosztowny system, oparty jednak na błędnych założeniach, przede wszystkim o produktywności jedynie rolnictwa. Ciekawe wydaje się także uzasadnienie funkcjonowania tego podatku – oprócz teorii produktu czystego. Otóż fizjokraci zakładali, iż w wyniku nałożenia obciążenia fiskalnego ziemia straci na swej cenie sumę, będącą równowartością skapitalizowanego podatku. Tym samym nabywca, nominalnie płacący podatek, w rzeczywistości nie będzie ponosił tego obciążenia³⁷ – tzw. teoria amortyzacji podatku.

Przedstawioną teorię podatku jedynego wprowadzono również w życie, lecz z bardzo słabym skutkiem fiskalnym. Miało to miejsce, w latach 1772 – 1776, w trzech gminach księstwa margrabięgo Karola Badeńskiego. Istnienie takiego systemu podatkowego doprowadziło do znacznego spadku cen ziemi i ograniczenia dochodów z podatków. Mimo wszystko nie umniejsza to pewnym zaletom proponowanego rozwiązania, które stanowiły podstawy koncepcji jedynego podatku dochodowego³⁸, która powróciła znacznie później, gdyż w następnym stuleciu.

Nowym etapem w rozwoju zagadnień podatkowych było stworzenie nowatorskiej teorii ekonomii przez Adam Smitha. Jego dzieło pt. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*), wydane w roku 1776, okazało się dziełem przełomowym. Smith reprezentował nurt liberalny, który pod koniec XVIII wieku zdobył wielu zwolenników. Teoria liberalna pojawiła się w opozycji do merkantylizmu, którego przedstawiciele propagowali protekcyjną rolę państwa w gospodarce. Liberalowie, widząc zaś jak „złym gospodarzem” jest państwo i jak dużo szkód czyni protekcyjność, uczynili z postulatu minimalnej roli państwa i wolności gospodarczej³⁹ główny punkt swej teorii. Jak pisał A. Smith, w aspekcie prowadzenia aktywności gospodarczej przez państwo: „nie ma chyba dwóch ról, które równie trudno byłoby ze sobą pogodzić jak zawód kupca i stanowisko panującego”⁴⁰ lub: „bardzo mało jest wymagane, by doprowadzić państwo do dobrobytu, nawet z najniższego poziomu barbarzyństwa. Mianowicie: spokój, tolerancyjne kierowanie sferą sprawiedliwości i niskie podatki”.

Poglądy A. Smitha, którego cechą jako autora pism ekonomicznych było to, że nie był ekonomistą z wykształcenia, pojawiały się pod wpływem wielu wcześniejszych i mu

³⁷ E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki. Tom I*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1957, s. 53.

³⁸ Reforma podatkowa w USA z 1986 roku była oparta na podatku dochodowym, który przejął funkcje podatku jedynego. Zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 21.

³⁹ W centrum poglądów Smitha leżała także tzw. koncepcja interesu osobistego, która zawierała następujące założenia metodologiczne: – zasadę egoizmu i kryjącą się pod nią zasadę gospodarczości; – zasadę indywidualizmu poznawczego; – zagadnienie zgodności interesu osobistego z interesem społecznym. Ogólnie można stwierdzić, iż owa koncepcja sprowadza się do stwierdzenia, że jeżeli pozostawi się podmiotom maksymalną swobodę w prowadzeniu działalności gospodarczej, to w trakcie jej prowadzenia osiągną najwyższe wyniki, co da w sumie większe dobro całemu społeczeństwu, traktując je jako sumę interesów jednostek. Zob.: E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 69 – 71.

⁴⁰ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczyną bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954, s. 575.

obecnych autorów⁴¹. Temat, jak i cel niniejszej pracy nie pozwalają na dokładniejsze przedstawienie poglądów Smitha, to jednak celowe wydaje się krótkie scharakteryzowanie teorii: renty, płacy i zysku, czyli teorii rozdziału dochodu społecznego (dystrybucji), stanowiącej podstawę do formułowania tez z zakresu myśli podatkowej. Smith uważał je za „trzy pierwotne źródła wszelkiego dochodu i wszelkiej wartości wymiennej”⁴².

Wspomniane, trzy dochody Smith wymieniał już w pierwszej księdze *Badani*, zatytułowanej, *O przyczynach rozwoju siły produkcyjnej, pracy i zasadach, według których produkt jej dzieli się w sposób naturalny pomiędzy różne warstwy ludności*. Stąd:

- płaca jest dochodem robotnika za wykonaną pracę;
- renta gruntowa jest dochodem pobieranym przez właściciela ziemi w postaci czynszu dzierżawnego;
- zysk (pożytek) stanowi dochód z kapitału, otrzymywany przez: przemysłowców, kupców, rentierów.

W aspekcie podatków można zauważyć, iż Smith widział znacznie szerszą bazę podatkową. Konsekwencją takiego podziału dochodów jest podział podatków na podatki: od płacy, renty, zysków i podatki, które obciążają wszystkie te źródła jednocześnie – zostały one szczegółowo omówione w rozdziale II, części II *Bogactwa*.

Jak już zauważono, płaca jest wynagrodzeniem pracownika za wykonaną pracę. Dolną jej granicę stanowią koszty utrzymania pracownika, te zaś zależą od cen produktów pierwszej potrzeby. Smith uważał, że robotnicy całe swoje zarobki wydają na te produkty (co także miało swoje konsekwencje w zagadnieniach podatkowych), dlatego też wysokość płacy jest uzależniona od ich cen. Na rynku zaś poziom płac jest określony także przez popyt na siłę roboczą.

Renta natomiast jest kosztem dzierżawy ziemi dla dzierżawcy. Tu jednak pojawił się problem, gdy właściciel ziemski sam gospodarował na swojej ziemi⁴³. W tym przypadku mieliśmy do czynienia z tzw. dystrybucją personalną, która nie pozwalała jednoznacznie wycenić poszczególnych czynników produkcji zaangażowanych w proces wytwórczy⁴⁴. Podobnie rzecz się miała np. w handlu i przemyśle, gdzie również istniała rozbieżność w dochodach rentiera-kapitalisty i przemysłowca będącego właścicielem czynników produkcji⁴⁵.

Poglądom Smitha na temat zysku można przypisać dwie cechy:

⁴¹ Prekursorami tzw. szkoły klasycznej byli: Thomas Mun, William Petty i David Hume, którzy także wywarli znaczący wpływ na twórczość Smitha. Na przykład ostatniemu, z wymienionych trojga, Smith zawdzięcza swe liberalne poglądy [E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 66]. Do osób, które kształtowały jego poglądy, należą jeszcze: Franciszek Hutcheson, Bernard de Mandeville, Montesquieu – którego Smith bardzo cenił i Franciszek Quesnay wraz z Turgotem, z którymi to Smith współpracował podczas swego pobytu we Francji. Twórczość A. Smitha była pod tak dużym wpływem fizjokratów, że nie zdołał się on dostatecznie otrząsnąć z przekonania o wyższej produktywności rolnictwa [E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 72].

⁴² A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 40.

⁴³ Należy zauważyć, iż w ówczesnym okresie w Anglii istniał dosyć rozwinięty system dzierżawy ziemi i teoria Smitha, dotycząca renty, miała swe uzasadnienie na wyspach, zaś w przypadku kontynentalnej części Europy instytucja dzierżawy nie rozwinęła się tak szeroko, jak w Anglii i interpretacja teje teorii może nastęrczyć nieco problemów.

⁴⁴ E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 79.

⁴⁵ E. Taylor uważa, że cała teoria rozdziału dochodu społecznego na wynagrodzenia poszczególnych czynników produkcji stanowi najłbszą część systemu ekonomicznego A. Smitha. Zob.: Tamże, s. 79.

- niezwykle krótkie potraktowanie natury i źródeł zysków⁴⁶,
- a także występującą nieścisłość w zamiennym stosowaniu dwóch pojęć: zysku (*profit*) i procentu (*interest*)⁴⁷.

Źródłem obu tych dochodów był kapitał, z tym że zysk był czerpany przez osobę, która używała go w procesie produkcji, zaś procent – był wynagrodzeniem właściciela kapitału w zamian za jego pożyczanie innej osobie. Według Smitha, istnienie zysku jest niezbędne z tego względu, iż bez niego właściciel kapitału nie byłby zainteresowany w zaopatrzeniu siły roboczej w niezbędne środki produkcji i materiały do prawidłowego przebiegu procesu produkcyjnego.

Istota, powstawanie, a także przepływ pieniądza w formie: płacy, renty i zysku były fundamentem teorii przeczulności podatku. Należałoby jeszcze dodać, że Smith, podobnie jak i fizjokraci, dzielił pracę na produkcyjną i nieprodukcyjną, z tym że do pracy produkcyjnej zaliczał każdą pracę – niezależnie od działu gospodarki, w którym jest wykonywana – która wytwarza nowe wartości (materialne środki zaspokajania potrzeb). Zaliczył tu przede wszystkim pracę w: rolnictwie, przemyśle i rękodzielnictwie, w handlu hurtowym i detalicznym. Kolejność tu podana nie jest przypadkowa i świadczy o dużym wpływie fizjokratów na jego poglądy. Resztę zawodów Smith zaliczył do pracy nieprodukcyjnej.

Zagadnieniom, związanym ze skarbowością, Smith poświęcił piątą księgę *Bogactwa*. Mimo że kwestia opodatkowania i ceł przewijała się we wszystkich księgach, to były one na marginesie głównych rozważań. Ostatnią część swego dzieła Smith poświęcił wyłącznie tematyce związanej z wydatkami i dochodami „panującego i państwa”. Poglądy tam głoszone były pochodną wcześniej opisanych, a szczególnie tych na temat roli państwa w gospodarce – wpływ ten najbardziej widać w części poświęconej wydatkom.

Teoria skarbowości została podzielona na trzy rozdziały: w pierwszym zostały podane analizie różnego rodzaju wydatki; w drugiej – źródła dochodów panującego, zaś w trzeciej – został omówiony dług publiczny.

Z punktu widzenia tematyki niniejszej pracy najważniejszy jest rozdział II, zatytułowany *O ogólnych, czyli publicznych, źródłach dochodów społeczeństwa*⁴⁸. Smith wyróżnił dwie grupy dochodów, z których miały być pokrywane wydatki związane z realizacją poszczególnych zadań państwa⁴⁹. Zatem:

- po pierwsze, może to być fundusz niezależny od dochodów ludności;
- po drugie, mogą to być dochody ludności⁵⁰.

W pierwszej części, pt. *O funduszach lub źródłach dochodów, które stanowią własność panującego albo państwa*, Smith już na samym początku stwierdził, iż dochody należące do pier-

⁴⁶ H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 147.

⁴⁷ E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 80.

⁴⁸ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 572 – 704.

⁴⁹ Mimo że Smith jednoznacznie opowiadał się za minimalną rolą państwa, to i on widział pewne dziedziny, w których jest nieodzowna interwencja rządu. Zaliczył tu zadania związane z: – wymiarem sprawiedliwości, – obroną kraju, – przeprowadzeniem robót publicznych oraz realizacją tych zadań, których rozmiar przekroczyłby siły jednostki, ewentualnie tych, w których jednostka nie miałaby interesu.

⁵⁰ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 572.

wszej grupy mogą pochodzić bądź z kapitału (zysk lub procent), bądź z dóbr ziemskich (renta). Podobne, krytyczne zdanie można odnieść także do dochodów z własności ziemskiej: *Leżałoby przeto zaw sze w interesie społeczeństwa, by dochód ten zastąpić jakimś innym dochodem równej wielkości oraz by rozdzielić ziemię pomiędzy ludność; najlepiej zaś można by tego dokonać, gdyby ziemię tę wystawić na sprzedaż publiczną*⁵¹.

Oba te krytyczne poglądy, jak również opinia o niewystarczalności tych źródeł, skłoniły Smitha do oparcia budżetu państwa lub panującego na dochodach podatkowych. Poświęcona jest temu część II pt. *O podatkach*, w której to Smith zawarł swe rozważania na temat instrumentów fiskalnych (podatki, akcyzy, cła). Jako że już w pierwszej części *Bogactw* zostały wskazane trzy źródła dochodów, z których pochodzi prywatny dochód jednostek, to każdy podatek musi ostatecznie być zapłacony z któregoś z nich⁵². Całość poglądów, które stanowiły podwaliny teorii podatkowych⁵³, można podzielić na pewne trzy grupy zagadnień:

- zasady podatkowe,
- przerzucalność podatków,
- fiskalizm państwa i jego następstwa.

Cztery zasady podatkowe, które Smith sformułował, miały służyć budowaniu dobrego systemu podatkowego. Ich treść, znaczenie oraz wpływ na elementy konstrukcji podatków zostaną omówione w dalszej części pracy (podrozdz. 1.3.), podobnie jak kwestia związana z przerzucalnością podatków (podrozdz. 5.6.).

Koncepcje podatkowe „genialnego Szkota”⁵⁴ wywarły istotny wpływ na późniejszych autorów. Jako jeden z pierwszych ujął on zagadnienia podatkowe w powiązaniu z innymi elementami gospodarki, a także je usystematyzował. Sformułowane przez niego zasady podatkowe stanowią obecnie fundament tworzenia efektywnego i przyjaznego systemu podatkowego, a jego koncepcje miały bardzo wielu kontynuatorów.

Bez wątpienia, najwybitniejszym kontynuatorem myśli A. Smitha był David Ricardo. W swoim najważniejszym dziele pt. *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*⁵⁵ Ricardo równie szeroko poddał analizie funkcjonujące podatki (od płodów rolnych, od renty, dziesięcinę, od zysków, płac oraz podatki od towarów⁵⁶). Skupił się on jednak przede wszystkim na przyczynach i sposobie przerzucania podatków. Zasadniczo poglądy Ricarda znacząco nie odbiegają od reprezentowanych przez Smitha, lecz w przypadku podatków doszli oni do nieco odmiennych wniosków⁵⁷.

Najważniejsza różnica dotyczyła przerzucalności podatków. O ile, dla Smitha grupami społecznymi, które nie były już w stanie przerzucić swego podatku, byli właściciele ziemscy i konsumenci, o tyle dla Ricarda tę grupę stanowili kapitaliści. Ze względu na istnienie niezależnych praw ekonomicznych, zarówno podatek od renty, zysku, jak

⁵¹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 583.

⁵² Stąd też, Smith wydzielił w tej części trzy artykuły: 1. Podatki od czynszów. Podatki od renty gruntowej; 2. O podatkach od zysku, czyli od dochodu, który pochodzi z kapitału; 3. Podatki od płacy roboczej.

⁵³ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 48.

⁵⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 17.

⁵⁵ D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Nakład Gebethnera i Wolfa, Kraków 1919.

⁵⁶ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 52.

⁵⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 32.

i płacy poniesie producent (kapalista). W przypadku podatku od renty, czy też płacy przerzucenie to nastąpi przez płacę robotnika, zaś w przypadku podatku od zysku – przez istnienie handlu zagranicznego. W ramach rozważań na temat przezrucalności podatków Ricardo dochodzi do bardzo ważnego wniosku: *gdyby każdy handlowiec i każdy producent podnosił swoje ceny o sumę, którą musi zapłacić podatek, to trwałoby to do nieskończoności*⁵⁸.

Jako że Ricardo był przedstawicielem nurtu liberalnego, to w przypadku funkcji podatków stał on na stanowisku, że powinny one pełnić rolę przede wszystkim dochodową. Ingerowanie przez podatki w rynkowy podział dochodu i majątku było dla niego dużym złem. Potwierdzeniem tego poglądu jest tzw. reguła edynburska⁵⁹, zawierająca postulat neutralności opodatkowania – *pozostaw go (możliwości dochodowe podatnika) w takim stanie, w jakim go zastateś (leave them as you find them)*. Stąd też Ricardo był przeciwny redystrybucyjnemu systemowi podatkowemu o dynamicznym charakterze⁶⁰.

Mówiąc o kontynuatorach myśli Smitha, należy także wspomnieć o francuskim autorze, którym był J.B. Say. To właśnie on w swych pracach usystematyzował i sprecyzował zagadnienia poruszone przez Smitha. Jak zauważył E. Taylor: *kontynent europejski zapoznał się z ekonomiką i Smithem głównie przez Saya, to też rozwój ekonomiki kontynentu europejskiego stoi pod wpływem Saya*⁶¹, a nie angielskiego klasycyzmu⁶².

Say w swym dziele zapoczątkował dyskusję nad problemem, który tak naprawdę nie doczekał się rozwiązania do dnia dzisiejszego. Przedmiotem tych rozważań było zagadnienie związane z elementami tworzącymi dochód społeczny. Say uważał, że produkt jest tworzony nie tylko przez materialne środki zaspokajania potrzeb, ale również i niematerialne – w przeciwieństwie do Smitha. Zakładał on, że: *materie stanowią bogactwa tylko z tytułu swej wartości, gdyż materia bez wartości nie jest bogactwem*⁶³, stąd też każda praca – usługa, która tworzy nową wartość – użyteczność jest produkcyjna.

Say już w swych rozważaniach dotyczących zaliczenia usług do produktu narodowego zauważył przemiany strukturalne gospodarek drugiej połowy XX wieku. Polegały one na tym, iż wraz z: *rozwojem cywilizacji wzrasta na ogół bardzo znacznie ta część dochodu społecznego, która się składa z różnego rodzaju usług, w stosunku do części jego, składającej się z dóbr materialnych*⁶⁴. Biorąc pod uwagę poglądy Saya na system gospodarczy, można go uznać za zwolennika nieograniczonego rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Swą teorię Say w dużej mierze oparł na stworzonym przez siebie prawie rynków, zwanym obecnie *prawem rynków Saya*. W dużym uproszczeniu jego program ekonomiczny wyraża twierdzenie: *wolny handel na zewnątrz, pełna swoboda działania wewnątrz kraju*⁶⁵.

⁵⁸ D. Ricardo, *Zasady...*, op. cit., s. 157.

⁵⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 34 – 35.

⁶⁰ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 26.

⁶¹ Zob. także słowo wstępne w: J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960.

⁶² E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 93.

⁶³ Tamże, s. 91.

⁶⁴ E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 98.

⁶⁵ J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 95.

Teorii opodatkowania Say, podobnie jak Smith, poświęcił wiele miejsca. Jednak jako jeden z niewielu – jak zauważa N. Gajl – zajął się również szerzej procedurą podatkową⁶⁶. Dla potrzeb swej analizy Say definiował podatek w sposób następujący: *podatek stanowi tę część produktu narodowego, która z rąk obywateli przechodzi do rąk rządu dla zaspokojenia konsumpcji publicznych [...] istota podatku polega nie na substancji materialnej [...], lecz na jej wartości*⁶⁷. Say uważał zatem podatek za instrument, który zabiera pewną sumę wartości (nie pieniędzy) od społeczeństwa i przedsiębiorców, ale nigdy nie daje w zamian tej samej wartości w postaci dóbr i usług świadczonych przez państwo⁶⁸. Wynika to z faktu, iż wartości te są wydatkowane w sposób nieproduktywny, zaś podatek stanowi nic innego, jak składnik kosztu, który należy minimalizować⁶⁹, chociaż i w tym przypadku Say zauważa pewną pozytywną stronę podatku. Otóż, jeżeli zwiększa on koszty działalności, to zarazem zmusza przedsiębiorców do większych starań o ich zmniejszenie przez wprowadzanie nowszych metod produkcji. Say do podatków zaliczał wszelkie obciążenia (bez względu na ich nazwę), które stanowiły: *ciężar nałożony na osoby prywatne lub ich zrzeczenia przez władzę zwierzchnią: naród albo monarchę, aby ich kosztem dostarczyły środków na cele konsumpcyjne, jakie ta władza uzna za właściwe*⁷⁰. Można zatem przyjąć, iż Say odsunął na bok pewien aspekt prawny podatku⁷¹, czego dowodem może być inne jego stwierdzenie: *badania [ekonomia polityczna – A.W.] samą istotę podatku; stara się dociec, skąd pochodzą wartości, z których się podatek składa, i jakie są jego skutki*⁷².

Z przytoczonego założenia wynika, że państwo wydaje nieefektywnie oraz, że nie powinno ingerować w sprawy ekonomiczne i działalność obywateli. Say stworzył własny katalog zasad podatkowych, którym powinien być podporządkowany idealny system podatkowy. W zakresie budżetu słynne jest już stwierdzenie, że: *najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany*⁷³. Say ponadto uważał, że dochody podatkowe państwa nigdy nie są odpowiednio do znaczenia, jakie im się przypisuje. Podobnie, jak i Smith, Say podtrzymywał słuszność twierdzenia, że w administracji skarbowej *dwa plus dwa nie jest cztery*⁷⁴.

Biorąc pod uwagę technikę opodatkowania, można zauważyć dużą zbieżność (szczególnie wśród zasad podatkowych) poglądów Saya z poglądami Smitha, z jedną różnicą dotyczącą zagadnień związanych ze skalą opodatkowania dochodów ludności. O ile u Smitha można było znaleźć uzasadnienie na poparcie przez niego zarówno skali liniowej, jak i progresywnej (choć większa część współczesnych ekonomistów uważa jednak, iż był on za skalą liniową), o tyle w przypadku Saya wi-

⁶⁶ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 53.

⁶⁷ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 761.

⁶⁸ Zob. rozdział VIII: *Kto płaci za konsumpcje publiczne*, [w:] J.B. Say, *Traktat...*, op. cit.

⁶⁹ *Podatki stanowią pewnego rodzaju dodatek do kosztów produkcji i w skutkach są sprzeczne z postępem przemysłu. [...] Zwiększając cenę produktów, podatek zmniejsza konsumpcję, a w konsekwencji i popyt ze strony konsumentów.* Tamże, s. 763 – 764.

⁷⁰ Tamże, s. 760.

⁷¹ A. Gomułowicz i J. Małecki wymieniają trzy aspekty podatku: ustrojowy, prawny i ekonomiczny. Zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 100 – 128.

⁷² J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 761.

⁷³ Tamże, s. 768.

⁷⁴ Tamże, s. 767. Zob. także: A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 667.

dzimy jednoznaczne poparcie progresji: *jedynie podatek progresywny jest podatkiem sprawiedliwym*⁷⁵. W swoim dziele powołuje się on nawet na te części bogactwa, w których można znaleźć argumenty za tym rodzajem opodatkowania⁷⁶.

Jeżeli chodzi o technikę opodatkowania, Say poświęcił temu zagadnieniu oddzielną część swego *Traktatu*. Na przykład w rozdziale X, pt. *Różne sposoby wymiaru podatków, w jakie klasy podatników godzą różne podatki*, znajdziemy rozważania porównujące ze sobą dwie grupy podatków, a mianowicie grupę podatków bezpośrednich z grupą podatków pośrednich. Do pierwszej grupy Say zaliczył m.in.: podatek gruntowy, od nieruchomości oraz tzw. patent, do drugiej zaś: podatek od soli, opłatę celną, podatek od biletów widowiskowych, znaczków na dziennikach oraz stemplowanie kwitów lub weksli⁷⁷. Ważne wydaje się także przytoczenie kryterium, na podstawie którego dokonano powyższego podziału podatków⁷⁸. Say za podatki bezpośrednie uważał te, w przypadku których: *żąda się od nich [od podatników – A.W.] wprost pewnej części ich domniemanego dochodu*, natomiast w przypadku pośrednich – *nakazuje się im płacić pewną kwotę, którą się nakłada na określone konsumpcje, jakich dokonują podatnicy ze swoich dochodów*⁷⁹.

Say, analizując wspomniane dwie grupy podatków, wyraźnie opowiedział się za podatkami pośrednimi, w przypadku których wymienił więcej zalet aniżeli wad. Na koniec należy zwrócić uwagę na jeszcze jedno spostrzeżenie Saya, dotyczące analizy systemu podatkowego. Otóż zauważył on, że nigdy nie można do końca jednoznacznie określić udziału poszczególnych grup społecznych w płaconych przez społeczeństwo podatkach. Wynika to z bardzo prostego faktu, którego jednak nie dostrzegli ekonomiści osiemnastowieczni i niektórzy im współcześni. Nie można analizować systemu podatkowego w sposób statyczny, zaś ekonomii politycznej traktować abstrakcyjnie i *a priori*.

Reasumując wkład Saya w teorię opodatkowania, należy podkreślić, iż wiele zagadnień udało mu się usystematyzować i rozwinąć. Można mieć chyba jedynie żal do historii, że nieco słabiej oceniła wkład Saya w teorię niż chociażby Smitha.

Generalnie, można stwierdzić, że cechą charakterystyczną doktryny liberalnej są następujące elementy⁸⁰:

- respektowanie optymalnej zdolności podatkowej społeczeństwa;
- stosowanie neutralnej polityki podatkowej, tj. takiej, która nie powoduje zmian w podziale dochodów ukształtowanych pierwotnie przez rynek;
- oparcie systemu podatkowego nie tylko na podatkach bezpośrednich, które stanowią główne obciążenie klas oszczędzających, ale również na podatkach pośrednich, w celu obciążenia w większym stopniu klas nie posiadają-

⁷⁵ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 778.

⁷⁶ Tamże, s. 778.

⁷⁷ Tamże, s. 791-792.

⁷⁸ Trzeba zauważyć, iż podział podatków na bezpośrednie i pośrednie należy do najpopularniejszych, lecz zarazem budzi najczęściej kontrowersji – głównie w istocie i treści samego kryterium tego podziału (jest ich kilka).

⁷⁹ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 790.

⁸⁰ W. Szczęsny, *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 23, [za:] R. Domaszewicz, *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985, s. 164.

cych, nie przyczyniających się do powstawania oszczędności społecznych, niezbędnych do finansowania inwestycji.

Kontynuatorem myśli Smitha i Ricarda był także J. S. Mill. W wielu podręcznikach z zakresu historii myśli ekonomicznej autor ten jest uważany za ostatniego z ekonomistów, który poruszał się w ramach paradygmatów szkoły klasycznej. Stąd też, w powyższych pozycjach literatury, tytuły rozdziałów poświęcone temu autorowi bardzo często wieszczą upadek ekonomii klasycznej. Być może są to zbyt ostre sformułowania, ponieważ, mimo eklektycznego charakteru twórczości J. S. Milla, należy go raczej zaliczyć do twórców o poglądach liberalnych, aczkolwiek bardzo wiele jego sposobów i założeń ukazywało nam, że doszedł on do problemów społecznych⁸¹ (w dużej mierze wynikały one z wpływu, jaki wywarła na Milla działaczka Harriet Taylor – późniejsza jego żona). Nie bez znaczenia dla twórczości Milla pozostały kontakty i prace takich twórców z poza ekonomii, jak: Benthan, Fourier, Saint-Simon i Comte. Jednak największy wpływ na jego twórczość wywar ojciec James Mill, który także był znanym autorem prac z zakresu ekonomii.

Największą zasługą J. S. Milla, w ramach tworzenia teorii opodatkowania, jest sformułowanie *konceptji równej ofiary*. U jej podstaw leżały zagadnienia wywodzące się z teorii utylitarystycznej⁸².

Odmienność koncepcji Milla polega na nieco innym podejściu do uzasadnienia konieczności ponoszenia ofiar finansowych na rzecz ogółu. Konieczność tę widział on w następującym fakcie. Skoro każda jednostka żyjąca w społeczeństwie potrzebuje ochrony przed krzywdą, musiłożyć na ten cel pewną ilość pieniędzy. Kwota ta – określona w oparciu o jedną sprawiedliwą zasadę⁸³ – w uznaniu Milla nie zależy od korzyści, jakie ten podatnik czerpie ze strony państwa. Zresztą Mill uważał, że korzyści te są takie same w odniesieniu do każdego obywatela, w myśl zasady równego traktowania. Ponadto, odmienność koncepcji podatkowej Milla polega na tym, że w zakresie opodatkowania pytał on o to: ile powinno zostać po zapłaceniu podatku, a nie o kwotę, jaką należy zabrać w formie podatku⁸⁴. W tym zakresie Mill powielił, cytowaną już, tzw. regułę edynburską D. Ricardo. Koncepcja *równej ofiary*, w przytoczonym rozumieniu, była powtórzona także przez J. R. Mc Cullocha – *pozostaw go takim go zastałeś*⁸⁵. Powiedzenie to, w myśl autora, oznaczało, że: *nie należy nakładać żadnego podatku od dochodu, który by nie pozostawił jednostek w relatywnie takiej samej sytuacji, w jakiej się znajdowały*⁸⁶.

Sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego, według Milla w myśl zasady równego traktowania podatników, oznacza⁸⁷:

- taką samą ofiarę finansową lub
- taką samą stratę w dobrobycie⁸⁸.

⁸¹ H. Landreth w stosunku do Milla użył sformułowania: *Mill był jednocześnie klasycznym liberałem i reformatorem społecznym*. Zob.: H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 220.

⁸² Zob.: H. Olszewski, *Historia...*, op. cit.

⁸³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 55.

⁸⁴ Tamże, s. 55.

⁸⁵ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 26.

⁸⁶ Tamże, s. 26.

⁸⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 55.

⁸⁸ Zasada ta wywodzi się z koncepcji utylitarystycznego sposobu traktowania opodatkowania przez Milla (Bentham uważał, że skoro jednym z niezbywalnych praw człowieka jest prawo do

Z powyższych rozważań trudno jest sformułować jednoznaczne opinie na temat praktycznych zasad opodatkowania według Milla. Z jednej strony można wyciągnąć wniosek, iż Mill postulował opodatkowanie podatkiem pogłównym – skoro wszyscy członkowie społeczeństwa korzystają w taki sam sposób z funkcjonowania państwa to i powinni w równej mierze uczestniczyć w jego finansowaniu. Z drugiej zaś strony można zauważyć, iż pierwsza, ze wspomnianych, zasad wskazuje nam, że osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji majątkowej – takie same dochody powinny płacić i takie same, równe podatki oraz że ich wysokość będzie zależała od wysokości dochodów – czyli jest tu pewne odwołanie do podatku liniowego. Generalnie, należy stwierdzić, iż Mill postulował, aby każdy obywatel, w wyniku nałożenia podatku, tracił jednakową użyteczność. Problemem było jednak to, że każdy ma inną funkcję użyteczności, stąd też określenie przez system podatkowy równego poziomu użyteczności było niemożliwe. Żeby jednak wyznaczyć tę wielkość, Mill postulował, by przyjęc funkcję użyteczności Bernoulliego, gdzie stała stawka podatku powoduje taką samą utratę użyteczności. Stąd też, jeżeli każdy obywatel miałby poświęcać taką samą użyteczność, to należy pobierać od niego jednakowy udział w dochodach w formie podatku.

W innym z kolei miejscu można zauważyć proegalitarystyczne poglądy Milla, które wywarły wpływ na koncepcję opodatkowania. W zakresie jego postulatów polityczno-gospodarczych możemy znaleźć ten, który wskazuje nam, iż należy wysoko opodatkować spadek, aby ograniczyć spadkobranie⁸⁹ – postulat ten wynika z koncepcji prawa podziału, która to została omówiona w *Autobiography*⁹⁰ Milla. Sprzeciwiał się on jednak progresji podatkowej⁹¹, ponieważ uważał ten sposób opodatkowania jako antybodźcowy⁹² – chociaż był za redystrybucją dochodu przez podatki od spadków. Prosocjalną nutę można także zauważyć w jego koncepcji opodatkowania całych przyrostów rent, która wynikała z istnienia sprzeczności w interesach właścicieli ziemskich a resztą społeczeństwa⁹³.

Kontynuatorem koncepcji *równej ofiary* Milla był F.Y. Edgeworth. Rozwinął on jednak analizę, uzupełniając ją o rachunek marginalny. W jego przypadku *równa ofiara* nie była niczym innym jak równą stratą krańcową w dobrobyciu, jaka nastąpiła po nałożeniu podatku. Edgeworth uważał – podobnie jak Mill czy też Ricardo – że podatnik po nałożeniu podatku powinien znajdować się we względnie tej samej sytuacji dochodowej, jak przed jego nałożeniem. Aby to zbadać, według Edgewortha, należy znać tzw. *krzywą korzyści*. Dopiero wówczas będzie możliwe nałożenie takiego podatku, który sprawiedliwie obciążałby obywateli. W jego przypadku możemy

szczęścia, a praktycznym przejawem szczęścia jest proces zaspokajania potrzeb w zakresie dóbr prywatnych, to im więcej dochodu pozostawimy w rękach ludności, tym więcej dóbr będzie można za ten dochód zakupić).

⁸⁹ E. Taylor, *Historia...*, op. cit., s. 166.

⁹⁰ J.S. Mill, *Autobiografia*, Wydawnictwo „Wiedza”, Warszawa 1948.

⁹¹ Należy zauważyć, iż postulat ten został zrealizowany w prawie wszystkich krajach w postaci progresywnego podatku spadkowego i dochodowego.

⁹² H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 235.

⁹³ Tamże, s. 240.

już wyraźnie zauważyć logiczny wywód na rzecz tego, iż korzyści krańcowe dochodów wysokich są względnie niższe od korzyści krańcowych dochodów niskich.

Zatem Edgeworth na podstawie rachunku marginalnego⁹⁴ postawił przewrotną hipotezę⁹⁵, że im wyższy dochód, tym niższa korzyść graniczna. Była ona podstawą twierdzenia, ażeby każdy obywatel ponosił *równą ofiarę* na rzecz ogółu, podatki muszą być zróżnicowane, to znaczy w większym stopniu muszą obciążać dochody wysokie – skala progresywna. Podatki powinny pełnić zatem także funkcję redystrybucyjną. Zdaniem autora, jeżeli system opodatkowania utrzymuje nierównomierny podział majątku tzn., że należy go zmienić w ten sposób, aby wyższemu obciążeniu podlegały wysokie dochody – ma to stworzyć *doskonałą równość stanu majątkowego*⁹⁶.

Często wykorzystywanym elementem z dorobku Edgewortha jest tzw. *skrzynka Edgewortha-Bowleya*, która służy analizie efektywności wymiany w ramach teorii ekonomii dobrobytu⁹⁷.

Wiek XIX był okresem, w którym bardzo ostro krytykowano paradygmaty i prawa ekonomii klasycznej, z tym że krytyka ta była bardzo zróżnicowana – od całkowitego odrzucenia wolnego rynku i własności prywatnej (m.in.: K. Marks, Engels lub utopijni socjaliści), po odrzucenie jedynie pewnych elementów gospodarki kapitalistycznej (m.in. A. Wagner). Dorobek nauki tego okresu jest także doskonałym przykładem na to, jak poglądy zmieniają się pod wpływem zachodzących zmian w sytuacji polityczno-gospodarczej – od skrajnego protekcjonizmu (niemiecka szkoła narodowa), po rozsądną politykę gospodarczą z uwzględnieniem wymiany międzynarodowej wraz z rozciągniętą na szeroką skalę polityką socjalną (starsza i młodsza szkoła historyczna)⁹⁸.

Zagadnienia podatkowe w tym okresie były rozwijane w znacznym zakresie – to na wiek XIX przypada początek wyodrębnienia nauki skarbowości z nauki ekonomii⁹⁹. Były one podporządkowane głównym nurtom myślowym, które tworzyły ówczesne kierunki myśli ekonomicznej. Można było wówczas spotkać też skrajne poglądy na podatki, takie np. jak ten, który uważał podatek *jako procent należny państwu z tytułu dostarczenia gospodarce kapitału duchowego*¹⁰⁰, poglądy takie reprezentował jeden z czołowych przedstawicieli tzw. *romantyzmu ekonomicznego*, a mianowicie A.H. Müller. Silnym bodźcem rozwoju finansów publicznych pod koniec XIX wieku w Niemczech by-

⁹⁴ Poglądy Edgewortha stanowiły rozwinięcie poglądów jednego z trzech ekonomistów, którzy rozwinęli neoklasyczną myśl ekonomiczną przez zastosowanie rachunku marginalnego, a mianowicie Jevonsa (bardzo ważne dla celów podatkowych są jego rozważania na temat możliwości międzyosobowych porównań użyteczności, a szczególnie tzw. *efektu Robin Hooda* i jego odwrotności – zob: H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 326 – 328). Efekt ten i jego następstwa w zakresie podatków zostaną omówione w dalszej części pracy.

⁹⁵ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 57.

⁹⁶ Tamże, s. 57.

⁹⁷ Zob. szerzej: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 81 – 82 lub F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004, s. 41 – 45.

⁹⁸ Zob.: W. Stankiewicz, *Historia...*, op. cit., s. 190 – 218.

⁹⁹ Tę zasługę przypisuje się trzem autorom reprezentującym powstałe w Niemczech kierunki narodowej ekonomii politycznej oraz szkoły historycznej – L. von Steinowi, A. Wagnerowi oraz A. Schafflemu.

¹⁰⁰ W. Stankiewicz, *Historia...*, op. cit., s. 215.

ło pojawienie się teorii protekcyjnych w handlu zagranicznym, które dały początek koncepcji tzw. *sojalizmu reformistycznego*¹⁰¹.

Jednak najważniejszymi autorami tego okresu, którzy wnieśli swój wkład w rozwój myśli podatkowej byli, wspomniani już, twórcy nauki skarbowości – L. von Stein, A. Wagner oraz A. Schaffle.

W przypadku L. von Steina za najbardziej kontrowersyjną tezę należy uznać tę o „reproduktywności” działalności publicznej¹⁰². Uważał on bowiem – w przeciwieństwie do Smitha, a także Saya – że gospodarka zyskuje na interwencji państwa przez pozyskiwanie dochodów budżetowych w postaci podatków. Stein uważał, że państwo, dzięki swej działalności, nie tylko odtwarza pozyskane od społeczeństwa dochody, ale także je powiększa, tworząc nowy kapitał. Stąd też, według jego rozważań, następuje ciągły proces powiększania majątku społeczeństwa.

Twierdzenie to oparł na następującym ciągu przyczynowo – skutkowym. Państwo, pozyskując dochody w formie podatków od społeczeństwa, wydatkuje je na administrację, która to zwiększa siłę podatkową. W ten sposób właśnie – według Steina – gospodarka zyskuje na interwencji państwa przez podatki (można tu zauważyć pewne odniesienie do koncepcji kreowania popytu efektywnego przez budżet państwa). Koncepcja „reproduktywności” działalności publicznej została negatywnie zweryfikowana przez rzeczywistość gospodarczą. Okazało się, że jest zupełnie przeciwnie. Państwo, pozyskując dochody w formie podatków, ogranicza możliwości inwestycyjne przedsiębiorstw, co z kolei prowadzi do ograniczenia popytu inwestycyjnego – stąd brak jest przyrostu majątku. Ponadto, amerykańscy autorzy, R.E. Hall i A. Rabushaka, empirycznie ukazali, że każdy dolar *wyciągnięty z gospodarki* w formie podatku powoduje stratę w wysokości 30 centów dodatkowej wytwórczości¹⁰³.

Podobna koncepcja została zawarta w tzw. *zasadzie gospodarności publicznej*. Warunkiem istnienia państwa jest fakt istnienia gospodarki prywatnej, z której to państwo czerpie środki w formie podatków. Ta zależność jest jednak obustronna, bowiem sektor prywatny może się rozwijać i osiągać zyski jedynie w otoczeniu kreowanym i kształtowanym przez państwo. Jeżeli zatem: *całość środków gromadzonych przez gospodarke prywatną nazwać jej zdolnością podatkową, a usługi tworzone w wyniku działalności państwa – administracją, to zasada gospodarności publicznej wyraża następującą zależność: zdolność podatkowa tworzy podatek, podatek tworzy administrację, administracja z kolei tworzy zdolność podatkową*¹⁰⁴.

Największy wkład w teorię opodatkowania, w omawianym okresie, wniósł A. Wagner – jeden z twórców szkoły historycznej. Uważany jest on za twórcę tzw. *Sozialpolitik*, w ramach której podatki miały pełnić kluczową rolę. Jego poglądy na temat podatków, a przede wszystkim ich funkcji w gospodarce i społeczeństwie wynikały wprost z poglądów na temat roli państwa w gospodarce oraz uważnej i konstruktywnej krytyki liberalizmu – należy zauważyć, iż Wagner nie negował liberalizmu jako syste-

¹⁰¹ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 17.

¹⁰² N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 57.

¹⁰³ R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek...*, op. cit., s. 27.

¹⁰⁴ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 17, [za:] Z. Fedorowicz, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1968, s. 133.

mu gospodarczego, a jedynie niektóre jego elementy¹⁰⁵. Tworząc swoje prace z zakresu teorii ekonomii, próbował urzeczywistnić tzw. *ideę państwa dobrobytu*. Wagner przypisywał budżetowi dużą rolę jako instrumentowi w rękach rządu. Do kanonu teorii ekonomii weszło już jego prawo o nieustannym wzroście wydatków publicznych – obecnie zwane *prawem Wagnera*. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z szybszego wzrostu potrzeb społecznych, aniżeli indywidualnych¹⁰⁶.

Jednak prawo to, w związku z określonymi cechami podatku jako elementu składowego systemu podatkowego, jest ograniczone barierą w dwóch formach¹⁰⁷:

- **absolutnej** – przyjmuje się, że jest nią poziom produktu krajowego. Nie jest raczej możliwe, aby wydatki publiczne w sposób trwały osiągały poziom bliski wytworzonego PKB w danym kraju. Oznaczałoby to, iż całość dochodów prywatnych jest przeznaczana na sfinansowanie wydatków publicznych;
- **względnej** – sprowadza się ona do racjonalności wydatków publicznych, tzn. do takiego ich poziomu, aby korzyści społeczne wynikające ze wzrostu wydatków przeważały nad negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki, wynikającymi ze wzrostu ilości środków pobieranych przez państwo w formie podatków.

Podstawową zasadą, jaką kierował się Wagner w swych rozważaniach, jest stwierdzenie, iż państwo dzieli dochód sprawiedliwie, czyli, według jego myśli, rząd i system podatkowy nie mają za zadanie utrwalenia podziału dokonanego przez rynek, tak jak uważali klasycy¹⁰⁸, lecz sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego w ten sposób, aby upowszechnić bogactwo w celu podniesienia poziomu życia klas niższych¹⁰⁹. W tak rozumianej, aktywnej roli państwa podatki odgrywały bardzo ważną rolę. Miały one pełnić, oprócz funkcji dochodowej (fiskalnej), także te pozafiskalne. Wagner na czele stawiał funkcje socjalne, a przede wszystkim funkcję redystrybucyjną. Ta ostatnia miała być realizowana przez skalę progresywną – należy zaznaczyć, iż postuluje on, aby siła progresji była uzależniona od rodzaju dochodu – fundowany i niefundowany¹¹⁰ – który uzyskuje podatnik. Do argumentów przemawiających za socjalną funkcją podatków, według Wagnera, należało zaliczyć¹¹¹:

- podatek może osłabić zbyt rażące różnice w podziale produktu socjalnego;

¹⁰⁵ Mimo wad mechanizmu rynkowego, na jakie wskazywał Wagner, popierał on nadal własność prywatną, a przede wszystkim motyw zysku, który jest niezbędny do istnienia systemu rynkowego opartego na własności prywatnej.

¹⁰⁶ Na nieco odmienną przyczynę wzrostu wydatków sektora publicznego wskazał J.A. Schumpeter. Według niego, wydatki te rosną ze względu na wzrost roszczeń ze strony społeczeństwa, a także presję, jaką ono wywiera na władzę publiczną. Zauważył on zjawisko, które w późniejszym okresie zostało nazwane *rewolucją rosnących oczekiwań*. Zob. szerz.: A. Głapiński, *Kapitalizm...*, op. cit., s. 207-209.

¹⁰⁷ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 35-36.

¹⁰⁸ W tym zakresie A. Gomułowicz i J. Małecki pisali: *jednakże rozkład ciężarów podatkowych miał stabilizować i utrwalac istniejący stan majątku, a tym samym istniejący podział dóbr*. Zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 60.

¹⁰⁹ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 28.

¹¹⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 62.

¹¹¹ Tamże, s. 61.

- państwo ma obowiązek stworzyć warunki, które zagwarantują każdemu uzyskanie finansowej podstawy egzystencji;
- nie każdy jest w stanie uzyskać na rynku taki dochód, który może zabezpieczyć egzystencję;
- zabezpieczenie socjalne jest nie tylko pożądane, ale i niezbędne do harmonijnego rozwoju społecznego;
- uzasadniona jest podatkowa redystrybucja produktu socjalnego.

Tak więc, socjalna funkcja podatków, według Wagnera, stała się przełomowym poglądem w myśli podatkowej. Odmienność jego koncepcji polegała na tym, iż w przeciwieństwie do jego poprzedników, którzy rozważali sprawiedliwość rozłożenia ciężarów podatkowych według określonych kryteriów, Wagner za: *punkt zasadniczy swoich rozważań uczynił problem sprawiedliwego rozłożenia dochodów będących następstwem podatku*¹¹². Jego teoria naprowadziła rozważania na temat systemu podatkowego na nową drogę. Koniec wieku XIX, a szczególnie wiek XX był to okres, w którym najsilniej rozwijano systemy podatkowe oparte na skalach progresywnych.

Jednak obecnie można zauważyć pewien kryzys koncepcji socjalnej funkcji podatków Wagnera. Nie umniejszając jego wkładu w teorię podatku, Wagner nie wziął pod uwagę bardzo ważnego elementu – a mianowicie konkurencji podatkowej, lub też ogólnie, globalizacji stosunków gospodarczych. Owszem, w okresie XIX wieku trudno było uwzględniać te elementy, skoro ich nie obserwowano na taką skalę jak obecnie, ale to właśnie fakt istnienia konkurencji podatkowej między krajami oraz duża mobilność kapitału (znacznie większa niż w XIX w.) czynią teorię Wagnera ograniczoną w zastosowaniu.

Należy stwierdzić, iż Wagner jest jednym z największych teoretyków z zakresu teorii podatku¹¹³. Wskazał na zupełnie nową, nieco odmienną rolę tego instrumentu. Pełnienie przez podatek aktywnej funkcji sprawiło, że stał się on nieodzownym elementem polityki społecznej prowadzonej przez państwa w wieku XX. Według N. Gajl: *traktowanie podatku jako instrumentu polityki społecznej charakterystyczne jest dla całej teorii tego autora*¹¹⁴, stąd też pokładał on w nim wielkie nadzieje.

Nie bez znaczenia dla teorii opodatkowania był rozwój neoklasycznej myśli ekonomicznej w okresie ostatnich trzydziestu lat XIX w. Prace ekonomistów, uznawanych za twórców tzw. *kierunku marginalnego*, takich jak: Jevons, Menger czy też Walras były bardzo często wykorzystywane przez autorów tworzących teorię opodatkowania (np. wspomniany już Edgeworth). Rachunek marginalny był szczególnie wykorzystywany w celu uzasadnienia stosowania skali progresywnej w przypadku podatków dochodowych. Jednak ograniczoność tego wywodu została ukazana przez Jevonsa przy okazji rozważań na temat możliwości porównywania użyteczności różnych osób¹¹⁵.

¹¹² A. Gomułowicz, J. Małeckie, *Podatki...*, op. cit., s. 62.

¹¹³ Stworzył on również zestaw zasad podatkowych, które weszły do kanonu nauki o podatkach.

¹¹⁴ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 57.

¹¹⁵ Z tego właśnie powodu (tzn. z braku międzyosobowych możliwości porównania użyteczności) ci trzej autorzy nie badali implikacji swych teorii w stosunku do podziału dochodu Zob.: H. Landreth, *Historia...*, op. cit., s. 328.

Dla teorii opodatkowania ważne są także rozważania dotyczące systemów ekonomicznych i politycznych, reprezentowane przez J.A. Schumpetera. Jest on autorem jakże ważnego hasła – *państwa podatków*, przez które uważał państwo, które dochody swe czerpie głównie z podatków¹¹⁶. Reprezentował on odważne poglądy jak na okres, w którym tworzył i był w stanie przewidzieć rozrost państwa oraz biurokracji, jaki powoli następował w XX wieku przez rozrost sektora publicznego, regulacji i towarzyszący im wzrost obciążeń podatkowych. Zajmował się przede wszystkim: teorią wzrostu gospodarczego, teorią cykli koniunkturalnych, historią myśli ekonomicznej oraz teorią transformacji kapitalizmu w socjalizm¹¹⁷. To właśnie z tym ostatnim polem badawczym Schumpetera wiążą się jego wywoły dotyczące systemów podatkowych.

Należy zauważyć, iż w swych poglądach z zakresu roli państwa w gospodarce nie był tak skrajny jak leseferyści. Uważał on, że: *państwo w naturalny sposób towarzyszy kapitalizmowi i gospodarce rynkowej, co więcej, jest niezbędne dla jej funkcjonowania*¹¹⁸. Widział on dla sektora publicznego dużą rolę w prawidłowym rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Stąd też nie negował funkcjonowania systemu podatkowego, nawet – ale tylko w pewnych okolicznościach – z wysokimi stawkami podatkowymi. Schumpeter jednak wyraźnie odróżniał dwa, jakże bliskoznaczne pojęcia – finansowanie dóbr publicznych przez podatki oraz urzędnicze wpływanie na system ekonomiczny, które mogłyby naruszać jego naturalny mechanizm. Zauważył także, że sam system podatkowy, który jest tworzony w procesie historycznym, wpływa na kształt państwa.

Z punktu widzenia teorii podatku, Schumpeter zauważył zależność między wpływami podatkowymi a stawkami podatku. Można więc powiedzieć, że zależność, znana w teorii z *krzywej Laffera*, była już wcześniej zaobserwowana, właśnie przez Schumpetera. Ze swej teorii innowacji przedsiębiorcy oraz zysku i procentu¹¹⁹ wskazał także na tzw. idealne obiekty do opodatkowania. Uważał, iż opodatkowanie dochodów, które nie są związane z aktywnością ekonomiczną, może być ograniczone jedynie przez ich ilość i wielkość. Nałożenie podatków na te obiekty nie przyniesie szkody dla gospodarki.

W zakresie polityki fiskalnej państwa wyraźnie wskazywał na niebezpieczeństwo, jakie jest związane z przerostem obciążeń podatkowych i ich negatywnym wpływem na przedsiębiorczość i innowacje. Do tych zagadnień podchodził on raczej w sposób konserwatywny i antyetatystyczny. Nie był zagorzałym zwolennikiem obniżania podatków jako takich, lecz wskazywał na potrzebę przesunięcia ich ciężaru z podatków bezpośrednich na pośrednie.

Na przełomie wieków XIX i XX teorie podatkowe były rozwijane przez wielu innych autorów. Najnowsze rozważania w tym zakresie zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

¹¹⁶ A. Glapiński, *Teoria kryzysu państwa podatków Josepha A. Schumpetera*, „Economista”, nr 1/2003, s. 22.

¹¹⁷ Ważna, w tym zakresie, jest sformułowana przez Schumpetera definicja **rewolucji rosnących oczekiwani**.

¹¹⁸ A. Glapiński, *Teoria...*, op. cit., s. 23.

¹¹⁹ Por.: A. Glapiński, *Kapitalizm...*, op. cit., rozdz. 3.

1.1.2. Pojęcie, funkcje i klasyfikacja podatków

W literaturze teorii ekonomii funkcjonuje wiele definicji podatku. Biorąc pod uwagę zróżnicowane podejście do tego instrumentu, wielu autorów unika sprecyzowania definicji podatku, nie podając jej w swoich podręcznikach z ekonomii, np.: P.A. Samuelson i W.D. Nordhause¹²⁰, W.J. Baumom i A.S. Binder¹²¹ czy też J.D. Gwartney i R.L. Stroup¹²². Nie oznacza to jednak, że nie definiuje się podatku na potrzeby analizy ekonomicznej. Na przykład w pozycji S. Jamesa i Ch. Nobesa podatek został zdefiniowany jako: *compulsory levy made by public authorities for which nothing is received directly in return*¹²³. W definicji tej autorzy zwrócili uwagę na trzy elementy nierozdzielnie związane z podatkiem, którymi są: obowiązkowy (przymusowy) charakter podatku, możliwość nakładania podatków jedynie przez władze publiczne i brak możliwości żądania jakichkolwiek świadczeń (ze strony podatników) w zamian za uiszczane podatki.

Na podobne cechy podatku wskazuje w swej definicji P.M. Gaudemet i J. Molinier. Według tych autorów, podatkiem jest: *pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną; jego zasadniczym celem jest pokrycie obciążeń publicznych i ich rozdzielenie według zdolności podatkowej obywateli*¹²⁴. Nowym elementem, jaki został uwzględniony w powyższej definicji, jest koncepcja tzw. *zdolności podatkowej*, czyli indywidualnej zdolności do ponoszenia ciężarów podatkowych.

Definicję podatku można także odnaleźć w pozycjach zaliczanych do kanonów literatury ekonomicznej. J.B. Say w swoim *Traktacie* definiuje podatek jako: *wartość uiszczaną rządowi przez obywateli na pokrycie wydatków publicznych*¹²⁵. Say zauważył, że podatek mierzy się sumą ofiary, jaką od podatnika otrzymuje rząd, a nie jedynie wysokością podatku. Mamy więc tu jednoznacznie wskazane tzw. *koszty pośrednie opodatkowania* ponoszone przez podatnika, takie jak: stracony czas, osobiste usługi, koszt wybierania podatków itd. W przeciwieństwie do niektórych opinii, Say uważał, że kwoty te nie wracają do społeczeństwa, lecz są konsumowane na zaspokojenie potrzeb publicznych, czyli – jak uważa – wartość ta jest niszczone. Można więc przyjąć, iż suma pobranych podatków od społeczeństwa jest większa od sumy korzyści, jakie czerpie ono z funkcjonowania państwa – z otrzymywanych dóbr publicznych.

Przytoczone definicje podatku nie oddają jednak w pełni istoty tego instrumentu. Dla pełniejszego jego zdefiniowania należy sięgnąć do literatury prawniczej lub też bezpośrednio do ustaw obowiązujących w poszczególnych krajach. W myśl art. 6 *Ordynacji podatkowej*¹²⁶, podatkiem jest: *publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwzrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające*

¹²⁰ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

¹²¹ W.J. Baumom, A.S. Binder, *Economics. Principles and policy*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, Orlando 1988.

¹²² J.D. Gwartney, R.L. Stroup, *Macroeconomics. Private and public choice*, Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, Orlando 1987.

¹²³ S. James, Ch. Nobes, *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, Hertfordshire 1987, s. 10.

¹²⁴ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 407.

¹²⁵ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 881.

¹²⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005, Nr 8, poz. 60 z późn. zm.).

z ustawy podatkowej. Definicja ta jest dosyć nietypowa. Jest to jedynie zbiór pewnych elementów, które razem składają się na pojęcie podatku, wyznaczając jego cechy. Uwzględniając przedstawioną definicję, można stwierdzić, iż podatki są¹²⁷:

- **publicznoprawne** – podatki mogą być nakładane jedynie przez organa państwowe lub inne jednostki publicznoprawne (np. jednostki samorządowe), *podatek jest przejawem władztwa państwa*¹²⁸;
- **przymusowe** – tzn. pobór podatków, jak i ich funkcjonowanie są ugruntowane nadrzędną rolą państwa w życiu społeczeństwa;
- **bezzwrotne** – podatek raz uiszczony nie podlega zwrotowi, chyba że został pobrany niezgodnie z prawem lub istnieje nadpłata (jest to podstawowa różnica między podatkiem a np. pożyczką);
- **nieodpłatne** – podatki nie są pobierane na zasadzie ekwiwalentności, tzn. w parze z uiszczanymi podatkami nie idą wzajemne świadczenia ze strony organu nakładającego te obciążenia fiskalne. Dochody podatkowe służą pokryciu wydatków publicznych na rzecz ogółu, a nie konkretnych osób uiszczających podatki. Ta cecha z kolei odróżnia podatek od opłaty, którą to uiszcza się w zamian za konkretną usługę/dobro;
- **wynikają z ustawy podatkowej** – podatki mają charakter systemowy i muszą być nakładane w drodze aktów normatywnych stanowionych przez parlament, gwarancja ta wynika z ustawy zasadniczej – art. 217¹²⁹. Taki przymus nałożony na ustawodawcę ma zapobiec nadużywaniu wykorzystywania podatków do doraźnych celów politycznych.

Do powyższych cech należy dodać jeszcze pieniężny charakter tego obciążenia. Co do zasady, podatki są uiszczane w walucie będącej prawnym środkiem płatniczym w kraju. Tenże charakter ma odróżnić podatek od innych świadczeń, które były wykorzystywane w przeszłości, a związane były ze świadczeniem w naturze¹³⁰.

Podatek, jako danina publiczna, jest jedynie jednym z wielu obciążeń finansowych, jakie są nakładane na społeczeństwo w celu gromadzenia środków przez państwo. Z racji niewielkich różnic pomiędzy poszczególnymi instrumentami fiskalnymi a także wieloma szczegółami z zakresu prawa finansowego, bardzo często można spotkać błędy metodologiczne z zakresu rozróżnienia tych instrumentów. Niektóre z nich nawet nie są zaliczane do obciążeń podatkowych, co wywołuje dodatkowe komplikacje – za przykład takiego stanu rzeczy może służyć polska statystyka. Przyjmuje się w niej na przykład, że cła i ubezpieczenia społeczne nie są zaliczane do obciążeń podatkowych, co stoi w sprzeczności z międzynarodową statystyką. Otóż, według klasyfikacji OECD, zarówno cła (można je przecież określić mianem podatków importowych), jak i składki na ubezpieczenia społeczne (według klasyfikacji OECD grupa 3000) są obciążeniami fiskalnymi nakładanymi na ludność lub przedsiębior-

¹²⁷ Por. H. Litwinczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 17 – 18 lub M. Bouvier, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 23 – 25.

¹²⁸ M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 407.

¹²⁹ Konstytucja RP z dn. 2.04.1997r., Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483.

¹³⁰ Obecnie takie instrumenty praktycznie nie są stosowane. Zob. także: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 127.

stwa. Rozróżnieniu poszczególnych pobrań nakładanych na osoby fizyczne i uwypukleniu różnic między nimi może posłużyć tabela 1.1.

Rozważania na temat funkcji realizowanych przez podatki lub system podatkowy są zbieżne z rozważaniami nad zasadnością stosowania określonych technik podatkowych. Postawienie określonych zadań przed systemem podatkowym niekiedy automatycznie warunkuje stosowanie określonych rozwiązań z zakresu techniki podatkowej. W literaturze przedmiotu autorzy różnie definiują funkcje podatków. Można je jednak ująć w dwóch grupach¹³¹:

- funkcje fiskalne,
- funkcje pozafiskalne.

Podatek, niemal od momentu powstania, miał pełnić funkcję fiskalną – dochodową¹³². Instrument ten został stworzony z myślą, aby przynosił dochód podmiotowi (królowi, rządowi czy też państwu), który był uprawniony do jego nakładania. Przytoczona wcześniej, cecha nieodpłatności podatku określa, iż środki uzyskane w drodze nałożenia podatku są wykorzystywane na pokrycie wydatków państwa. Należy jednak zauważyć, że obecnie pojęcie wydatków publicznych jest znacznie szersze, niż te określające je jako koszty funkcjonowania państwa, lub także koszty związane z władczymi funkcjami państwa. Obecnie rząd pełni wiele funkcji wykraczających znacznie poza samą istotę państwa. Nie jest to już instytucja mająca jedynie na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, czy też utrzymanie klas rządzących. Państwo – rząd jest teraz pełnoprawnym uczestnikiem życia społeczno-gospodarczego, a także podmiotem kształtującym rzeczywistość.

Do klasycznych funkcji państwa można zatem zaliczyć funkcje¹³³:

- legislacyjną,
- stabilizacyjną,
- alokacyjną,
- redystrybucyjną.

Wiele, z powyższych, zadań państwa jest realizowane przez podatki (lub ujmując to zagadnienie szerzej – przez system finansów publicznych). Niektóre z tych celów są realizowane przede wszystkim przez podatki, stąd też w tych przypadkach istnieje zbieżność funkcji państwa i podatków (np. funkcja redystrybucyjna).

Obecnie w literaturze przedmiotu można zaobserwować tendencję do odchodzenia od analizy funkcji samego systemu podatkowego. Wynika to z bardzo prostej przesłanki. Otóż na obecnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów istnieje konieczność prowadzenia całościowej polityki finansowej państwa, a ta nie jest realizowana jedynie przez podatki. Jak pisze N. Gajl: *można przyjąć a priori, iż funkcje, ustalone generalnie w stosunku do wszystkich działań finansów publicznych, mają w większości zastosowanie do systemu podatkowego*¹³⁴.

¹³¹ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 125.

¹³² Wyjątkiem może być gospodarka socjalistyczna, gdzie podatek pełnił dwie funkcje: redystrybucyjną (rozdzielczą) i kontrolną. Zob.: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 126 – 139.

¹³³ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit., s. 215.

¹³⁴ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 125.

Tabela 1.1.

Cechy różnych pobrań dotyczących osób fizycznych

Pobrania	Organ korzystający z pobrania				Interwencja ustawodawcy podczas ustalania pobrania	Coroczna autoryzacja ustawowa poboru	Istnienie wzajemnego świadczenia	Kwota poboru związana z wartością wzajemnego świadczenia	Pobór obowiązkowy
	Podmioty prywatne	Publiczne przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe	Administracyjne zakłady publiczne	Państwo, wspólnoty lokalne					
Podatek	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie	–	tak
Opłata fiskalna	tak	tak	tak	tak	tak	tak	tak	nie	tak
Opłata paropodatkowa	nie	nie	tak	tak	nie	tak	niekoniecznie	nie	tak
Składka na ubezpieczenia społeczne	nie	tak	tak	tak	tak	nie	niekoniecznie	nie	tak
Należność	tak	tak	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie
Cena	tak	tak	tak	tak	nie	nie	tak	tak	nie

Źródło: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 435.

W przypadku funkcji pozafiskalnych można wyróżnić dwie grupy celów realizowanych za pomocą podatków, tj.:

- cele gospodarcze,
- cele społeczne.

Cele gospodarcze podatków są bezpośrednio związane z prowadzoną przez rząd polityką interwencyjną. Stąd też na takie postrzeganie podatków, jako aktywnego instrumentu polityki rządowej, zwrócono uwagę w momencie zarysowywania się pierwszych aktywnych polityk interwencyjnych (np. keynesizm)¹³⁵. Zwrócono więc uwagę, iż instrumenty te mogą być wykorzystywane w walce np. z: bezrobociem, inflacją, niedostatecznymi inwestycjami lub też selektywnym wspieraniem poszczególnych dziedzin produkcji. Pod tak zarysowane cele tworzono odpowiednie konstrukcje podatkowe, obejmujące: skalę progresywną, system ulg, zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe, selektywne podatki, obniżanie lub podwyższanie – w zależności od konieczności – stawek podatkowych. Takie działania przynosiły przeważnie krótkookresowe korzyści, a w konsekwencji przeczyły jednej z podstawowych zasad podatkowych, a mianowicie zasadzie stabilności systemu podatkowego. Uogólniając, w ramach tej grupy celów można wyróżnić funkcje: stabilizacyjną, stymulacyjną czy też informacyjną.

Druga grupa celów realizowanych przez podatki odnosi się do społeczeństwa. W tym zakresie najważniejsza jest funkcja redystrybucyjna. Wykorzystanie podatków dla celów społecznych (socjalnych) uzasadniał zwłaszcza A. Wagner. Państwo, chcąc skorygować podział majątku społeczeństwa, wykorzystuje w tym celu odpowiednie techniki podatkowe, takie jak: skalę progresywną oraz system ulg i zwolnień. Niektórzy autorzy twierdzą, iż podatki są głównym instrumentem redystrybucji dochodu narodowego, prowadzonej przez państwo – por. S. Owsiak¹³⁶ (twierdzenie to stoi jednak w opozycji do H. Litwińczuk¹³⁷, a także N. Gajl¹³⁸; po analizie danych statystycznych dotyczących zmian w zakresie finansów publicznych także W.B. Szyber zauważa iż: *w redystrybucji o wiele większą rolę spełniają transfery niż podatki*¹³⁹). Należy stwierdzić, iż w przypadku polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2000 – 2002 redukował on nierówności dochodowe w zdecydowanie mniejszym stopniu niż zasiłki społeczne (odpowiednio o 4,33% i 10,32%)¹⁴⁰.

Instrument ten był i jest stosunkowo szeroko wykorzystywany w celu korygowania podziału majątku. W przeszłości zdarzało się, iż realizował on wręcz ukryte funkcje cichej rewolucji, jak na przykład w okresie powojennym w Wielkiej Brytanii, gdzie odpowiednia progresja podatku dochodowego i spadkowego sprawiły znaczne uspołecznienie środków produkcji. Doprowadziło to także do wyrównania statusu majątkowego ludzi zamożnych i mniej zamożnych, wyrównując siłę nabywczą obu tych grup przez

¹³⁵ Nie należy jednak wysuwać mylnych wniosków, że podatki zaczęły pełnić aktywną rolę w życiu gospodarczym dopiero w XX w. Były one już wykorzystywane do celów pozafiskalnych znacznie wcześniej, chociażby w starożytności lub też w okresie merkantylizmu (por. podrozdz. 1.1.1.).

¹³⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 180.

¹³⁷ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 18.

¹³⁸ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 127.

¹³⁹ W.B. Szyber, *Zmiany i zróżnicowanie funkcji redystrybucyjnych finansów publicznych*, „Ekonomista”, nr 6/2005.

¹⁴⁰ E. Aksman, *Redystrybucyjny efekt zasiłków społecznych i podatku dochodowego*, „Ekonomista”, nr 5/2005.

wykorzystanie progresji podatkowej w ramach podatków konsumpcyjnych¹⁴¹. Obecnie taka koncepcja systemu podatkowego jest w największym stopniu realizowana w krajach skandynawskich.

Konieczność redystrybucji majątku narodowego wynika z wad mechanizmu rynkowego. Nałożenie na państwo takich zadań powoduje konieczność pozyskania odpowiednich środków finansowych w postaci podatków, prowadząc do ograniczenia możliwości inwestycyjnych i konsumpcyjnych zarówno przedsiębiorstw, jak i członków społeczeństwa (w przypadku niektórych grup społecznych możliwości te wzrastają). Następuje więc wyprowadzenie środków pieniężnych z obiegu gospodarczego, a w wielu przypadkach działalność fiskalna państwa pozostaje w opozycji do efektywności gospodarowania (według niektórych autorów każda finansowa działalność państwa jest mniej efektywna – np. A.F. von Hayek¹⁴² czy też Ludwig von Mises¹⁴³). Pojawia się zatem dylemat priorytetów wśród funkcji systemu podatkowego.

Nie należy jednak funkcji redystrybucyjnej rozpatrywać jedynie w kategoriach negatywnych. Pozyskane środki finansowe, w formie podatków i wydatkowane w postaci transferów pieniężnych, sprawiają, że oprócz wyrównywania stanu majątkowego społeczeństwa zwiększa się stabilność dochodów tej części społeczeństwa, do której te transfery są adresowane. W ten sposób jest ograniczana podatność gospodarki na wahania wywołane cyklami koniunkturalnymi, które w swej negatywnej stronie w pierwszej kolejności są odczuwane przez najuboższą część społeczeństwa. Z drugiej zaś strony, zbyt duża chęć polityków do zjednywania najbardziej licznej części społeczeństwa (czytaj: uboższej) może sprawić, iż skala progresji znacznie się rozszerzy. To z kolei nie pozostanie bez wpływu na skłonność do podejmowania pracy i powiększania dochodów¹⁴⁴. Istnieje zatem wyraźnie zarysowany konflikt pomiędzy celami związanymi z aspektem sprawiedliwości społecznej i efektywności opodatkowania.

Przegląd funkcji stawianych systemowi podatkowemu ukazuje poważny problem wyższości jednych rozwiązań nad drugimi. Obecnie, biorąc pod uwagę realizację przez wiele krajów koncepcji państwa dobrobytu¹⁴⁵, bez wątpienia cel fiskalny został odsunięty na dalszy plan. Jednak konieczność sprostania konkurencji, już nie tylko wewnątrz kraju, ale i konkurencji międzynarodowej, sprawiła, że przewagę konkurencyjną osiągają kraje z najbardziej ograniczonymi obciążeniami podatkowymi, a co za tym idzie i z ograniczonym katalogiem funkcji realizowanych przez system finansów publicznych. Potrzeba pozyskiwania środków finansowych przez państwo na realizowanie jego zadań jest bezsprzeczna, lecz ich zakres jest w coraz większym stopniu ograniczany.

Ewolucja systemu podatkowego oraz pojawianie się nowych rozwiązań z zakresu technik podatkowych stworzyły obowiązek usystematyzowania podatków. Istnieje bardzo wiele kryteriów, według których można podzielić podatki (niektóre są

¹⁴¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 426.

¹⁴² Zob.: A.F. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Arkana, Warszawa 1999.

¹⁴³ Zob.: L. von Mises, *Ludzkie działanie: traktat o ekonomii*, Instytut L. von Misesa, Warszawa 2007.

¹⁴⁴ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 32.

¹⁴⁵ Szerzej nt. problemów związanych z realizacją takiej koncepcji państwa zob.: W. Rutkowski, *Państwo dobrobytu a efektywność gospodarcza*, „Ekonomista”, nr 3/2006.

nieprecyzyjne i stwarzają problemy interpretacyjne). Do najczęściej stosowanych kryteriów podziału podatków, jakie można spotkać w literaturze, należą¹⁴⁶:

- kryterium przedmiotu opodatkowania;
- kryterium stosunku przedmiotu opodatkowania do źródła podatku (lub według S. Owsiaka – kryterium związku między ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem¹⁴⁷); niekiedy w tym przypadku można spotkać się z zastosowaniem kryterium przeczualności podatków¹⁴⁸;
- kryterium podziału dochodów podatkowych pomiędzy państwo i samorząd.

Pierwsze kryterium pozwala na wydzielenie podatków ze względu na ekonomiczne źródło podatku. Podział ten został dokonany na podstawie ekonomicznego procesu powstawania i wydatkowania dochodu. Skoro więc na początku powstaje przychód, wyróżniamy **podatki przychodowe**. Następnie zostaje ustalona nadwyżka ekonomiczna (czyli różnica między przychodem a kosztami jego uzyskania), stąd też wyróżniamy **podatki dochodowe**. W dalszej kolejności wypracowany dochód jest albo gromadzony – **podatki majątkowe**, albo wydatkowany – **podatki od wydatków** (konsumpcyjne).

Każdy z, wymienionych, rodzajów podatków ma swoje specyficzne cechy. Przez dłuższy czas w poszczególnych gospodarkach systemy podatkowe były oparte przede wszystkim na podatkach przychodowych i konsumpcyjnych. Wynikało to z prostoty konstrukcji tych podatków, a także z łatwego uzewnętrznienia przedmiotu opodatkowania, a mianowicie przychodu i konsumpcji. Jak piszą A. Gomułowicz i J. Małecki: *rozbudowa podatków przychodowych i ich dominacja w systemie podatkowym z reguły świadczą o niskim poziomie rozwoju gospodarczego państwa*¹⁴⁹. Wraz z rozwojem gospodarczym i rozwojem technik podatkowych zaczęto stopniowo wprowadzać podatki dochodowe – obecnie w większości krajów stanowią one ponad 50% dochodów podatkowych budżetów państw¹⁵⁰. Po raz pierwszy podatek dochodowy wprowadzono w Anglii dopiero w końcu XVIII w. (1799 r.)¹⁵¹. Podatki majątkowe zaś stanowią przeważnie znikomy udział w dochodach podatkowych państwa (w przypadku Polski stanowią one w całości dochód JST, w przypadku których podatki te mają duże znaczenie fiskalne)¹⁵². Marginalizacja podatków majątkowych wynika m.in. z ich konstrukcji.

Najczęściej jednak podatki klasyfikuje się według drugiego, z wymienionych, kryteriów, które, mimo swej popularności, budzi najwięcej kontrowersji. W tym przypadku wyróżniamy **podatki bezpośrednio i pośrednio**. Podział ten ma istotne znaczenie dla niniejszej pracy, ponieważ stanowi podstawę jej konstrukcji.

Za **podatki bezpośrednio** uważa się te, które w sposób bezpośredni nawiązują do zdolności podatkowej podatnika. Inaczej rzecz ujmując, są to podatki, w konstrukcji

¹⁴⁶ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 25.

¹⁴⁷ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 158.

¹⁴⁸ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988, s. 123-124.

¹⁴⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 139.

¹⁵⁰ Struktura dochodów podatkowych do budżetu państwa w Polsce została omówiona w pkt. 2.3.

¹⁵¹ Szerzej o genezie podatku dochodowego, w: R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Między progresją a podatkiem liniowym*, CAS, Warszawa 2001.

¹⁵² Za 2008 rok wartość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości gmin stanowiła 3,8% dochodów podatkowych budżetu państwa. Zob.: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.

których normatywnie określone źródło podatku, przedmiot i podmiot są zbieżne. Wynika z tego to, że musi istnieć zbieżność między prawnymi elementami konstrukcji podatku a źródłem ekonomicznym podatku i podmiotem. Przedmiotem tego typu podatków jest więc dochód (lub też przychód), a także majątek posiadany przez podatnika (lub przyrost tego majątku). Innymi słowy, ta grupa podatków jest bezpośrednio powiązana z osiąganiem dochodów, przychodów lub posiadaniem majątku. Do tej grupy możemy zaliczyć zatem podatki przychodowe, dochodowe i majątkowe. Często można spotkać się z twierdzeniem, iż **podatki bezpośrednie** (w szczególności podatki dochodowe) są w stanie w największym stopniu zindywidualizować obciążenia fiskalne podatników, stąd też najlepiej realizują postulat respektowania zdolności płatniczej. Podatki dochodowe uważa się wręcz za „szczytowe osiągnięcie” teorii opodatkowania.

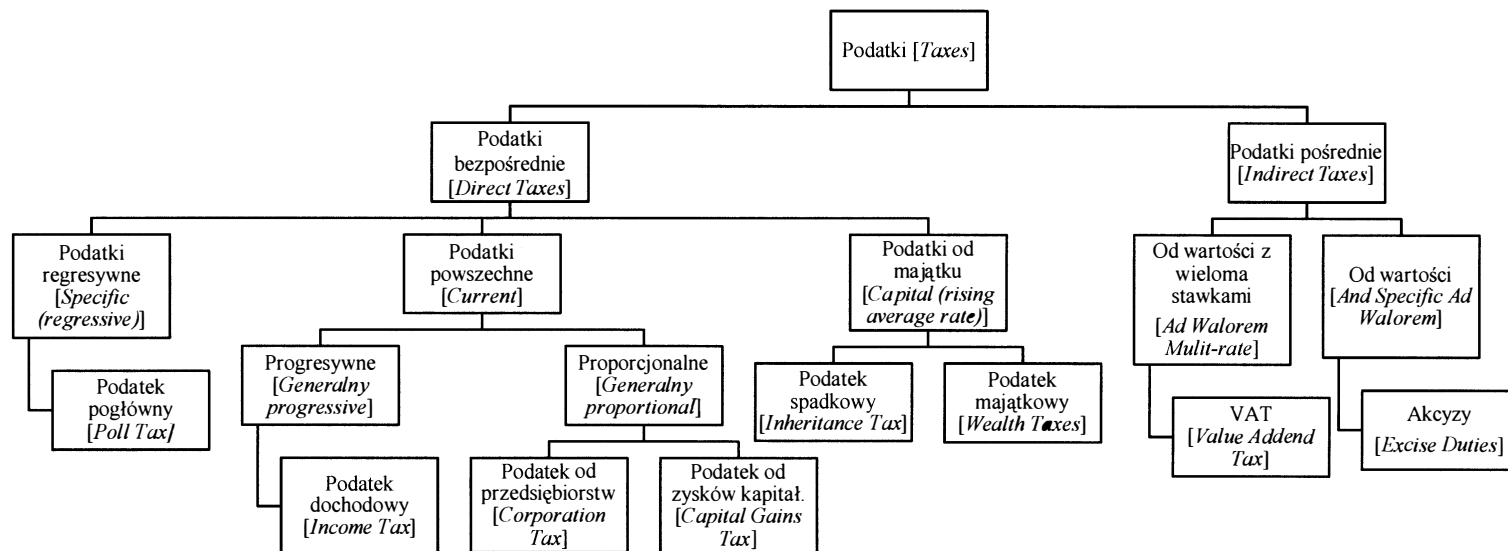
Odmienne przedstawia się konstrukcja przedmiotu i podmiotu w przypadku **podatków pośrednich**. Nie istnieje tu, wspomniana, zbieżność między prawnymi elementami konstrukcji podatku a podmiotem ponoszącym ciężar fiskalny. W przypadku **podatków pośrednich** przedmiotem opodatkowania nie jest zjawisko uzyskiwania dochodu lub posiadania majątku, lecz proces jego wydatkowania. W następstwie wskazują one (**podatki pośrednie**) w sposób pośredni na fakt domniemania posiadania dochodu przez podatnika – skoro podatnik dokonuje zakupów domniemywa się, że wcześniej musiał osiągnąć jakiś przychód. Podatki te stanowią nieodłączną część ceny produktów, dlatego są podatkami cenotwórczymi. Inne są również skutki redystrybucji tych dwóch grup. Podatki pośrednie uważa się za regresywne w stosunku do dochodów konsumentów, co przez wielu autorów jest uważane za największą ich wadę. W dalszej części pracy zostaną przedstawione argumenty na rzecz tezy, że podatki pośrednie wcale nie muszą regresywnie obciążać podatników.

Dodatkowe kryterium, na podstawie którego można rozróżnić podatki pośrednie i bezpośrednie, zawiera w sobie intencje ustawodawcy, co do finalnego podmiotu obciążonego materialnie podatkiem. W związku z tym, podatki bezpośrednie to te, które, zgodnie z intencją ustawodawcy, nie mogą być już przerzucone na inne podmioty. Podatki pośrednie zaś są z założenia adresowane do finalnego odbiorcy/konsumenta poszczególnych dóbr lub usług. Podział podatków w myśl opisywanego kryterium, jaki można spotkać w literaturze anglojęzycznej, prezentuje rysunek 1.1.

Podział taki ma bardzo wiele zalet. Umożliwia on: *ostrą segregację podatków na dwie różne grupy, z którymi związane są całkowicie inne formy i konstrukcje opodatkowania oraz poboru*¹⁵³. Dzięki temu możemy analizować tzw. *strukturę dochodów podatkowych* z podziałem na podatki pośrednie i bezpośrednie. Jednak w tej prostocie upatruje się także podstawowej wady tego podziału, a mianowicie jego niejednoznaczności. Wynika ona z procesów kształtowania się konstrukcji podatkowych, w wyniku czego powstały podatki, z których kwalifikacją może być dużo problemu.

¹⁵³ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 22.

Klasyfikacja podatków



Źródło: S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 15.

Dokładniejsza analiza **podatków pośrednich i bezpośrednich** (dochodowych) zawarta jest we wstępie rozdziałów – 3 i 4.

Następnym, z najczęściej używanych kryteriów podziału podatków, jest ten, w myśl którego wyróżniamy **podatki centralne** (państwowe) i **samorządowe** (niekiedy w literaturze można znaleźć jeszcze trzeci rodzaj – **podatki wspólne**). Takie rozróżnienie podatków ma bardzo ważne implikacje, szczególnie w praktyce. Obecnie literatura z zakresu finansów publicznych dzieli się na finanse państwa i finanse samorządów. Prowadzi to do wyodrębnienia dwóch grup podmiotów w tym zakresie: rządu i administracji rządowej, a także jednostek poszczególnych szczebli administracji samorządowej (jednostek samorządu terytorialnego).

Oprócz wyżej wymienionych klasyfikacji, podatki można podzielić także na¹⁵⁴:

- podatki naturalne i pieniężne,
- podatki czasowe i stałe,
- podatki zwyczajne i nadzwyczajne,
- podatki rzeczowe i osobiste,
- podatki socjalno-polityczne i socjalno-ekonomiczne.

Pierwszy z przytoczonych podziałów jest związany z historycznym kształtowaniem się podatku, jego form i konstrukcji przedmiotów i podmiotów opodatkowania. W początkowym okresie, szczególnie wtedy, gdy pieniądź jako środek płatniczy nie był dostatecznie rozwinięty, podatki były uiszczane w naturze. Rozwój społeczeństwa i wymiany gospodarczej doprowadził do powstania powszechnie uznanego środka płatniczego – pieniądza, którym zaczęto także regulować należności pieniężne. Niepieniężny sposób regulowania należności podatkowych można również spotkać podczas szczególnie trudnych okresów dla gospodarek – wojny, katastrofy czy też rewolucji. Generalnie, jednak można przyjąć, iż w gospodarkach średnio rozwiniętych, a tym bardziej wysoko rozwiniętych taka forma w całości została zastąpiona przez podatki pieniężne. Powód takiego stanu rzeczy wynika z czysto praktycznych względów. Pobieranie, gromadzenie podatków regulowanych w formie naturalnej wymagałoby znacznie bardziej rozwiniętego aparatu skarbowego wraz z całą infrastrukturą (punkty poboru podatków, magazyny, koszty transportu itp.).

Wyróżnianie podatków czasowych i stałych w literaturze dokonuje się coraz rzadziej. Główną zasadą jest ta, według której podatki są stałymi obciążeniami społeczeństwa i podmiotów gospodarczych na rzecz państwa. Podstawowe zasady tworzenia regulacji podatkowych w większości krajów są zawarte w ustawie nadrzędnej – konstytucji, co ma gwarantować stabilność przepisów. Odrębną kwestią jest zmiana ich wewnętrznych elementów, takich jak: stawki, ulgi, zwolnienia i umorzenia. Takie zmiany wynikają jednak z dostosowywania konstrukcji podatkowych do zmiennej rzeczywistości gospodarczej, a także do aktualnie prowadzonej polityki podatkowej. Sam podatek pozostaje przeważnie niezmienny. Podatki czasowe natomiast charakteryzuje przejściowy okres ich obowiązywania. Wprowadzane są przeważnie w sytuacjach nadzwyczajnych po to, by ratować budżet państwa. Ciekawym zjawiskiem może być fakt, iż bardzo często, po ustaniu przyczyny, dla której wprowadzono poda-

¹⁵⁴ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, op. cit., s. 29 – 24.

tek czasowy – nadzwyczajny, konstrukcja ta nadal funkcjonuje w systemie podatkowym – na zjawisko to zwrócił uwagę już w XVI w. J. Bodin (por. podrozdz. 1.1.1.). Warto w tym miejscu także przypomnieć prawo A. Wagnera¹⁵⁵, dotyczące ciągłego wzrostu wydatków budżetowych i konieczności ich sfinansowania¹⁵⁶.

Podział podatków na zwyczajne i nadzwyczajne jest poniekąd zbieżny z poprzednim podziałem. Odnosząc się zatem do podatków stałych i czasowych, można przyjąć, że pierwsze z nich są to podatki zwyczajne, drugie zaś – nadzwyczajne. Podział ten nie ma dużego znaczenia z punktu widzenia teorii podatku i jest bardzo rzadko stosowany. Wywodzi się on z klasyfikacji budżetowej.

Jedną z najstarszych klasyfikacji podatków jest ta, według której wyróżniamy **podatki rzeczowe i osobiste**. Rozróżnienie to wynika z dawniej stosowanych konstrukcji podatkowych, a dokładnie z przyjmowanych przedmiotów opodatkowania. Ustalając wówczas podatki, kierowano się zewnętrznymi oznakami zdolności podatkowej obywateli, W ten sposób za **podatki rzeczowe** uznano te, w których przedmiotem opodatkowania były: *przedmiotowo uchwytne formy, oparte na kryteriach zewnętrznych*¹⁵⁷, takie jak: liczba okien, kominów itp. Do **podatków osobistych** zaliczano wówczas różnego rodzaju podatki pogłównie.

Następny podział podatków wyróżnia dwie ich grupy: socjalno-polityczną i socjalno-ekonomiczną. W pierwszym wypadku możemy wyróżnić podatki majątkowe, od spadków, czyli te, które mają zagwarantować prawa polityczne, własnościowe lub inne prawa. W drugim zaś mamy do czynienia z konstrukcjami podatkowymi, które mają realizować głównie cele ekonomiczne.

Uniwersalną klasyfikację podatków, stosowaną przez instytucje międzynarodowe, prezentuje w swych publikacjach OECD, wyróżniając siedem głównych grup podatków, w ramach których dokonano już bardziej szczegółowego podziału. Klasyfikację tę przedstawiono poniżej:

- 1000 *Taxes on goods and services* (Podatki od dóbr i usług),
 - 1100 *Taxes on the production, sale, transfer, leasing and delivery of goods and rendering of services* (Podatki od: produkcji, sprzedaży, transferu, dzierżawy i dostarczenia dóbr i świadczenia usług),
 - 1110 *General taxes* (Podatki powszechne),
 - 1120 *Taxes on specific goods and services* (Podatki od określonych dóbr i usług),
 - 1121 *Excises* (Akcyzy),
 - 1122 *Fiscal monopolies* (Monopole fiskalne),
 - 1123 *Customs and import duties* (Cła i podatki importowe),
 - 1124 *Taxes on exports* (Podatki eksportowe),
 - 1125 *Taxes on specific services* (Podatki od określonych usług),
 - 1126 *Other taxes* (Pozostałe podatki),

¹⁵⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 72.

¹⁵⁶ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit., s. 255 – 259.

¹⁵⁷ N. Gajl, *Madele podatkowe. Podatki obrotowe...*, op. cit., s. 21.

- 1200 *Taxes in respect of ownership and use of, or permission to use, goods or to perform activities* (Podatki od własności rzeczy lub prawa ich użytkowania oraz od określonych działalności),
 - 1210 *Recurrent taxes* (Podatki powszechne),
 - 1211 *Paid by households in respect of motor vehicles* (Od pojazdów płacone przez gospodarstwa domowe),
 - 1212 *Paid by others In respect of motor vehicles* (Od pojazdów płacone przez pozostałe podmioty),
 - 1213 *Paid in respect of other goods* (Podatki od własności pozostałych dóbr),
 - 1220 *Other taxes* (Pozostałe podatki),
- 2000 *Taxes on income, profits and capital gains* (Podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych i od dochodów kapitałowych),
 - 2100 *Paid by households and institutions* (Płacone przez gospodarstwa domowe i przez podmioty gospodarcze będące osobami fizycznymi),
 - 2110 *On income and profits* (Od dochodów i zysków),
 - 2120 *On capital gains* (Od dochodów kapitałowych),
 - 2200 *Paid by corporate enterprises* (Płacone przez korporacje – osoby prawne),
 - 2210 *On income and profits* (Od dochodów i zysków),
 - 2220 *On capital gains* (Od dochodów kapitałowych),
- 3000 *Social security contributions* (Składki na ubezpieczenia społeczne),
 - 3100 *Paid by employees* (Płacone przez pracodawców),
 - 3200 *Paid by employers* (Płacone przez pracowników),
 - 3300 *Paid by self-employed or non-employed persons* (Płacone przez osoby samozatrudnione i opłacane za bezrobotnych),
- 4000 *Taxes on employers based on payroll or manpower* (Podatki od pracowników),
- 5000 *Taxes on net wealth and immovable property* (Podatki majątkowe),
 - 5100 *Recurrent taxes on net wealth* (Powszechne podatki od majątku),
 - 5110 *Paid by households* (Płacone przez gospodarstwa domowe),
 - 5120 *Paid by corporate enterprises* (Płacone przez przedsiębiorstwa),
 - 5200 *Recurrent taxes on immovable property* (Podatki od nieruchomości),
 - 5210 *Paid by households* (Płacone przez gospodarstwa domowe),
 - 5220 *Paid by enterprises* (Płacone przez przedsiębiorstwa),
 - 5230 *Paid by institutions etc.* (Płacone przez pozostałe podmioty),
 - 5300 *Non-recurrent taxes on net wealth and immovable property* (Okazjonalne podatki od majątku),
 - 5310 *On net wealth* (Od majątku),
 - 5320 *On immovable property* (Od nieruchomości),
- 6000 *Taxes and stamp duties on gifts, inheritances and on capital and financial transactions* (Podatki od spadków i darowizn oraz od transakcji finansowych),
 - 6100 *On gifts and inheritances* (Od spadków i darowizn),
 - 6110 *Gifts* (Od darowizn),
 - 6120 *Inheritances* (Od spadków),
 - 6200 *On capital and financial transactions* (Od transakcji finansowych),

- 7000 *Other taxes* (Pozostałe podatki),
 - 7100 *Paid solely by enterprises* (Płacone wyłącznie przez przedsiębiorstwa),
 - 7200 *Other* (Pozostałe), [S. James, Chr. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 12 – 13].

Zaprezentowane definicje, funkcje i klasyfikacje (rodzaje podatków) mają na celu przybliżenie ogólnej problematyki dotyczącej instrumentu, jakim jest podatek. Stanowią one jednocześnie podstawę do dalszych rozważań podjętych w niniejszej pracy. Należy także zauważyć, że klasyfikacje podawane przez różnych autorów, mimo że są podobne, mogą zawierać pewne nieścisłości, czy nawet sprzeczności. Wynika to z faktu, iż obecnie rozwinięte konstrukcje podatkowe czasami są trudne do jednoznacznego zakwalifikowania. Niekiedy sama nazwa przedmiotu opodatkowania może być nieprecyzyjna a, jak już zauważono wcześniej, wskazuje jednoznacznie na istotę danego podatku. Ponadto, w niektórych przypadkach przyjęcie określonych założeń do analizy może również sprawić, że tradycyjnie kwalifikowane instrumenty podatkowe mogą być przyporządkowane do innej grupy. Takim przykładem może być analiza systemu podatkowego, przeprowadzona przez J.M. Buchanana, w której to autor do podatków pośrednich zaliczył podatki dochodowe od przedsiębiorstw (CIT)¹⁵⁸.

1.2. Konstrukcja podatku i systemu podatkowego

Prawidłowe funkcjonowanie systemów podatkowych jest możliwe tylko wówczas, gdy wszystkie jego elementy składowe (różne podatki) realizują te same cele. Stąd też konstrukcja efektywnych systemów, jak i samych podatków bez znajomości ich elementów składowych jest niemożliwa. Krótkowzroczne i doraźne zmiany w prawie podatkowym bardzo często nie uwzględniają interakcji między poszczególnymi podatkami, a także między konkretnymi elementami prawnej konstrukcji podatku a celami stawianymi przed tymi instrumentami¹⁵⁹. Wobec tego, tak bardzo ważna jest znajomość może nie tyle samych elementów konstrukcyjnych, ile reakcji, jakie one wywołują u samych podatników, jak i w całym systemie gospodarczym. Poza tym, przełożenie założeń ekonomicznych na język prawniczy jest zadaniem niezmiernie trudnym, dlatego często występują rozbieżności między celami a rzeczywistymi skutkami funkcjonowania systemu podatkowego.

Według A. Gomułowicza i J. Małeckiego¹⁶⁰, problem ten wynika z:

1. Precyzyjnego ustalenia stanów faktycznych i prawnych podlegających opodatkowaniu;

¹⁵⁸ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 69.

¹⁵⁹ Bardzo dobrym przykładem w wielu systemach podatkowych (także w polskim) jest rozbieżność chęci realizacji funkcji redystrybucyjnej (skala progresywna) przez podatki dochodowe od ludności, z bardzo często występującym szerokim katalogiem różnego rodzaju ulg i zwolnień. Taka sytuacja prowadzi do spłaszczenia stawek progresywnych – dowodem niech będzie tu statystyka Ministerstwa Finansów w zakresie realizacji podatku dochodowego od osób fizycznych. Możemy się np. dowiedzieć, iż z ulg zdecydowanie częściej korzystają podatnicy z II i III progu podatkowego, aniżeli teoretycznie ci, do których są one adresowane.

¹⁶⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 130.

2. Ustalenia zakresu podmiotowego podatku;
3. Ustalenia zasad kształtowania podstawy opodatkowania;
4. Wyboru stawek i uregulowania kształtu taryfy podatkowej;
5. Ustalenia zasad przyznawania ulg i umorzeń;
6. Ustalenia zasad określania kategorii podmiotów zwolnionych od podatku.

To odpowiednia technika podatkowa ma na celu najsprawniejsze rozwiązanie przytoczonych problemów z zakresu kształtowania prawa podatkowego. Należy pamiętać, iż bez dobrej techniki nawet najbardziej wyniosłe idee opodatkowania mogą zostać negatywnie zweryfikowane przez rzeczywistość gospodarczą. Według F. Grądalskiego, treścią techniki opodatkowania jest: *cały pakiet procedur i instrumentów, pozwalających państwu przetłumaczyć fiskalne intencje ustawodawcy na język realnych faktów podatkowych*¹⁶¹. Cały proces kształtowania przepisów prawnych musi jednak pozostać w oderwaniu od aspektów sprawiedliwości, czy też społecznej akceptacji konkretnych rozwiązań. Te postulaty zostały już uwzględnione w ideach, zaś konstrukcja podatku musi być mechanizmem sprawnie uzyskującym jak najwyższy efekt fiskalny. Proces kształtowania prawa podatkowego w ramach techniki podatkowej został przedstawiony na rysunku 1.2.

Podobne rozważania można spotkać w odniesieniu do mechanizmu opodatkowania. M. Bouvier¹⁶² dzieli ten mechanizm na dwa rodzaje: mechanizm wymiaru oraz mechanizm ściągania podatku.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze stwierdzeniem istnienia przedmiotu opodatkowania, następnie z jego wyceną, określeniem zdarzenia stanowiącego źródło opodatkowania i podmiotu podlegającego opodatkowaniu. W drugim zaś – następuje dokonanie obliczenia i ściągnięcie należnego podatku.

Konstrukcja podatku odbywa się zatem zgodnie z logicznym ciągiem przyczynowo-skutkowym, w którym to w pierwszej kolejności następuje powstanie przedmiotu opodatkowania, wywołanym określonym działaniem podmiotu, w dalszej kolejności następuje wycena – czyli sprecyzowanie podstawy opodatkowania i obliczenie wraz z nałożeniem podatku. W nieco innej kolejności są konstruowane ustawy w polskim prawie podatkowym, gdzie w pierwszej kolejności następuje sprecyzowanie podmiotu opodatkowania¹⁶³, czyli określenie kogo konkretna ustawa obejmuje.

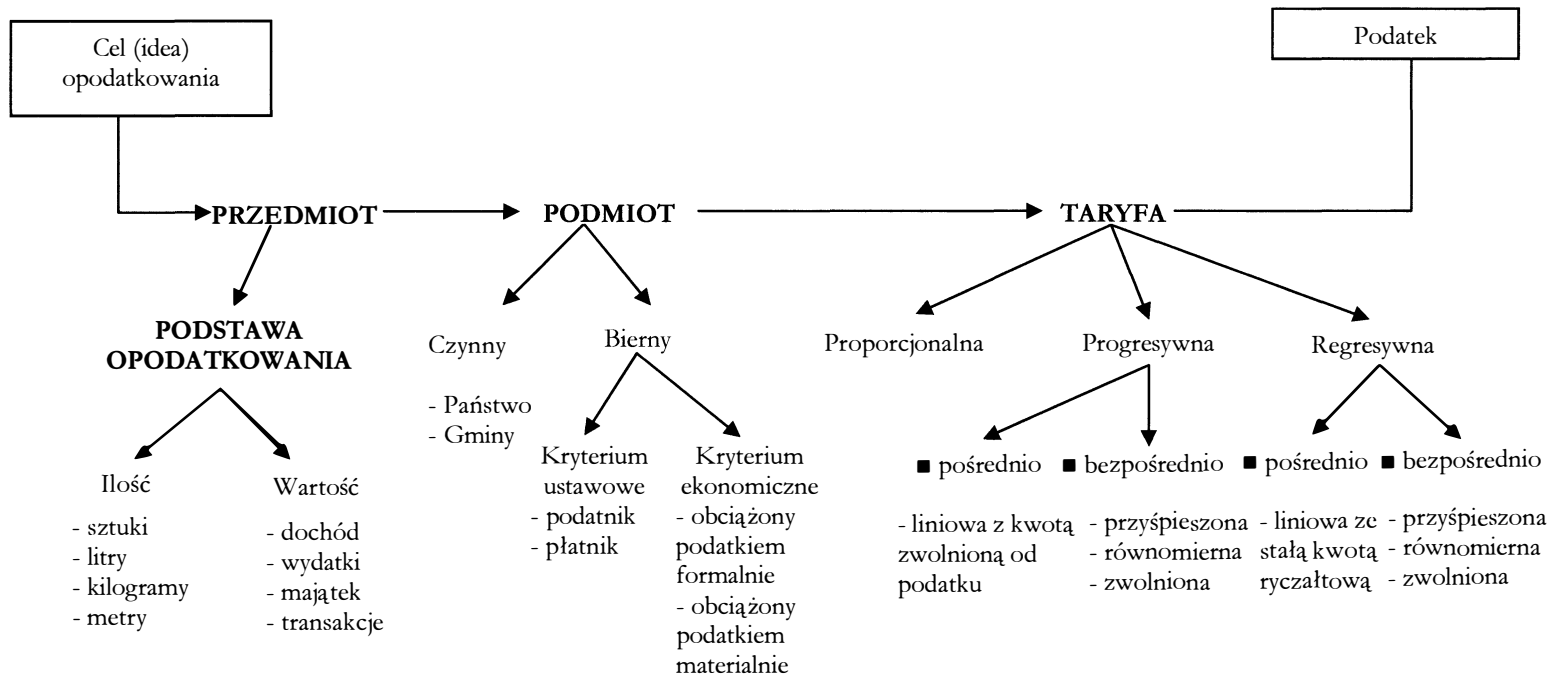
¹⁶¹ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 53.

¹⁶² M. Bouvier, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 40.

¹⁶³ Art. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *O podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz. U. z 2000, Nr 14, poz. 176 z późn. zm.) i art. 1 i 1a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *O podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2000, Nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

Rysunek 1.2.

Etapy budowy obciążenia podatkowego



Źródło: F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 54.

W teorii podmiotem podatku¹⁶⁴ jest ten, na którym ciąży obowiązek uiszczenia podatku¹⁶⁵. Zarówno obowiązek, jak i inne warunki powstania zobowiązania podatkowego muszą wynikać z prawa. Należy jednak pamiętać, iż musi zaistnieć warunek związany z przedmiotem opodatkowania, aby dana jednostka stała się podatnikiem w myśl przepisów. Bardzo ważnym jest także fakt, że nie zawsze podmiot wskazany przez ustawodawcę jest tym, który ponosi ciężar opodatkowania – tzw. *proces przerzucania podatku*. Mamy tu do czynienia z opodatkowaniem pozornym. Występuje ono szczególnie wyraźnie w przypadku podatków pośrednich.

W ramach podmiotów możemy wyróżnić dwie grupy: grupę podmiotów czynnych i biernych. Do pierwszej grupy zaliczamy państwo i gminy (w przypadku polskiego ustawodawstwa), czyli podmioty, które z mocy prawa mają możliwości nakładania podatków – organa podatkowe. Do drugiej grupy zaliczamy z kolei podatników, czyli podmioty, na których z mocy prawa ciąży obowiązek podatkowy. Ta grupa, w przeciwieństwie do pierwszej, jest bardzo dokładnie określona przez ustawodawcę. Charakterystyczny może tu być sposób tego określenia, a mianowicie¹⁶⁶:

- ustawodawca może wskazać pozytywnie na grupę podmiotów, które podlegają obowiązkowi podatkowemu, lub
- ustawodawca wskaże negatywnie kategorie podmiotów nie podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Podmioty bierne można także podzielić ze względu na kryterium ustawowe i ekonomiczne¹⁶⁷.

Pierwsze kryterium wymienia podatnika i płatnika. Definicja podatnika została przytoczona już wcześniej, zaś płatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu¹⁶⁸. Różnicą, która pozwala na wyróżnienie podatnika i płatnika, jest stosunek do obowiązku podatkowego.

Rola płatnika ogranicza się jedynie do roli swego rodzaju pośrednika między podatnikami a organami podatkowymi. Jest on zobowiązany na mocy przepisów do obliczenia i przekazania należnego podatku, ale obowiązek podatkowy spoczywa na podatniku. W rzeczywistości są to te same osoby, ale np. w przypadku gdy za pracownika z podatku rozlicza się pracodawca – tu podatnik i płatnik występują łącznie.

W myśl kryterium ekonomicznego można wyróżnić podmioty obciążone formalnie oraz podmioty ponoszące materialny ciężar podatku. W tym przypadku bardzo dużą

¹⁶⁴ W przypadku polskiego ustawodawstwa, zgodnie z art. 7 *Ordynacji podatkowej*, podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa...*, op. cit.

¹⁶⁵ Obowiązkiem podatkowym, w myśl przepisów ordynacji podatkowej, jest wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawach – art. 4 *Ordynacji podatkowej...*, op. cit.

¹⁶⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 131.

¹⁶⁷ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 59 – 60.

¹⁶⁸ Art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa...*, op. cit.

rolę odgrywa, wspomniana już, przerzucalność podatku. Otóż, w przypadku podmiotów obciążonych formalnie, ustawodawca świadomie i z mocą ustawy nakłada ciężar podatkowy. Natomiast w przypadku drugiej grupy następuje przerzucenie tego formalnego ciężaru podatkowego i konieczność poniesienia faktycznego obciążenia podatku. Takie rozróżnienie podmiotów jest szczególnie widoczne w procesie nakładania i zapłaty podatków pośrednich, a w szczególności podatku VAT. W myśl ustawy: *podatnikami (czyli podmiotami formalnie obciążonymi) są osoby prawne [...] oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą [...] bez względu na cel lub rezultat takiej działalności*¹⁶⁹. Jednak z racji, iż podatek ten jest obciążeniem cenotwórczym, w całości jego ciężar ponoszony jest przez ostatecznego konsumenta. Taka sytuacja sprawia, że formalni podatnicy są jedynie pośrednikami (płatnikami) przekazującymi należny podatek do urzędów. Przerzucalność nie dotyczy jednak tylko podatków pośrednich. Jak zauważono wcześniej, jednym z kryteriów podziału podatków – na pośrednie i bezpośrednie – jest właśnie kryterium przerzucalności. Jednak praktyka gospodarcza negatywnie zweryfikowała ten podział. Podatki bezpośrednie są także przerzucane, z tym że mechanizm w tym przypadku nie jest już taki prosty. Stwierdzenie, iż podatki pośrednie są w całości przerzucane również nie jest zgodne z prawdą. Duże znaczenie w tym przypadku odgrywa sytuacja rynkowa – pozycja sprzedawcy i konsumenta, elastyczność cenowa.

Przedmiotem opodatkowania jest z kolei zdarzenie, z powstaniem którego ustawodawca łączy powstanie obowiązku podatkowego. W ustawodawstwie używa się dwóch rodzajów unormowań: przedmiotem opodatkowania jest albo określona czynność, albo określony obiekt (przedmiot). O przedmiocie opodatkowania świadczy nazwa samego podatku, np. podatek dochodowy od osób fizycznych – przedmiotem jest dochód uzyskiwany przez osoby fizyczne, podatek od nieruchomości – przedmiotem jest nieruchomość itd. Stąd też istnieje także kryterium przedmiotowe podziału podatków, które zostało już omówione. W teorii mało miejsca poświęca się ekonomicznym zagadnieniom przedmiotu opodatkowania. Jego sprecyzowanie jest jedynie wstępem do określenia podstawy opodatkowania, która *de facto* jest, oprócz podmiotu, najważniejszym elementem konstrukcji podatku.

Podstawa opodatkowania jest wartościowym lub ilościowym ujęciem przedmiotu podatku¹⁷⁰. Określenie podstawy nie sprawia większego problemu jeżeli przedmiotem jest np. przychód, dochód lub obrót. Wówczas podstawą jest konkretna kwota wyrażona w pieniądzu, odzwierciedlająca jedną z tych kategorii. Nieco więcej problemem stwarzają podatki, w przypadku których przedmiot nie jest ujęty wartościowo, a na przykład w jednostkach naturalnych. Taki stan rzeczy występuje przeważnie w podatkach majątkowych. Warto w tym miejscu wspomnieć o dyskusji, jaka toczy się od kilku lat w Polsce, nad koniecznością reformy systemu opodatkowania nieruchomości

¹⁶⁹ Art. 15.1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *O podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2004, Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

¹⁷⁰ Niektórzy autorzy w tym zakresie wprowadzają dodatkowy element, a mianowicie podstawę wymiaru i obliczania podatku. Jest to konkretna wielkość, która została przyjęta przez organ podatkowy lub podatnika, w celu wyliczenia należnego podatku, uwzględniająca istniejące w prawie odliczenia. Zob.: E. Nojszewska, *Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 7.

ści. Problem tkwi właśnie w określeniu podstawy opodatkowania, gdyż przedmiotem jest nieruchomości. Owa dyskusja zmierza w kierunku zdefiniowania podstawy opodatkowania jako wartości nieruchomości [Zob.: L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości: problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok 2001].

Ważny jest również sposób ujmowania podstawy opodatkowania. Może być ona wyrażona w sposób ilościowy lub wartościowy. W przypadku pierwszej metody następuje określenie wysokości zobowiązania podatkowego w odniesieniu do fizycznych wielkości (niektóre podatki akcyzowe lub podatki lokalne). Druga metoda polega na obliczeniu podatku jako procentowego udziału wartości podstawy opodatkowania. Rozróżnienie tych metod jest ważne, szczególnie w sytuacji istnienia zjawiska inflacji. Otóż podatki ilościowe automatycznie nie „dostosowują się” wraz ze wzrostem cen wywołanych inflacją. Dzieje się tak dlatego, iż wielkości fizyczne nie podlegają inflacji. Inaczej jest w przypadku podatków wartościowych. W tym przypadku ustawodawca bez podjęcia żadnych kroków może liczyć na większe wpływy do budżetu w wielkościach nominalnych, ponieważ rośnie wartość podstawy opodatkowania. W związku z tym nie istnieje potrzeba waloryzacji tych podatków w przeciwieństwie do pierwszej grupy. Należy pamiętać, że każdy wzrost podatków, nawet jeśli jest to korekta pod hasłem waloryzacji, budzi społeczny sprzeciw. Stąd też rola podatków ilościowych w systemie podatkowym spada.

Wspomniana, zależność między podatkami wartościowymi a inflacją ma również ważne implikacje w stosunku do podatników, jeśli ustawodawca wykorzystuje skalę progresywną. Otóż postępująca inflacja prowadzi przeważnie także do wzrostu wynagrodzeń – celem wyrównania zarobków w wymiarze realnym. Większe zarobki zaś mogą klasyfikować danego podatnika do wyższego progu podatkowego, mimo że realnie nie zarabia więcej. Zjawisko to, nazywane „zimną progresją”, występuje również w Polsce, gdzie poszczególne rządy nie dokonały waloryzacji progów podatkowych w latach 2001 – 2006¹⁷¹.

Z podstawą opodatkowania wiąże się zagadnienia związane z **minimum podatkowym** i **kumulacją podatkową**¹⁷². **Minimum podatkowe** jest to wielkość podstawy opodatkowania, po przekroczeniu której powstaje obowiązek podatkowy. Jej istnienie jest szczególnie aprobowane przez ustawodawcę w przypadku podatków dochodowych od ludności. Istnienie tzw. *kwoty wolnej*, czy też *minimum socjalnego* jest ugruntowane zarówno od strony efektywności systemu podatkowego, jak i od strony jego sprawiedliwości.

Kumulacja podatkowa jest to sumowanie podstaw opodatkowania, w celu określenia należnego podatku. Przyjmuje ona charakter: przedmiotowy, podmiotowy, czasowy i terytorialny.

Jak pisze F. Grądałski: *konkretyzacja i kwantyfikacja przedmiotu opodatkowania w formie podstawy opodatkowania oraz przyporządkowanie podmiotowego zakresu dla danego przedmiotu opodatkowania – to najważniejsze i zarazem najtrudniejsze problemy techniki opodatkowania*¹⁷³.

¹⁷¹ Szerzej: podrozdz. 4.4.

¹⁷² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 134 – 135.

¹⁷³ F. Grądałski, *Wstęp...*, op. cit., s. 55.

Wobec tego podmiot, przedmiot i podstawa stanowią najważniejsze części prawnej konstrukcji podatku. Jeżeli ustawodawca jest w stanie dokładnie sprecyzować owe elementy, to można założyć, iż dany podatek będzie funkcjonował efektywnie. Pozostałe elementy konstrukcji podatku stanowią jedynie pochodną podstawy opodatkowania. Jednak rzeczywistość gospodarcza, istnienie wielu zachowań, produktów sprawiają, że w żadnym systemie podatkowym nie udało się do końca w pełni określić tych fundamentów sprawnej konstrukcji podatku¹⁷⁴.

Elementem prawnej konstrukcji podatku, który w największym stopniu wpływa na kształt płaconych podatków, jest taryfa podatkowa. Jest ona rozumiana jako: *zespół reguł określających, jakie operacje należy przeprowadzić na wartości przedmiotu opodatkowania, aby otrzymać kwotę podatku*¹⁷⁵. Często w literaturze ten element jest określany jako stawka podatkowa – liczba, która razem z podstawą opodatkowania umożliwi obliczenie należnego podatku¹⁷⁶. Stawka podatkowa jest jednak pojęciem węższym i wchodzi w skład taryfy podatkowej. Stawka podatkowa zaś nie zawiera w sobie różnych obniżek, czy też zwyzek stawek podatkowych, a także podziału przedmiotu opodatkowania na różne części, do których będą miały zastosowania różne stawki podatkowe¹⁷⁷. Uniwersalnie taryfę opodatkowania można określić jako: *funkcjonalny związek pomiędzy podstawą opodatkowania a stawką podatku*¹⁷⁸.

Tworzenie odpowiedniej taryfy podatkowej składa się z kilku etapów. W pierwszej kolejności należy określić skalę podatkową, czyli stawkę podatku wraz z kwotami granicznymi poszczególnych progów, o ile one istnieją, następnie kwotę wolną od podatku, a także wszelkie ewentualne obniżki i zwyzki kwot należnego podatku.

Stawkę podatku można zdefiniować jako procentowy stosunek między wielkością obciążenia podatkowego a podstawą opodatkowania. Można wyróżnić jej dwa podstawowe rodzaje:

- **stawkę kwotową** – występuje wówczas, gdy do danej podstawy opodatkowania jest przypisana określona kwota obciążenia fiskalnego;
- **stawkę procentową** – występuje wówczas, gdy podatek ustala się jako procent od podstawy opodatkowania.

Stawki procentowe mogą przybrać charakter stawek stałych (proporcjonalnych) – wówczas należny podatek rośnie w takim samym tempie, jak wartość podstawy opodatkowania i stawek zmiennych – wysokość należnego podatku nie zmienia się proporcjonalnie w stosunku do zmiany podstawy wymiaru.

¹⁷⁴ W wielu artykułach ustaw podatkowych, poświęconych określeniu podmiotu i przedmiotu opodatkowania, można spotkać podmioty lub przedmioty opodatkowania wyliczone w sposób enumeratywny. Jednak przeważnie ustawodawca nie jest w stanie wyczerpać tych katalogów i zawsze zostawia sobie furtkę w postaci zapisu „inne”. Wynika to z faktu, iż ustawodawca z jednej strony nie jest w stanie przewidzieć wszystkich pozycji, z drugiej zaś – z przebiegłości podatników, którzy starają się tak sformułować stan faktyczny, aby naciągnąć go pod określony przepis prawny.

¹⁷⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 531.

¹⁷⁶ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 21. Zob. także: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 135 i S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 160.

¹⁷⁷ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 532.

¹⁷⁸ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 62.

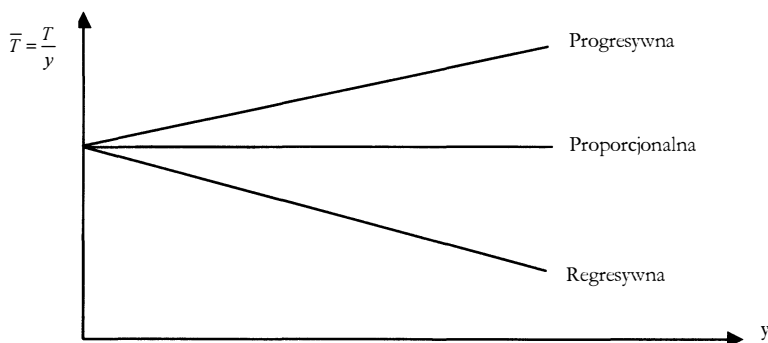
Zanim zostaną dokładnie omówione obie stawki, należy jeszcze wymienić dwie techniki, jakie są stosowane przez administrację podatkową w celu poboru podatku¹⁷⁹. Są to:

- **technika ustalenia stawki z góry przez ustawodawcę** – w drodze ustawy następuje określenie stawki podatku, jaką mają uiścić podatnicy od danej podstawy opodatkowania; w tym przypadku ustawodawca nie jest pewien, co do potencjalnych wpływów z danego źródła;
- **technika repartycyjna** – w tym przypadku następuje określenie pożądaných wpływów podatkowych; w dalszej kolejności zachodzi dostosowanie stawki podatku od znanych wcześniej przedmiotów opodatkowania, tak aby wpływy osiągnęły zakładany poziom.

Stawka proporcjonalna (stała lub liniowa) występuje wówczas, gdy podatek stanowi stały udział w podstawie opodatkowania bez względu na jej wysokość, lub gdy wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania stawka podatku przeciętnego jest stała (zależność między stawką podatku przeciętnego a wysokością podstawy opodatkowania w poszczególnych rodzajach stawek przedstawia rysunek 1.3.), lub gdy elastyczność podatku przeciętnego względem podstawy opodatkowania jest równa 0¹⁸⁰. Bardzo często skala ta w publikacjach jest nazywana **podatkiem liniowym**.

Rysunek 1.3.

Podatek przeciętny w różnych rodzajach stawek podatku



Źródło: F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 66.

Należy jednak wyjaśnić tu pewną niespójność definicji. Często w dyskusjach podatkiem liniowym jest nazywane takie rozwiązanie, w którym istnieniu jednej stawki podatku współtowarzyszy tzw. *kwota wolna od podatku*. Takie rozwiązanie, w ramach techniki podatkowej, w żadnym wypadku nie upoważnia do nazywania go podatkiem liniowym, gdyż w rzeczywistości mamy do czynienia z progresją. W swej publikacji E. Noj-

¹⁷⁹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 532.

¹⁸⁰ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 65.

szewska¹⁸¹ wprowadziła rozróżnienie między dwoma pojęciami, które powinny być z większą rozważą stosowane w publikacjach. Problem tkwi tu w rozróżnieniu konstrukcji, nazywanej **mianem podatku liniowego i podatku płaskiego**.

Podatkiem płaskim nazywamy taką konstrukcję, w przypadku której podstawa opodatkowania jest obciążona *de facto* dwoma stawkami podatku – czyli istnieją dwa progi podatkowe. Na pierwszy z nich nałożony jest podatek o stawce 0% – czyli tzw. kwota wolna, drugi zaś – jest obciążony przyjętą przez ustawodawcę stawką. W tym przypadku, dzięki istnieniu pierwszego progu o zerowej stawce podatku, automatycznie zostaje wprowadzony progresywny charakter tej konstrukcji – taryfę taką można nazwać jako pośrednio progresywną. Udowodnienie tej tezy zostało przedstawione w tabeli 1.2. i na rysunku 1.4.

Tabela 1.2.

Efektywna stawka w przypadku konstrukcji podatku płaskiego

Podstawa opodatkowania (y)	Należny podatek (T)	Efektywna stawka podatku
1 000,00	0,00	0%
3 000,00	0,00	0%
5 000,00	400,00	8%
7 000,00	800,00	11%
9 000,00	1 200,00	13%
11 000,00	1 600,00	15%
13 000,00	2 000,00	15%
15 000,00	2 400,00	16%
17 000,00	2 800,00	16%
19 000,00	3 200,00	17%
21 000,00	3 600,00	17%
23 000,00	4 000,00	17%
25 000,00	4 400,00	18%

Źródło: Obliczenia własne.

W przytoczonych wyliczeniach przyjęto pewne założenia:

- kwota wolna od podatku wynosi 3 000 zł;
- jednolita stawka podatku – 20%;
- nie przewidziano ulg, zwolnień i innych instrumentów zmierzających do obniżenia bądź podwyższenia należnego podatku.

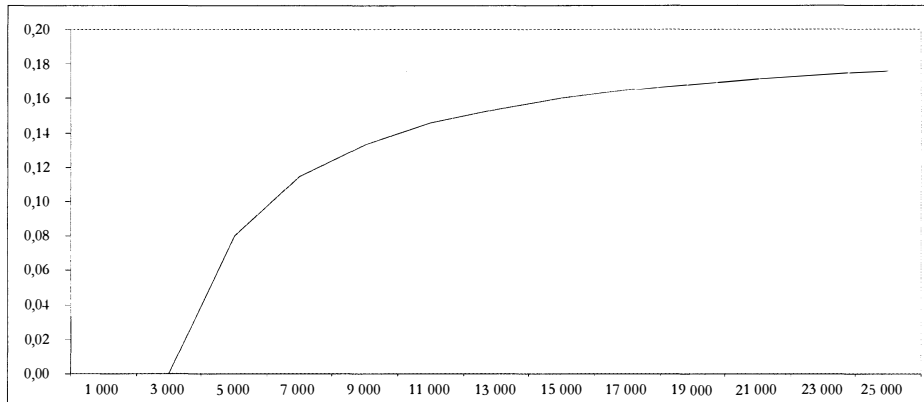
Okazuje się, iż podatnicy – mimo istnienia jednej stawki podatku – wraz ze wzrostem swych dochodów będą płacić coraz wyższy podatek nie tylko w ujęciu bezwzględnym, ale także względnym. Efektywna stawka będzie się zbliżać do tej nominalnej (20%), lecz nigdy jej nie osiągnie. Rozwiązanie takie może okazać się „lekarstwem” łagodzącym nastroje przeciwników i zwolenników podatku linio-

¹⁸¹ E. Nojszewska, *Korzystna rzeczywistość czy miraż? – rzecz o podatku liniowym*, [w:] (red.) A. Pomorska, *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 49 – 57.

wego. Wprowadzenie kwoty wolnej sprawia, iż istnieje progresja podatkowa, zaś jedna stawka podatku niesie za sobą zalety podatku liniowego (motywacyjny charakter) oraz minimalizuje koszty związane z funkcjonowaniem skali progresywnej, z kilkoma progami podatkowymi i przeważnie towarzyszącemu im rozbudowanemu systemowi ulg i zwolnień¹⁸².

Rysunek 1.4.

Zmiana efektywnej stawki podatku wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania



Źródło: Obliczenia własne.

Zdecydowanie częściej w praktyce, szczególnie w przypadku opodatkowania dochodów ludności, są stosowane różnego rodzaju odmiany stawki zmiennej. Możemy zatem wyróżnić:

- stawki progresywne,
- stawki regresywne,
- stawki degresywne.

Najczęściej jest stosowany pierwszy rodzaj, który występuje wówczas, gdy kwota płaconego podatku rośnie szybciej (bardziej niż proporcjonalnie) aniżeli podstawa opodatkowania, lub gdy wraz ze wzrostem podstawy rośnie stawka podatku przeciętnego (por.: rysunek 1.3.). W praktyce występuje wiele odmian skal progresywnych, które w większym bądź mniejszym stopniu nasilają lub ograniczają nierównomierność nałożenia podatku. W związku z tym możemy wyróżnić progresję¹⁸³:

- przyspieszoną,
- liniową,
- opóźnioną (zwolnioną),
- pośrednią,
- bezpośrednią,

¹⁸² Kontrowersje wokół podatku liniowego zostaną szerzej omówione w rozdziale 5.

¹⁸³ Na podstawie: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 135 – 136; F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 68 – 71; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 538 – 540.

- bezpośrednią (2),
- klasową (globalną),
- szczeblową,
- przez wybór elementu podlegającego opodatkowaniu.

Ideą podziału progresji na przyspieszoną, liniową i opóźnioną jest charakter zmiany należnego podatku pod względem wzrostu podstawy opodatkowania. Progresja przyspieszona występuje wówczas, gdy tempo wzrostu podatku jest wyższe od tempa wzrostu podstawy, liniowa – gdy tempo jest równe, opóźniona – gdy podatek rośnie wolniej od podstawy.

Podział progresji na pośrednią i bezpośrednią zależy od relacji między stawką podatku przeciętnego a poziomem podatku krańcowego. W przypadku progresji pośredniej (jej przykład został przytoczony wcześniej przy okazji opisu tzw. podatku płaskiego) wzrostowi wartości podatku przeciętnego towarzyszy w całym zakresie stała stawka podatku krańcowego. Jeżeli dokonano by obliczeń na podstawie danych z tabeli 1.2. podatku krańcowego jako $\Delta T/\Delta y$, okazałoby się, że przyjmuje on wartość stałą w wysokości 5. Podatek krańcowy możemy interpretować jako wielkość zmiany podatku, wywołaną wzrostem podstawy opodatkowania o 1.

Progresja bezpośrednia występuje wówczas, gdy podatek krańcowy rośnie wraz ze wzrostem podatku przeciętnego. Dla przedstawienia tej zależności w tabeli 1.3. zostały przedstawione inne dane, bazujące m.in. na skali progresywnej obowiązującej w Polsce. Należy jednak zwrócić uwagę na progi, podczas obliczania podatku krańcowego. Jeżeli w celu obliczenia tego podatku zestawimy ze sobą zmiany należnego podatku, pod wpływem wzrostu podstawy opodatkowania, znajdujące się w tym samym progu, to, mimo rosnącego podatku przeciętnego, podatek krańcowy przyjmie wartości *const.* (por.: tabela 1.3.).

Tabela 1.3.

Wielkość podatku krańcowego w skali progresywnej

Podstawa opodatkowania (y)	Należny podatek (T)	Podatek krańcowy
30 000,00	5 169,92	
40 000,00	7 397,28	0,22
50 000,00	10 397,28	0,30
60 000,00	13 397,28	0,30
70 000,00	16 397,28	0,30
80 000,00	19 992,48	0,36
90 000,00	23 992,48	0,40
100 000,00	27 992,48	0,40

Źródło: Obliczenia własne na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 27 ust. 1).

Jak wynika z przedstawionych obliczeń, wzrostowi podstawy opodatkowania towarzyszy więcej niż proporcjonalny wzrost należnego podatku. Taka sytuacja spr-

wia, iż podatek krańcowy także rośnie, co potwierdza tezę o progresywności skali stosowanej w Polsce w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych.

Do progresji bezpośredniej odnosi się także podział, który został już przedstawiony, a mianowicie wyróżnienie progresji przyspieszonej, liniowej i opóźnionej.

Drugi rodzaj progresji bezpośredniej odnosi się do takiej konstrukcji, w której stawka podatku wzrasta w sposób ciągły wraz ze wzrastającą podstawą opodatkowania. W tym przypadku zostaje zachowana ciągłość progresji, ale wiąże się ona z dużym stopniem skomplikowania obliczeń niezbędnych do ustalenia należnego podatku. Sytuację tę można zobrazować następującym systemem: stawka podatku dla przedziału od 0 do 999 jednostek pieniężnych wynosi 0%, następnie dla 1 000 j.p. – 10% i dla każdych kolejnych 10 j.p. wzrasta o 0,01%, aż do osiągnięcia poziomu stawki maksymalnej, czyli – załóżmy, że będzie to 30%. Po osiągnięciu stawki maksymalnej, której to nie może przekroczyć, system ten zamienia się w system podatku proporcjonalnego.

W celu ograniczenia wad progresji bezpośredniej wymyślono system progresji klasowej (globalnej). W konstrukcji tej podstawa opodatkowania została podzielona na kilka klas (progów), a następnie przyporządkowano im rosnącą stawkę podatku, przy czym dla każdej klasy obowiązuje jedna stawka od całości podstawy opodatkowania. Została w ten sposób wyeliminowana najważniejsza wada progresji bezpośredniej, tzn. duża trudność obliczenia podatku. W przypadku progresji klasowej od razu można przyporządkować daną podstawę opodatkowania do konkretnego progu i stawki.

Wadą tego rozwiązania jest natomiast brak ciągłości progresji. Jest on widoczny szczególnie na granicy poszczególnych progów podatkowych. Otóż okazuje się, iż wzrost podstawy opodatkowania o jednostkę powoduje gwałtowny wzrost należnego podatku, jeżeli podatnik ma takie dochody, które klasyfikują go na granicy dwóch progów podatkowych. Jest to chyba najbardziej antymotywacyjne rozwiązanie w systemie podatkowym, dlatego nie jest stosowane. Mogłoby ono rodzić bowiem dużo negatywnych zachowań wśród osób, które znalazłyby się w takiej sytuacji. Gwałtowny i nieproporcjonalny wzrost należnego podatku w stosunku do przyrostu podstawy opodatkowania jest widoczny na dokonanych obliczeniach. W przykładzie tym założono istnienie trzech¹⁸⁴ progów podatkowych wraz z kwotą wolną od podatku, tj.:

0 – 999	kwota wolna (czyli stawka podatku – 0%),
1 000 – 9 999	stawka podatku – 19%,
10 000 – 19 999	– 29%,
20 000 – ...	– 30%.

Jak można zauważyć na przykładzie, wzrost podstawy opodatkowania o 1 – odpowiednio z 999 do 1 000, z 9 999 do 10 000 i z 19 999 do 20 000 spowoduje niewspółmierny wzrost należnego podatku – odpowiednio o: 100, 900,1 i 2000,19. Zależność ta jest szczególnie widoczna na wartościach podatku krańcowego. W pierwszym progu podatkowym przyjmuje on wartość 0,10, w drugim zaś 0,19, podczas gdy na granicach wartość podatku krańcowego przybiera wartości odpowiednio – 900,1 i 2000,19. Stąd taka konstrukcja sprzyjałaby działaniom podatników, mających na

¹⁸⁴ Założono, iż przedział podstawy opodatkowania obciążony zerową stawką podatku (kwota wolna) nie jest progiem podatkowym w znaczeniu tutaj stosowanym.

celu obniżenie podstawy opodatkowania w ten sposób, by nie znaleźć się w newralgicznych punktach skali podatkowej.

W praktyce system progresji klasowej jest niczym innym, jak zbiorem kilku podatków liniowych o różnych, rosnących stawkach podatku – świadczyć o tym może stała stawka podatku przeciętnego w poszczególnych progach podatkowych¹⁸⁵.

Aby wyeliminować wady progresji klasowej, skonstruowano system szczeblowy. Podobnie jak w poprzednim przypadku, tak i w tym podstawa opodatkowania została podzielona na kilka przedziałów – progów. Różnica polega jednak na tym, iż wyższa stawka podatku dotyczy jedynie tej części wartości przedmiotu opodatkowania, o którą przewyższa on dolną granicę konkretnego progu podatkowego. Taka konstrukcja sprawia, że na granicy progów nie następuje znaczna różnica w wartości podatku krańcowego, czego na przykład nie można było zaobserwować w progresji klasowej.

Progresja szczeblowa jest konstrukcją najczęściej stosowaną przez rządy, w celu obciążenia dochodów osobistych podatników (choćby polski podatek PIT). Z wymienionych rodzajów progresji (bezpośredniej, klasowej i szczeblowej) ma ona najmniej wad i wydaje się być najbardziej „sprawiedliwa” – o ile progresję można zaliczyć do sprawiedliwego opodatkowania.

Ostatnim rodzajem progresywnego obciążenia podstawy opodatkowania jest progresja przez wybór elementu podlegającego opodatkowaniu. Występuje wówczas, gdy opodatkujemy pewien przedmiot jedną stałą stawką podatku. Wtedy stawka ta w pierwszym przedziale odnosi się do, załóżmy, 10% wartości przedmiotu, w drugim do 20% itd. Taki sposób jest jedynie innym ujęciem progresji. W rzeczywistości jest to nadal skala progresywna, które to ujęcie może być stosowane zarówno w przypadku progresji szczeblowej, jak i klasowej. Zaletą takiego sposobu przedstawienia progresji jest zwrócenie uwagi na stawkę graniczną, która nie może być przekroczona.

Następną odmianą skali podatkowej jest degresja. Występuje wówczas, gdy kwota należnego podatku maleje wraz ze spadkiem podstawy opodatkowania, z tym że spadek kwoty podatku jest bardziej niż proporcjonalny¹⁸⁶. Jak można łatwo zauważyć, degresja jest niczym innym, jak skalą progresywną czytana od przeciwnej strony. Jest to zatem zabieg czysto techniczny, nie mający żadnego znaczenia z punktu widzenia arytmetycznego. Jednak fakt takiego ujęcia skali progresywnej sprawia, iż:

- po pierwsze – wyraźnie jest zaznaczona stawka graniczna – wyjściowa, która może jedynie maleć;

¹⁸⁵ Należy przypomnieć, iż jednym z warunków progresywności jest rosnąca wartość podatku krańcowego.

¹⁸⁶ W pozycji S. Owsiaka *Finanse publiczne* autor nieco inaczej definiuje stawkę degresywną. Otóż, według niego, degresja jest kombinacją stawek progresywnych i stawki proporcjonalnej. Stąd też w pierwszej kolejności podatek rośnie szybciej niż podstawa opodatkowania, aby osiągnąć graniczną stawkę podatku, po przekroczeniu której stawka przechodzi w stawkę proporcjonalną. Takie ujęcie degresji stoi w opozycji zarówno do definicji zawartych w pozycjach: A. Gomułowicza i J. Małeckiego, P.M. Gaudameta i J. Moliniera, jak i innych autorów. Ponadto, takie zdefiniowanie degresji jest niczym innym, jak opisaną progresją bezpośrednią. Zob. także: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 538.

- po drugie – z psychologicznego punktu widzenia jest położony nacisk na obniżkę podatku, a nie na jego wzrost. Za punkt wyjścia przyjęto dużych podatników (posiadających znaczne dochody do opodatkowania), a stawka podatku obniża się wraz ze spadkiem podstawy opodatkowania.

Ostatnim rodzajem taryfy podatkowej jest regresja. Skala ta jest przeciwieństwem skali progresywnej, tzn. wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania następuje spadek kwoty należnego podatku lub gdy maleje stawka podatku przeciętnego. Podobnie jak w przypadku progresji, tak i tu możemy wyróżnić¹⁸⁷: regresję pośrednią i regresję bezpośrednią.

Z regresją pośrednią mamy do czynienia wówczas, gdy spadkowi podatku przeciętnego towarzyszy stała stawka podatku krańcowego, zaś w przypadku regresji bezpośredniej – stawka podatku krańcowego także maleje. Jak można zauważyć, taryfa ta polega na wyższym obciążeniu dochodów niskich i wraz z ich wzrostem następuje obniżanie się stawki podatku. Charakter tej obniżki oraz tempo zależy od konstrukcji skali podatkowej (por. zagadnienia związane z rodzajami skal progresywnych).

Ze względu na swój charakter, a także bardzo negatywny oddźwięk społeczny, taki typ opodatkowania nie jest w praktyce stosowany. Wielu autorów w swojej analizie pomija nawet taki sposób obciążenia wartości przedmiotu opodatkowania. Nie należy jednak zapominać o niezaprzeczalnych zaletach tej skali. Otóż wykazuje ona silne bodźce motywacyjne, w celu powiększenia dochodów, gdyż większe dochody oznaczają mniejszą należność podatkową – nie muszą wcale oznaczać płaconych mniejszych podatków. Zależy to wyłącznie od konstrukcji stawek podatkowych i wartości progów. Mimo dużego negatywnego nastawienia do tej skali, można znaleźć wyjątki stosowania jej w praktyce. Otóż na Łotwie została zastosowana taryfa regresywna w odniesieniu do dochodów osób fizycznych, aby przyciągnąć bogatych podatników. Ten swego rodzaju „eksperyment podatkowy” został wprowadzony w latach 1995 – 1996. Wówczas to została zastosowana skala regresywna w wysokości 10%, obciążająca dochody osób fizycznych powyżej 60 tys. łatów (w tym okresie na Łotwie funkcjonował podatek liniowy w wysokości 25% od dochodów osób fizycznych z kwotą wolną 21 łatów miesięcznie). Ten ewenement podatkowy został wprowadzony w praktyce, w celu przyciągnięcia przede wszystkim pracowników zagranicznych firm pochodzących z krajów, z którymi Łotwa miała podpisane umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Jak stwierdził, minister finansów, Gundars Berzis, był to bardzo udany eksperyment, ponieważ znacznie więcej osób wolało zapłacić podatek na Łotwie niż we własnym kraju¹⁸⁸.

Innym przykładem może być reforma finansów publicznych w Rosji. Otóż, oprócz wprowadzenia tam podatku liniowego o bardzo niskiej stawce 13%, obniżono koszty pracy w ten sposób, że zastosowano regresywną skalę opodatkowania. Jeżeli pracownik zarabia mniej niż 100 tys. rubli rocznie, to wówczas jego pracodawca za-

¹⁸⁷ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 72.

¹⁸⁸ D. Walewska, *O zaletach podatku liniowego*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2000.

płaci podatek socjalny w wysokości 36,5% wypłacanej mu pensji. Jeżeli natomiast pobory są większe, to stawka podatku socjalnego wynosi 20%¹⁸⁹.

Ostatnim elementem prawnej konstrukcji podatku są instrumenty służące obniżce lub zwwyżce naliczonego podatku, takie jak: ulgi, zwolnienia, umorzenia itp. Są to instrumenty stosowane przez ustawodawcę w celu osiągnięcia konkretnego efektu społecznego lub gospodarczego. Są one przejawem interwencjonizmu państwa w mechanizm rynkowy i przybierają charakter bardziej indywidualny, aniżeli chociażby skala progresywna, jako instrument redystrybucji dochodu narodowego. Indywidualny charakter jest związany przede wszystkim z możliwością wywarcia określonego wpływu na konkretną sferę życia społecznego czy też gospodarczego. Ponadto, możliwość ta sprawia, iż bardzo często ulgi i im podobne konstrukcje są wykorzystywane w grze politycznej. Dzieje się tak, ponieważ można przy ich pomocy dotrzeć do określonej grupy społecznej. Za przykład mogą posłużyć kampanie wyborcze, jakie miały miejsce w latach 90-tych XX wieku i na początku wieku XXI w Polsce i w innych krajach. Okazuje się bowiem, że w większości przypadków bardzo często oferowano pewne preferencje podatkowe, w celu zdobycia poparcia określonych grup społecznych.

Najczęściej stosowanymi instrumentami, służącymi obniżce należnego podatku, są ulgi i zwolnienia. Z ulgą mamy do czynienia wówczas, gdy ustawodawca, wprowadzając ją, nie rezygnuje z chęci opodatkowania, lecz jedynie chce obniżyć należność podatkową. Jest to zatem działanie oparte na opodatkowaniu, stawce podatkowej lub kwocie podatku. Zwolnienie natomiast jest instrumentem służącym definitywnemu wyłączeniu określonej kategorii podmiotów lub przedmiotów z obowiązku podatkowego – czyli jest to działanie na podmiocie lub przedmiocie opodatkowania. Należy jeszcze rozróżnić tę konstrukcję od tzw. wyłączenia. Otóż w przypadku zwolnienia podmiot, którego ono dotyczy, nadal pozostaje podatnikiem, ponieważ, aby zwolnienie mogło zaistnieć, musi powstać obowiązek podatkowy. W przypadku wyłączenia ustawodawca całkowicie rezygnuje z chęci obłożenia podatkiem określonej kategorii podatników lub przedmiotów opodatkowania¹⁹⁰.

Najrzadziej stosowanym elementem są zwwyżki podatkowe. Występują one wówczas, gdy podatnik płaci wyższy podatek, niż ten, który wynikałby z powszechnie ustalonych i obowiązujących zasad. Z reguły polegają one na¹⁹¹:

- podwyższeniu podstawy opodatkowania,
- podwyższeniu stawek podatkowych,
- podwyższeniu obliczonej kwoty podatku.

¹⁸⁹ W. Radziwiłowicz, *Po rewolucji przychodzi rewolucja*, „Gazeta Wyborcza”, 23.11.2001.

¹⁹⁰ Szezej: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 137-138; W. Nykiel, *Zwolnienia i ulgi podatkowe a konstrukcja podatku (wybrane zagadnienia)*, w: (red.) B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, R. Mastalski, *Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998, s. 178 – 179.

¹⁹¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 137.

1.3. Zasady podatkowe jako kryteria kształtowania systemu podatkowego

Zasady podatkowe, formułowane przez autorów zajmujących się zagadnieniami fiskalnymi, miały stanowić ramy konstruowania systemów podatkowych¹⁹². Wyznaczały one najważniejsze cechy, jakie powinien posiadać system fiskalny funkcjonujący w danym państwie. To właśnie przez zasady podatkowe można łatwo odczytać poglądy poszczególnych autorów na podatki, a także na cały system społeczno-ekonomiczny. Zakres tematyczny zasad ewoluował niemal tak samo, jak ewoluowała nauka ekonomii. W niniejszym punkcie zostaną przedstawione najważniejsze z nich, które weszły do kanonu teorii podatkowych.

Jeden z pierwszych katalogów zasad podatkowych ustalił J.H.G. von Justi. Miały one być wyznacznikiem dobrego i sprawiedliwego systemu podatkowego. Zatem¹⁹³:

1. Podatki nie powinny wpływać antymotywacyjnie na prowadzenie działalności gospodarczej.
2. Podatki powinny być sprawiedliwe – J.H.G. von Justi za sprawiedliwe uważał przede wszystkim podatki pośrednie.
3. Podatki powinny wynikać z ustaw.
4. Należy unikać przerostu administracji skarbowej i uciążliwości jej działania.

Kolejnym autorem, który w sposób zwięzły przedstawił katalog zasad podatkowych, był A. Smith. Jego cztery zasady na trwałe weszły do doktryny podatkowej i dla znacznej części autorów były punktem wyjścia do formułowania własnych. Choć nie wszystkie są jego autorstwa, to fakt ten nie umniejsza jego wkładu w tę część teorii opodatkowania. Zasady podatkowe Smitha zostały zawarte w jego największym dziele¹⁹⁴. To właśnie od tego zagadnienia rozpoczął on analizę podatków.

Pierwszą w kolejności była zasada równości opodatkowania, choć współcześnie określa się ją jako zasadę sprawiedliwości¹⁹⁵. A. Smith pisał: *poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymywania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu*¹⁹⁶. Jest to jedna z najważniejszych zasad sformułowanych przez Smitha. Zawarł on w niej wyraźny postulat proporcjonalnego opodatkowania, choć – jak już zauważono wcześniej – nie był zadeklarowanym przeciwnikiem progresji. Charakterystyczne jest także to, że Smith używa określenia *equality* (równomierność), a nie *equity* (sprawiedliwość)¹⁹⁷. Stąd też określanie tej zasady mianem zasady sprawiedliwości wiązałoby się z utożsamieniem tej cechy podatku z równomiernym (proporcjonalnym) rozłożeniem jego ciężaru.

A. Smith, opisując tę zasadę, zawarł w niej dwa, ważne wątki¹⁹⁸. Pierwszym z nich jest kwestia ekwiwalencji podatków – koncepcja *benefit*. Porównuje on podatnika do

¹⁹² Pojęcie to, według N. Gajl: *obejmowało pewne właściwości i pożądane cechy, którym powinny odpowiadać konkretne instytucje finansowe*. Zob.: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 140.

¹⁹³ Tamże, s. 38 – 39.

¹⁹⁴ A. Smith, *Badania...*, op. cit.

¹⁹⁵ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 48.

¹⁹⁶ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 584.

¹⁹⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 38.

¹⁹⁸ Tamże, s. 38 – 40.

współdzierżawcy wielkiego majątku. Według niego, jeżeli jesteśmy członkami społeczeństwa – dzierżawcami, musimy uczestniczyć – w formie podatków, w „wydatkach administracyjnych”. Musimy w nich uczestniczyć proporcjonalnie do wielkości dzierżawy. Jednoznacznie więc widać potraktowanie podatku jako opłaty za świadczenia dostarczane przez państwo.

Drugą kwestią, zawartą w tej zasadzie, jest koncepcja zdolności płatniczej – *ability-to-pay*. Smith, poszukując tzw. „sprawdliwej ceny” za „usługi” państwa, wyróżnia trzy podstawowe dochody, z których miałyby być pokrywane podatki, tj.: renta, zysk i kapitał. Odnosząc się do jego wywodów na temat zdolności płatniczej, można wysunąć wniosek, że skala progresywna nie była mu obca.

Pozostałe trzy zasady podatkowe Smitha można zaliczyć to tzw. technicznych zasad, gdyż dotyczą technicznej strony procesu nakładania i poboru podatku. Są nimi: zasada pewności opodatkowania, dogodności i sprawności aparatu skarbowego. Smith pisał: *podatek [...] powinien być określony, a nie dowolny. Termin płatności, sposób zapłaty, suma, jaką należy zapłacić – wszystko to powinno być jasne i zrozumiałe dla podatnika*¹⁹⁹. Można więc zauważyć, jak wielką wagę przykładał do aspektu pewności opodatkowania. System, który realizowałby tę zasadę, byłby systemem przyjaznym, ponieważ jak pisał: *pewność co do tego, ile każda jednostka ma zapłacić, jest [...] sprawą tak wielkiej wagi, iż [...] nawet bardzo nierównomiernie rozłożone podatki nie są w przybliżeniu złem tak wielkim, jak wielkim złem jest nawet mały stopień niepewności w tym względzie*²⁰⁰. Smith słusznie zauważył, że podatki, jeżeli miałyby być określane przez poborcę podatkowego, mogłyby prowadzić do nadużyć w postaci korupcji. Ciekawe spostrzeżenie Smitha dotyczy zmiany zachowań ludzi pod wpływem podatków, otóż: *nieokreślona wysokość opodatkowania wzbudza zuchwalstwo i sprzyja korupcji wśród grona ludzi z natury niepopularnego nawet tam, gdzie nie są oni ani zuchwali, ani skorumpowani*²⁰¹.

Według Smitha, zasada ta miała zapobiegać nadużyciom ze strony aparatu skarbowego w kwestii ustalania wysokości zobowiązań podatkowych. Smith także odniósł się do cechy pewności prawa podatkowego, określającego prawa i obowiązki podatnika. Przepisy te powinny być proste i zrozumiałe dla każdego. Jakże ważna jest to zasada i aktualna, wystarczy przytoczyć przykład polskich, tzw. wiążących, interpretacji. Otóż ta instytucja prawna funkcjonuje właśnie ze względu na niejednoznaczność przepisów podatkowych. Jak bardzo sporna jest to instytucja, niech świadczy fakt, że wśród wielu konstytucjonalistów funkcjonuje przeświadczenie, że jest ona niezgodna z art. 217 ustawy zasadniczej. Przepis ten miał gwarantować podatnikowi, że wszelkie elementy wpływające na wielkość zobowiązania podatkowego muszą wynikać z ustawy, a nie – jak to jest w przypadku wiążących interpretacji – z decyzji administracyjnej²⁰².

¹⁹⁹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 585.

²⁰⁰ Tamże.

²⁰¹ Tamże.

²⁰² Mimo teoretycznego ujęcia niekonstytucyjności tej instytucji prawnej, przedsiębiorcy bardzo sobie ją chwala. Na tytle, iż w 2008 roku rozszerzono jej zakres na inne instytucje odpowiedzialne za pobieranie obciążeń publicznych, tj. ZUS i NFZ. Mimo chęci rozszerzenia zakresu ubiegania się o wiążące interpretacje przez nowy rząd, nie chce on zlikwidować zmian w przepisach uchwalonych

Trzecia zasada dotyczy dogodności płacenia podatków. *Każdy podatek winno się ściągać w takim czasie i w taki sposób, by podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić*²⁰³. Smith postulował, ażeby podatnicy uiszczali podatki w momencie, kiedy istnieje największe prawdopodobieństwo ich zapłaty. Całość rozważań na ten temat można podsumować regułą: *płać podatki, gdy wpływają pieniądze*²⁰⁴. W związku z tym, przez cały proces powstawania i wydatkowania dochodu Smith wyznacza momenty, kiedy istnieje największe prawdopodobieństwo zapłaty podatku. Momenty te i sposób poboru jest różny dla dwóch grup podatków: bezpośrednich i pośrednich. W przypadku pierwszej grupy, tzn. podatków od: zysku, płacy, czynszu z ziemi, czynszu z domów i renty gruntowej, ich wymiar jest dokonywany przy udziale aparatu skarbowego. Inaczej sprawa przedstawia się w przypadku podatków pośrednich. Obciążenie podatkiem konsumpcji Smith uważa za najdogodniejsze²⁰⁵, a w szczególności artykułów zbytku. Dzieje się tak, ponieważ podatnik płaci je w ilościach małych i stopniowo. Uciążliwość tych podatków A. Smith rozpatruje w ten sposób: *ponieważ może on (podatnik) również według własnego uznania albo kupować, albo nie kupować, przeto jeżeli tego rodzaju podatek staje się dla niego kiedykolwiek uciążliwy, trzeba uznać, iż dzieje się tak z winy podatnika*²⁰⁶.

Ostatnia zasada podatkowa dotyczy sprawności aparatu skarbowego – zasada „taniaści opodatkowania”. Smith pisał: *podatek powinien być tak pomyślany, aby suma, jaką zabiera z kieszeni ludności lub do tych kieszeni nie dopuszcza, w najmniejszym jak tylko można stopniu przekraczała kwotę, jaką podatek ten wnosi do skarbu państwa*²⁰⁷. Charakteryzując tę zasadę, Smith poruszył kilka wątków. Otóż według niego, „taniaść podatku” miałyby zapewnić:

- ograniczona liczba urzędników skarbowych;
- podatek nie powinien ograniczać pracowitości ludzi i zniechęcać do niektórych gałęzi produkcji;
- kary nakładane na „nieszczęślików” – osoby, które bezskutecznie usiłują uniknąć płacenia podatków, nie mogą ich rujnować, ponieważ wpływy z tych kar będą znacznie mniejsze od korzyści, jakie osiągnie społeczeństwo dzięki uruchomieniu ich kapitałów;
- podatników nie należy poddawać częstym odwiedzinom poborców skarbowych.

Pierwszy z wymienionych wyżej, warunków chyba w najbardziej bezpośredni sposób odnosi się do „taniaści opodatkowania”. A. Smith uważa, że duża liczba urzędników, a co za tym idzie wysokie wynagrodzenia, sprawiają, że coraz mniejsza część

przez minister finansów – Z. Gilowską, które to doprowadziły do znaczącego spadku wydawanych interpretacji. Podczas gdy w I kw. 2007 roku złożono 14,5 tys. wniosków, zaś wydano 12,3 tys. interpretacji, to po wspomnianych zmianach liczby te wynosiły odpowiednio: 3,9 i 0,5 tys. Zob.: J. Królak, *Rząd PiS wyciął w pień interpretacje*, „Puls Biznesu”, 14.11.2007.

²⁰³ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 585.

²⁰⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 34.

²⁰⁵ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 49.

²⁰⁶ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

²⁰⁷ Tamże, s. 586.

podatków jest przeznaczana na finansowanie celów, dla których są one pobierane. W pewnych okolicznościach podatek może stać się deficytowy (suma wynagrodzeń urzędników aparatu skarbowego przekroczy kwotę pozyskanych dzięki nim podatków).

Drugi warunek jest związany z antymotywacyjnym wpływem systemu podatkowego na przedsiębiorczość ludzi. Otóż wysokie podatki, skomplikowane prawo podatkowe i inne elementy, sprawiające, że podatek jest „nierozsądnie ustanowiony”, mogą doprowadzić do ograniczenia tej aktywności, tzn. do hamowania pracowitości, czy też wycofania się przedsiębiorców z niektórych gałęzi. To wycofanie natomiast, według Smitha, mogłoby zapewnić utrzymanie i zatrudnienie dla wielu osób. Zawarty jest tu także bardzo ważny postulat ochrony źródła dochodu. Mianowicie, zniszczenie tego źródła będzie miało co najmniej dwa negatywne skutki: po pierwsze osoby utracą możliwości utrzymania się, a po drugie – nie będą mogły wywiązać się z obowiązku podatkowego, czyli zostanie utracony potencjalny wpływ podatkowy.

Smith uważał, że: *nierozsądny podatek stwarza wielką pokusę dla przemytła*²⁰⁸. W ten sposób niejako usprawiedliwia i rozumie tych „nieszczęśników”, którzy próbują ominąć zły podatek i uznaje kary na nich nakładane za niestosowne. Nie należy wysuwać pochopnych wniosków, że Smith był całkowicie przeciwny sankcjom. Uważał, że powinny one rosnać proporcjonalnie do wielkości pokusy. Jeżeli nie jest zachowana ta proporcja i kary są niewspółmierne do czynu, to taki system sankcji przynosi społeczeństwu więcej start niż korzyści. Ciekawe wydaje się uzasadnienie takiego stanowiska, otóż Smith pisał: *prawo najpierw stwarza pokusę, a potem karze tych, którzy jej ulegają*²⁰⁹. Podatek, który wynika z takiego prawa, jest podatkiem nierozsądnie ustanowionym, tzn. zbyt wysokim w stosunku do możliwości podatnika. Zaś kara, jak już zauważono, w takim przypadku jest bezproduktywna i może doprowadzić do niszczenia źródeł płacenia podatków.

Ostatni warunek nawiązuje do sankcji opisanych wcześniej. Sankcje te wiążą się z koniecznością dokonywania kontroli podatników przez urzędników skarbowych, a te zaś mogą narazić ich na wiele niepotrzebnych kłopotów. Ważną przesłanką, płynącą z tego warunku, jest fakt zauważenia przez Smitha możliwości przekupywania urzędników – korupcja i możliwość odciążenia uwagi podatników od ich działalności produkcyjnej i skupienie uwagi na czynach mających na celu ochronę przed „udręką kontroli”. Warto także zauważyć, że A. Smith podjął próbę wyceny tej „udręki”. Według niego, jest ona warta tyle, ile wydatek, który podatnik jest gotów ponieść, ażeby się od niej wykupić²¹⁰.

²⁰⁸ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 587.

²⁰⁹ Tamże, s. 587.

²¹⁰ Warunek ten ustawodawca zawarł we współcześnie obowiązujących przepisach w Polsce. Zgodnie z art. 82 ust. 1 i art. 83, *Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, została zagwarantowana przedsiębiorcom ochrona przed zbyt częstymi i długimi kontrolami, *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).

Uzupełnieniem dorobku Smitha jest sformułowana przez jego kontynuatora D. Ricardo tzw. „reguła edynburska”²¹¹, w brzmieniu: *leave them as you find them*²¹². Zasada ta miała dotyczyć polityki podatkowej. Podatki powinny być nakładane w takiej wysokości, aby podatnik pozostawał we względnie tej samej sytuacji, w jakiej był przed ich nałożeniem. Jest tu wyraźnie zarysowany postulat ochrony źródeł dochodu. Powinny one być chronione, ponieważ stanowią podstawę działalności gospodarczej, a co za tym idzie i rozwoju. Nadmierne opodatkowanie można traktować jako²¹³:

- szkodenie produkcji,
- zwalczanie lub utrudnianie procesu bogacenia się ludności.

Generalnie, należy powiedzieć, że dla Ricarda opodatkowanie było złem. Było ono tym większe, im bardziej ingerowało w podział majątku, dokonany w wyniku działania praw rynku, zaś wybór formy opodatkowania był wyborem między mniejszym a większym złem.

Kolejny zbiór zasad podatkowych został stworzony przez J.B. Saya. Zasady te są podporządkowane głównej tezie Saya dotyczącej podatków, a mianowicie: *najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany*²¹⁴. Dlatego też, aby system podatkowy był dobry, musi on realizować następujące zasady²¹⁵:

1. Podatki powinny być umiarkowane pod względem ilości.
2. Należy stosować te podatki, które pociągają za sobą najmniej ciężarów i które nie obciążają podatnika bez żadnej korzyści dla skarbu.
3. Ciężar podatkowy powinien być sprawiedliwie rozłożony.
4. Konstrukcja podatku powinna jak najmniej szkodzić reprodukcji.
5. Podatki powinny raczej sprzyjać, a nie sprzeciwiać się zasadom moralności, tzn. obyczajom pożytecznym dla społeczeństwa.

Omówienie, powyższych, zasad przez Saya opierało się na jego głównych tezach związanych z istnieniem i funkcjonowaniem podatku. Zasady pierwsza, druga i czwarta były tożsame z generalnymi założeniami ekonomii liberalnej – podatków powinno być mało, a te które są nie powinny nakładać zbyt dużych obciążeń na obywateli. W przypadku zasady trzeciej i piątej nastąpiło odejście od liberalizmu. Są to zasady, które najbardziej różnią J.B. Saya od A. Smitha, zaś tezy w nich zawarte rzadko były formułowane w ówczesnych czasach.

Pierwsza zasada jest związana z nakładaniem zbyt wysokich podatków. Say pisał: *zbyt wysoki (podatek), wywołuje ten oplatany skutek, że pozbawia podatnika bogactwa, nie wzbogacając przy tym rządu*²¹⁶. Dzieje się tak dlatego, że podatek uszczupla możliwości konsumpcji produkcyjnej lub nieprodukcyjnej. To zaś wywołuje spadek popytu,

²¹¹ Nazwa ta pochodzi od tytułu czasopisma „Edinburg Review”, w którym to w 1823 r. D. Ricardo zamieścił swój artykuł.

²¹² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 51 – 53.

²¹³ Tamże, s. 52.

²¹⁴ J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 767.

²¹⁵ Tamże, s. 768.

²¹⁶ Tamże, s. 768.

a co za tym idzie i spadek produkcji. Końcowym efektem jest ograniczenie masy podatkowej. Mając to na uwadze, Say konstatawał: *dlatego też dochody skarbu z podatków nigdy nie są odpowiednie do znaczenia, jakie im przypisują*²¹⁷ – w tym miejscu swego dzieła Say przytacza także pewne przysłowie administracji skarbowej: *dwa plus dwa nie jest cztery*. Generalnie, można przyjąć tezę, iż Say, opisując tą zasadę, zauważył pewne zależności, które w późniejszym okresie zostały odzwierciedlone na tzw. krzywej Laffera²¹⁸. Przytacza on bowiem przykład z Francji, gdzie obniżka podatków o połowę nie przyniosła uszczerbku na dochodach z tego tytułu, a przyczyniła się do rozwoju miasta.

Druga zasada jest związana z kosztami poboru podatków. Say neguje tezę, że koszty i podatki wracają do społeczeństwa w innej formie. Nie jest to prawdą, ponieważ: *(koszty i podatki) tkwią nie w ilości uiszczanego pieniądza, lecz w wartości, dostarczonej przez podatnika, a zniszczonej przez rząd*²¹⁹. Do kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu podatkowego, oprócz kosztów poboru, Say zaliczył również dochodzenia sądowe i koszty egzekucyjne.

W przypadku trzeciej zasady Say jednoznacznie opowiedział się za tym, aby podatki były sprawiedliwie, rozłożone muszą być progresywne. Argumentował taki sposób obciążenia podatników tym, że osobom mniej zamożnym należy zapewnić pewien minimalny poziom dochodów przeznaczonych na egzystencję. Z tak postawioną tezą wiąże się jednak problem, który także został zauważony, a jego istota nie straciła na swej aktualności – jak wyznaczyć granicę tego, co jest zbędne i niezbędne? Na tak postawione pytanie nie uzyskujemy odpowiedzi.

Czwarta zasada jest związana z krytyką podatków obciążających obrót towarów, przede wszystkim nieruchomości. Wskazuje, że kwota podatku jest sumą, o jaką majątek społeczeństwa jest uszczuplany. Ponadto, nałożenie obciążenia na przenoszenie własności może doprowadzić do ograniczenia w obrocie, co Say uważał za istotną wadę tego podatku. Stwierdził, że z punktu widzenia społeczeństwa nie jest ważne kto posiada dany majątek. Inaczej jest z punktu widzenia efektywności. Utrudnienie obrotu majątkiem może sprawić, że będzie on nieefektywnie wykorzystywany. Say pisał: *zmiana własności przyczyni się do wzrostu dochodu ogólnego, ponieważ zwiększa dochód obu kontrahentów*²²⁰. Oprócz opisanych wad tych podatków, została także zauważona bardzo duża ich zaleta – łatwość ściągania.

Ostatnia zasada podatkowa była związana z moralnością podatku. Sformułowanie tej zasady wiązało się z przekonaniem, że podatki wywierają wpływ na zwyczaje narodu, podobnie jak na produkcję i konsumpcję. N. Gajl zauważyła, że, jak na ówczesne czasy, była to zasada najszerzej ukazująca możliwości pozafiskalnego oddziaływania podatków²²¹. Say porównuje podatek do kary, która ma na celu powstrzymanie od pewnego działania lub także nakazanie określonego działania. Takie same cechy można przypisać podatkowi odpowiednio ustanowionym. Jak pisał Say podatek jest: *w rękach rządu bardzo potężną bronią, albowiem może znieprawiać albo karać, zachę-*

²¹⁷ J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 769.

²¹⁸ Por.: podrozdz. 1.3.

²¹⁹ J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 773.

²²⁰ Tamże, s. 781.

²²¹ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 54.

cać do lenistwa lub do pracy, do rozrzutności albo oszczędności²²². W ten sposób można spotkać postulaty obciążenia rozrywki, hazardu podatkami, które, oprócz korzyści materialnych, przyniosą pożytek społeczeństwu. Say, podobnie jak Smith, zauważa również negatywny wpływ wygórowanych podatków na uczciwych obywateli. Mogą one bowiem skłonić do oszustwa, jeżeli obywatel stanie przed dylematem: albo minąć się z prawdą, albo poświęcić swój majątek na uregulowanie należności podatkowych na rzecz osób, które takich skrupułów nie mają.

Zasady Saya wydają się być bardziej rozbudowane i lepiej umotywowane, aniżeli zasady Smitha. Mimo to, Smith zdołał sobie zapewnić miejsce w teorii podatku. Bardzo dużym wkładem J.B. Saya w myśl podatkową (dotyczącą zasad) było ukazanie możliwości oddziaływania podatkami na zachowania społeczeństwa. To właśnie ostatnia z przytoczonych zasad ukazuje, jak dużą bronią w rękach rządu jest system podatkowy. Nie jest to jednak instrument bez wad. Zbyt wygórowane podatki mogą doprowadzić do bardzo nagannych zachowań podatników i zubożenia społeczeństwa.

Jednym z ostatnich twórców, który wywarł znaczący wpływ na obecnie funkcjonujące katalogi zasad podatkowych, był opisywany już A. Wagner. Wyróżnił on cztery grupy zasad, które miały stanowić przesłanki konstruowania systemu podatkowego²²³:

- zasady polityki finansowej,
- zasady gospodarcze,
- zasady sprawiedliwości,
- zasady zarządzania podatkami.

W ramach pierwszej grupy, Wagner zawarł dwa postulaty: wydajności i elastyczności podatku. Wydajność podatku była związana z jego możliwością zaspokajania rosnących potrzeb państwa na dochody (por. prawo Wagnera). Miały one służyć pokryciu wydatków realizujących koncepcję państwa dobrobytu. Jeżeli zatem założymy, że potrzeby te ciągle wzrastają, to instrumenty służące pozyskiwaniu dochodów na pokrycie wydatków powinny być wydajne. Elastyczność podatku, z kolei, była ujmowana jako jego możliwość dostosowywania się do zmieniającego się zapotrzebowania na dochody.

Grupa zasad gospodarczych obejmowała największy zakres przedmiotowy. W tym miejscu Wagner – mimo prezentowania typowo socjalistycznych poglądów – wyraźnie opowiada się za ochroną źródeł podatku i wskazuje na bardzo dużą wagę kapitału w gospodarce. Można zatem wywnioskować, że progresja, za którą się opowiada, nie powinna niszczyć źródeł podatku, czyli nie powinna przybierać formy konfiskaty. W ramach tych zasad, A. Wagner porusza zagadnienie przeczulności podatków. Postulował, aby badania nad tym zjawiskiem miały bezpośredni wpływ na przekonowywanie systemu podatkowego jako całości.

Zasady sprawiedliwości bezpośrednio wynikały z koncepcji państwa, jaką widział Wagner. Jak już zauważono wcześniej, każdy z autorów w tym zakresie formułował zasadę sprawiedliwości, jednak jej rozumienie było odmienne. W tym

²²² J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 784.

²²³ A. Gomułowicz, J. Matecki, *Podatki...*, op. cit., s. 64.

przypadku mamy do czynienia z wyraźnym postulatem zastosowania skali progresywnej, w celu korekty wytworzonego produktu przez gospodarkę. Należy jednak podkreślić, iż autor opowiadał się za łagodnym jej przebiegiem. Z grupą tych zasad był związany także postulat powszechności opodatkowania, jako jeden z najważniejszych wyznaczników sprawiedliwości opodatkowania. Opowiadał się on zarówno za powszechnością podmiotową, jak i przedmiotową, z tym, że nie uważał za wyłom z tej zasady: odmiennego opodatkowania różnych dochodów, zastosowania skali progresywnej czy też zastosowania kwoty wolnej od podatku.

Ostatnią grupę zasad sformułowanych przez Wagnera można zaliczyć do zasad techniki podatkowej, tj.²²⁴:

- określoność podatku – czyli nic innego jak zasada pewności A. Smitha z jej konsekwencjami;
- wygoda podatku – postulat ten A. Wagner ujmuje podobnie jak A. Smith, jednak dodaje do niego także punkt widzenia administracji skarbowej;
- najniższe koszty ściągania podatku – czyli postulat ograniczania kosztów związanych z procesem egzekwowania prawa podatkowego.

Wszystkie przedstawione zasady, sformułowane przez głównych autorów z zakresu teorii podatku, opisują dobry i efektywny system podatkowy. Ich treść, niekiedy różnie interpretowana, ewoluowała wraz ze zmianą podejścia do roli państwa w gospodarce. Odzwierciedlały one także ówczesnie panujące stosunki, jakie zachodziły w gospodarce i tendencje związane z rozwojem myśli ekonomicznej. Treść zasad podatkowych rozwijała się również w miarę precyzowania ustawodawstwa obowiązującego w poszczególnych krajach – zasady F. Neumarka.

Autorem, który poddał krytyce wszystkich poprzednich twórców zasad podatkowych, był F. Neumark. Uważał on, że formułowane dawno temu postulaty z zakresu techniki opodatkowania nie są już przydatne i należy je przeformułować i dostosować do zmieniającej się rzeczywistości. W ten sposób powstał następujący katalog zasad podatkowych²²⁵:

- zasady fiskalno-budżetowe,
- zasady etyczno-społeczne,
- zasady ekonomiczne,
- zasady techniki podatkowej.

Pierwsze z nich są związane z wyznawaną przez F. Neumarka rolą państwa w gospodarce, a dokładnie z jego aktywną rolą. Podatki mają służyć przyniesieniu, odpowiednich do potrzeb wydatkowych, dochodów. Należy podkreślić, iż mimo popierania ingerencji państwa, zauważa on, że zbyt duża chęć wzrostu wydatków może doprowadzić do pojawienia się fiskalizmu podatkowego. Zapobiec temu ma konstrukcja tzw. *optymalnego budżetu*, który nie narusza granic opodatkowania.

Przez zasady etyczno-społeczne należy rozumieć generalnie postulat powszechności i sprawiedliwości opodatkowania. F. Neumark dostrzega, iż każdy instrument, który ogranicza finanse, musi być podporządkowany aspektowi etycznemu. Sprawiedliwość

²²⁴ A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 66 – 67.

²²⁵ Tamże, s. 69 – 73.

opodatkowania jest związana przede wszystkim z równym traktowaniem wszystkich obywateli przez państwo – wspomniana powszechność opodatkowania, przy zastosowaniu instrumentów różnicujących obciążenia podatkowe – redystrybucja.

Zasady ekonomiczne w pewnym sensie wynikają z pierwszej grupy. Stosowanie podatków wiąże się z realizacją przez nie pewnej wiązki celów. Nigdy nie jest tak, że instrument ten można skonstruować w ten sposób, aby pełnił on tylko jedną funkcję, stąd też postulat celowego wykorzystywania podatków do działań interwencyjnych, szczególnie w zakresie polityki antycyklicznej. Ważny jest także fakt, iż został zauważony konflikt, jaki może zaistnieć między poszczególnymi celami realizowanymi przez podatki.

Ostatnie zasady podatkowe, jak sama nazwa wskazuje, są związane bezpośrednio z technicznym aspektem systemu podatkowego. Możemy zatem wymieć tu: zasadę trwałości prawa podatkowego (zasada pewności opodatkowania), zasadę spójności systemu podatkowego (podstawowa cecha systemu, jako pewnego zbioru rozwiązań szczegółowych, których konstrukcja nie może nawzajem się wykluczać), zasadę przejrzystości podatków oraz zasadę „taniości opodatkowania”. Można więc zauważyć, że zasady podatkowe, stanowiące tę grupę, nierozłącznie towarzyszą rozważaniom dotyczącym systemu podatkowego. O ile pierwsze grupy wśród wielu autorów mogą budzić pewne kontrowersje, o tyle ta ostatnia jest stałym elementem postulatów wysuwanych przez wszystkich autorów.

Na obecnym poziomie rozwoju nauki finansów formułuje się bardzo wiele katalogów zasad podatkowych. Niekiedy mają one charakter bardzo specjalistycznych, ale w zdecydowanej większości są powtarzane za klasycznymi twórcami. Generalnie, zasady te można pogrupować na różne sposoby. Według najogólniejszego podziału, można by wyodrębnić dwie grupy, tj.: zasady efektywnościowe i zasady odzwierciedlające sprawiedliwość systemu podatkowego. Można je także podzielić za A. Gomułowiczem²²⁶ na:

- zasady techniki podatkowej,
- ekonomiczne zasady opodatkowania,
- zasady przeczalności podatków,
- zasady etyki opodatkowania.

Do kolejnych grup zostały zaliczone następujące zasady:

- do pierwszej – pewności opodatkowania, dogodności opodatkowania, taniości podatku, określoności podatku, wygody podatku, najniższych kosztów ściągania podatku, trwałości prawa podatkowego, przejrzystości podatków, niesprzeczności podatków w ramach systemu podatkowego;
- do drugiej – ochrony źródeł podatku, ricardiańską zasadę *leave them as you find them*, wagnerowskie zasady dotyczące polityki fiskalnej i gospodarcze zasady podatkowe, zasady związane z systemem gospodarczym;
- do trzeciej – koncepcji incydencji podatkowej, zasadę „stare podatki, dobre podatki”;
- do czwartej – „równej ofiary”.

²²⁶ A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 5-6.

Obecnie w literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć ujednoczony katalog zasad podatkowych. Uniwersalnym może być na przykład zbiór tzw. klasycznych zasad podatkowych²²⁷, w skład, którego wchodzi:

- zasada pewności,
- zasada dogodności,
- zasada taniości,
- zasada unikania fiskalizmu i ochrona źródeł podatkowych,
- zasada równomierności/sprawiedliwości opodatkowania,
- zasada „moralności” podatku.

Dokonany przegląd zasad podatkowych, bez wątpienia, nie wyczerpuje tej tematyki. Obecnie większość autorów, proponując konkretne rozwiązania, uzasadnia ich optymalność pod względem określonych wytycznych, czyli zasad podatkowych²²⁸.

1.4. Polityka fiskalna i jej zadania

Problem stosowania podatków do celów pozafiskalnych został już wcześniej zsygnalizowany. Dokonany krótki przegląd poglądów poszczególnych szkół na kwestię podatków ukazał, iż najważniejszy problem, z punktu widzenia makroekonomicznego, polega na wyznaczeniu zakresu aktywnego stosowania instrumentów fiskalnych. Jego określenie niemal automatycznie implikuje rodzaje stosowanych rozwiązań z zakresu techniki podatkowej. Trudno jest bowiem wyobrazić sobie, aby rząd, który postulując ograniczoną rolę podatków, stosował konstrukcje fiskalne, takie jak: skalę progresywną czy też rozbudowany system ulg i zwolnień.

Ze uwagi na przyjętą tematykę pracy, kwestia polityki fiskalnej zostanie poruszona w niewielkim zakresie. Jest to zadanie dość trudne ze względu na bogatą literaturę z tego zakresu, a także wielość rozwiązań praktycznych. Trudność potęguje także fakt, iż na politykę państwa składają się dwa rodzaje polityk: fiskalna i monetarna. Zatem rozpatrywanie jednej bez nawiązania do drugiej jest dużym błędem, może nie tyle metodologicznym, co praktycznym²²⁹.

Stąd też, przed rozwinięciem tematyki polityki fiskalnej, należy podjąć próbę uściślenia znaczenia poszczególnych pojęć z jej zakresu. Już we wstępie omawiania tych zagadnień wielu autorów próbuje indywidualnie sprecyzować pojęcie samej polityki fiskalnej, a także umieścić ją hierarchicznie w ramach polityki gospodarczej państwa jako całości. I tak na przykład M. Pietrewicz przez politykę fiskalną uznaje: *politykę państwa, do realizacji której wykorzystywane są narzędzia gromadzenia dochodów publicznych*²³⁰. Jednak, jak

²²⁷ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy: strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 31.

²²⁸ Omówienie kierunków rozwoju zagadnień zasad podatkowych zostało szerzej poruszone w pozycji: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., rozdz. III, par. 2.

²²⁹ Jak zauważył np. Z. Fedorowicz: *obecnie trudno jest poruszać zagadnienia polityki fiskalnej, oddzielonej od polityki monetarnej, bardziej właściwie jest mówić o jednej, kompleksowej polityce finansowo-monetarnej*. Zob.: Z. Fedorowicz, *Polityka...*, op. cit., s. 10 (Zob. także: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 279 – 290). Nie bez znaczenia wydaje się również fakt delegowania uprawnień w zakresie polityki monetarnej na szczeble instytucji ponadnarodowych – np. Europejski Bank Centralny w strefie EURO.

²³⁰ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltex, Warszawa 1996, s. 7.

sam zauważa, takie ujęcie może być dyskusyjne. Wynika to z odmienności tego podejścia w stosunku do współczesnej literatury anglosaskiej czy też europejskiej. Pierwszą politykę fiskalną ujmuję bardzo szeroko, jako politykę realizowaną przez finanse publiczne²³¹. W drugim zaś przypadku jest to podejście węższe, związane z utożsamianiem polityki fiskalnej z polityką podatkową²³². S. Owsiak uzasadnia szerszy zakres pojęciowy polityki fiskalnej, twierdząc, iż zakładając węższy zakres definicyjny, oznaczałoby to, że gromadzenie dochodów budżetowych jest celem samym w sobie.

Twierdzenie to jest dosyć łatwo obalić, chociażby z tego względu, że to wydatki budżetowe ściśle determinują wielkość i strukturę dochodów publicznych²³³ (zob. także: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse ...*, op. cit., s. 21 – 22)²³⁴. Takie ujęcie polityki fiskalnej, według S. Owsiaka, wpływa na stawiane przez niego cele tej polityki²³⁵:

- zaspokojenie popytu władz publicznych na dochody;
- realizacja statutowych zadań władz publicznych za pomocą zgromadzonych środków pieniężnych;
- realizacja pozafiskalnych celów państwa, ale przy wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej.

Nieco inne cele polityce fiskalnej przypisują P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus. Według nich, polityka ta – rozumiana jako proces kształtowania podatków i wydatków publicznych – powinna pomagać w łagodzeniu wahań koniunkturalnych i przyczyniać się do utrzymania wzrostowych tendencji gospodarki o wysokim zatrudnieniu, a także wolnej od wysokiej i zmiennej inflacji²³⁶.

Z kolei Z. Fedorowicz pod pojęciem tym rozumie: *dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne*²³⁷.

Przedstawiony tu problem pojęciowy można sprowadzić do odpowiedzi na następujące pytanie: w jakim zakresie różnią się od siebie pojęcia: polityka budżetowa, polityka fiskalna i polityka podatkowa?

Powyzsza kolejność nie jest przypadkowa. Na potrzeby pracy przyjęto następujący zakres przedmiotowy poszczególnych polityk. W przypadku polityki budżetowej mamy

²³¹ J.D. Gwartney i R.L. Stroup politykę fiskalną traktują jako pewną sumę polityki podatkowej i wydatkowej, której stosowanie ma zapewnić osiągnięcie celów makroekonomicznych. Zob.: J.D. Gwartney, R.L. Stroup, *Macroeconomics...* op. cit., s. 176. Podobne stanowisko przyjmują angielscy autorzy: S. James i Ch. Nobes, którzy politykę fiskalną ujmują jako politykę, w której zawierają się dwa zakresy działalności rządu – zarówno ta dochodowa, jak i wydatkowa. Zob.: S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 114 (Zob. także: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 143 i s. 266-267).

²³² M. Pietrewicz, *Polityka...*, op. cit., s. 7.

²³³ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 281-282.

²³⁴ Inne stanowisko w tym zakresie przyjmują: P.M. Gaudemet i J. Molinier. Otóż uważają oni, że finanse publiczne obejmują swym zakresem: politykę finansową, politykę budżetową i politykę społeczną. Wynika z tego, iż, posługując się instrumentami dochodowymi i wydatkowymi w zakresie finansów publicznych, rząd realizuje cele ekonomiczne i społeczne. Autorzy ci wskazali także na bardzo ważny aspekt w tym zakresie, a mianowicie na rolę układu politycznego w ramach finansów publicznych. Zob.: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 21-22.

²³⁵ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 282.

²³⁶ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 279.

²³⁷ Z. Fedorowicz, *Polityka...*, op. cit., s. 7.

do czynienia z wykorzystywaniem przez państwo narzędzi zarówno dochodowych, jak i wydatkowych. Podobnie jest w odniesieniu do polityki fiskalnej, z tym że w drugim przypadku, w ramach narzędzi dochodowych, operujemy jedynie podatkami. Polityka podatkowa jest, w tym ujęciu, częścią polityki fiskalnej polegającej na celowym stosowaniu instrumentów fiskalnych, jakimi są podatki. Zatem, przyjmując taką systematykę i zakres pojęciowy, można stwierdzić, iż głównym zainteresowaniem autora niniejszej pracy jest polityka podatkowa – czyli działania rządu dzięki instrumentom podatkowym, której istotą jest zdefiniowanie celów, dla których są pobierane podatki²³⁸.

Ze względu na niejednorodność definiowania poszczególnych polityk, także ich miejsce w polityce ekonomicznej rządu może budzić pewne wątpliwości. Największą z nich jest skłonność do zamiennego stosowania pojęć: polityka budżetowa i polityka fiskalna²³⁹. Przyjęcie takiego stanowiska może powodować pewne trudności we właściwym ich ujęciu w ramach całościowej polityki ekonomicznej państwa. Jak wcześniej zauważono, w anglojęzycznej literaturze polityka fiskalna ujmowana jest w szerszym zakresie i jest równoważna pojęciu polityki budżetowej. Stąd też w dalszej części pracy autor zdecydował się na postawienie znaku równości pomiędzy tymi dwoma pojęciami, co jednak nie oznacza, że jest to bezdyskusyjne²⁴⁰. Z. Fedorowicz rozróżnił bowiem te dwie polityki, przyjmując w tym celu kryterium instytucji, które realizują pewne segmenty polityki fiskalnej. Chodzi tu o fakt, że nie wszystkie dochody i wydatki są realizowane przez budżet państwa. Ważnymi organami w tym zakresie (w Polsce) są również jednostki samorządu terytorialnego oraz szeroko rozumiana gospodarka pozabudżetowa (zakłady pozabudżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne). Wobec tego w ramach polityki fiskalnej można rozróżnić politykę budżetową, politykę funduszy celowych i gospodarki pozabudżetowej²⁴¹.

Polityka fiskalna, oprócz polityki monetarnej, jest najważniejszym narzędziem państwa w odgrywaniu aktywnej roli w kształtowaniu procesów gospodarczych. Ogólnie można stwierdzić, iż celami tych dwóch polityk będą cele globalne, takie jak: wzrost gospodarczy, walka z bezrobociem, stabilizacja rozwoju gospodarczego, czy też utrzymanie inflacji na rozsądnym poziomie²⁴². Jak wiele innych pytań z zakresu eko-

²³⁸ M. Gasz, *Progresa podatkowa jako determinanta fiskalizmu systemu podatkowego*, [w:] (red.) Z. Przybyła, J. Sokołowski, *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

²³⁹ Zob.: M. Pietrewicz, *Polityka...*, op. cit., s. 10 – 11.

²⁴⁰ Według autora, propozycją do dyskusji może być myśl, iż z makroekonomicznego punktu widzenia obie te polityki mają taki sam zakres. Różnica może występować w podejściu do konstruowania poszczególnych instrumentów w ramach ich zakresu. Otóż polityka budżetowa jest – według autora – pojęciem bardziej prawnym, aniżeli ekonomicznym. Bowiem skoro polityka ta dotyczy budżetu, mamy zatem do czynienia z całą procedurą tworzenia tego dokumentu. Ważne są tu: zasady budżetowe, deficyt budżetowy oraz sposób jego finansowania, procedury budżetowe oraz wiele innych uregulowań prawno-ekonomicznych, bez których spełnienia nie może być mowy o budżecie. Polityka fiskalna z kolei dotyczy realizacji pewnych założeń makroekonomicznych, dzięki wykorzystaniu poszczególnych instrumentów, które wchodzą w jej zakres. Jeżeli zatem chcemy wyróżnić politykę budżetową i politykę fiskalną, to prawdopodobnie nie może to odbyć się na podstawie tych samych kryteriów.

²⁴¹ Z. Fedorowicz, *Polityka...*, op. cit., s. 7.

²⁴² W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 29.

nomii, tak i te o zakres oddziaływania tej polityki sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie: ile państwa, ile rynku?

Krótki przegląd z zakresu historii myśli podatkowej, dokonany na początku pracy, zasygnalizował już odmienność różnych autorów w podejściu do sposobu i zakresu interwencji dzięki podatkom (ew. systemowi podatkowemu). Instrument, jakim jest podatek, został stworzony przede wszystkim dla celów fiskalnych – miał on po prostu przynosić dochody podmiotowi, który go nakładał. Jednak stosunkowo szybko okazało się, że stosowanie tego instrumentu, oprócz celu fiskalnego, powoduje powstanie określonych skutków gospodarczych i społecznych. Nie istniała jednak żadna zwięzła teoria, która w sposób usystematyzowany uzasadniałaby wykorzystanie tych instrumentów dla celów pozafiskalnych. Najstarsze i stosunkowo pełne ujęcie tej problematyki można znaleźć w poglądach A. Smitha. Według tej doktryny, polityka fiskalna nie powinna być aktywna, tzn. państwo nie powinno wykorzystywać instrumentów podatkowych do ingerowania w mechanizm rynkowy. Wysokie stawki podatku, jakie wiążą się z taką polityką, miałyby osłabiać skłonność do oszczędzania, stanowiącą największą „cnotę” społeczeństwa, według liberałów²⁴³. Wyższe podatki oznaczałyby również zmniejszenie dyspozycyjnych dochodów, a to z kolei ograniczałoby możliwości zaspokajania potrzeb indywidualnych. Należy zaznaczyć, iż klasyczna teoria ekonomii zakładała, że maksymalizację interesu społeczeństwa można zapewnić jedynie dzięki maksymalizacji interesu indywidualnego poszczególnych jego członków. Inaczej rzecz ujmując, dobro państwa jest niczym innym, jak sumą zadowolenia jego obywateli.

Takie podejście do zakresu polityki fiskalnej wynikało z doktryny ekonomicznej głoszonej przez klasyków. Mimo to, należy zauważyć, iż nawet według tych autorów państwo ma swoje zadania, dla realizacji których musi pozyskiwać dochody. Jednak stosowanie podatków powinno odbywać się według określonych zasad²⁴⁴:

- należy respektować optymalną zdolność podatkową społeczeństwa;
- nie należy powodować za sprawą podatków zmian w podziale dochodu narodowego, który został ukształtowany na rynku;
- dochody podatkowe powinny być oparte w większym stopniu na podatkach pośrednich – czyli tych obciążających konsumpcję.

Pierwsza zasada dotyczy stosowania takich konstrukcji podatkowych, które obciążałyby podatników w sposób proporcjonalny, chociaż w tym przypadku zdania są podzielone. Nawet w *Bogactwie* A. Smitha można znaleźć przesłanki zaprzeczające tej zasadzie. Z kolei J.B. Say jednoznacznie opowiadał się za opodatkowaniem progresywnym. W ogóle pojęcie **zdolności podatkowej** jest bardzo problematyczne, ze względu na fakt, iż nie do końca określono, co ma być jej wyrazem. Bez wątpienia,

²⁴³ Takie gloryfikowanie oszczędności było związane z przekonaniem, że są one podstawowym źródłem przyrostu społecznego kapitału rzeczowego. Pozostaje to, bez wątpienia, w sprzeczności z modelem, który już od wielu lat jest konkurencyjny wobec klasycznego, a mianowicie z modelem gospodarki według J.M. Keynesa (Zob.: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 199 – 215).

²⁴⁴ M. Pietrewicz, *Polityka...*, op. cit., s. 11.

najczęściej stosuje się kategorię dochodu, ale nie należy zapominać o przychodzie, czy tym bardziej o wydatkach konsumpcyjnych²⁴⁵.

Ze względu na gloryfikowanie mechanizmu rynkowego, był podnoszony sprzeciw także w stosunku do faktu wykorzystywania podatków w celu korekty podziału dochodu ukształtowanego na rynku. Stanowisko to można uznać za rozwiązanie wątpliwości, jakie pojawiły się przy pierwszej zasadzie. Otóż sprzeciw wobec redystrybucji, czyli wtórnego podziału dochodu przez system finansów publicznych, jest również sprzeciwem wobec chęci stosowania skali progresywnej. To właśnie ta konstrukcja stawek podatkowych sprawia, iż większa część dochodu jest odbierana od osób zarabiających więcej, a mniejsza – od tych zarabiających mniej. Następnie drogą transferów z budżetu państwa są one rozdysponowywane według określonego schematu wydatków.

Dużo wątpliwości może budzić przytoczona tu trzecia zasada. Jej istotą jest wskazanie na konieczność intensywniejszego wykorzystania podatków pośrednich. Stanowisko w tej kwestii wynika z określonych preferencji w zakresie wspierania oszczędności. Otóż, chcąc je powiększać, należy stosować takie instrumenty, aby wpływały one pozytywnie na skłonność społeczeństwa do oszczędzania. Generalnie, rzecz ujmując (choć nie do końca można się z tym zgodzić), klasycy uważali, że podatki bezpośrednie obciążają w większym stopniu warstwy oszczędzające, stąd też tak sformułowana zasada. Podatki pośrednie, które w większym stopniu obciążają warstwy nie posiadające, mogłyby odciążyć te osoby, które chcą uzyskać dochód zakumulować. Był to niewątpliwie ukłon w stronę osób, które były posiadaczami czynnika produkcji, jakim jest kapitał.

Mimo że takie stanowisko było bardzo często krytykowane, szczególnie przez przeciwników kierunku liberalnego, to nie było ono bezzasadne. Już w *Bogactwie* A. Smith zwrócił uwagę na możliwość przenoszenia produkcji (kapitału), w wyniku działania czynników fiskalnych. Właściciele kapitału A. Smith nazwał mianem „obywateli całego świata” i wskazał, że jeżeli ów kapitalista będzie narażony na wysokie obciążenia podatkowe lub: *przykre badania związane z wymiarem uciążliwego podatku, będzie skłonny do przeniesienia produkcji w tę część świata, gdzie nie napotka na takie bariery*. Dalej Smith pisze, że: *wycofując kapitał, położylby kres całej działalności gospodarczej, jaką przy jego pomocy (kapitału) prowadził w kraju, który opuścił*²⁴⁶.

Podejście liberalne do kwestii polityki fiskalnej spotkało się z dużym sprzeciwem i konstruktywną krytyką A. Wagnera w drugiej połowie XIX w., jako najwybitniejszego przedstawiciela nowego kierunku – tzw. socjalizmu reformistycznego. W zakresie polityki podatkowej²⁴⁷ jednoznacznie opowiedział się on za wykorzystaniem podatków w celach redystrybucji. Stosowanie odpowiednich konstrukcji podatkowych (m.in.: progresywnego podatku dochodowego, podatku od dochodu niezасłużonego, podatków

²⁴⁵ Szerzej: w podrozdz. 5.3.

²⁴⁶ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 619.

²⁴⁷ W przypadku teorii A. Wagnera słuszne wydaje się zastąpienie polityki fiskalnej pojęciem polityki podatkowej. Wynika to z faktu, iż w większym stopniu analizuje on konstrukcje podatkowe i ich skutki, aniżeli oddziaływanie wydatków z budżetu państwa. Stąd też w pozycjach książkowych autorzy są bardziej skłonni do stosowania drugiego pojęcia przy okazji omawiania teorii podatkowych A. Wagnera (Zob. m.in.: M. Pietrewicz, *Polityka...*, op. cit. lub A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit.).

majątkowych²⁴⁸) miało zapewnić sprawiedliwy podział wytworzonego produktu, ponieważ rynek, ze względu na swą niedoskonałość, nie był w stanie tego zapewnić.

Ponadto, bardzo ważne jest jego stanowisko w zakresie ingerencji państwa w mechanizm rynkowy przez podatki. Do kanonu nauki o finansach publicznych weszło prawo, które zostało sformułowane przez A. Wagnera, a dotyczyło procesu ciągłego wzrostu wydatków budżetowych²⁴⁹ – tzw. *prawo stałego wzrostu wydatków publicznych*²⁵⁰. Otóż A. Wagner budżetowi stawiał bardzo ważne zadanie, w związku z realizacją przez rząd tzw. *konceptji państwa dobrobytu*. Ze względu na ciągle rosnące potrzeby związane z jego realizacją²⁵¹, musi on sprawnie funkcjonować, a przede wszystkim sprawne i bardzo wydajne muszą być dochody budżetowe (dlatego dużo uwagi A. Wagner poświęcił wydajności i elastyczności podatku).

Wiek XX, a szczególnie okres po tzw. wielkim kryzysie, z przełomu lat 20-tych i 30-tych, był zdominowany przez kierunek interwencjonistyczny, który przybrał swą nazwę od jego twórcy i propagatora²⁵² J.M. Keynesa²⁵³. Jego teoria w dużej mierze została wykorzystana do rozwiązania problemów wielkiego kryzysu. Program *New Deal* (Nowy Ład) prezydenta E.D. Roosevelta zawierał w sobie takie koncepcje J.M. Keynesa, jak: zwiększenie zadłużenia państwa, podjęcie wielkich inwestycji państwowych²⁵⁴. Załamanie gospodarki światowej w tym okresie doprowadziło do spadku stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych, która w niektórych krajach sięgała 40%, 50%, zaś bezrobocie do 30% i więcej. Taki stan rzeczy stwarzał duży problem władzom państwowym, które nie umiały sobie poradzić z narastającym kryzysem.

Keynes, obserwując te zjawiska, wywnioskował, że przyczyną długotrwałej recesji i narastającego bezrobocia jest niedostateczny popyt, wynikający przede wszystkim z ograniczonej skłonności do inwestowania przedsiębiorców i skłonności do konsumpcji społeczeństwa. W ten sposób J.M. Keynes podważył jedną z podstaw ekonomii liberalnej, a mianowicie podażową stronę gospodarki. W jego przypadku,

²⁴⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 62.

²⁴⁹ Było ono w opozycji do twierdzenia A. Smitha, że dobry budżet to niski budżet lub J.B.Saya, że: *najlepszy plan finansowy polega na tym, aby wydawać mało, a najlepszy ze wszystkich podatków jest podatek najbardziej umiarkowany*. Zob.: J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s.767.

²⁵⁰ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 17.

²⁵¹ Należy zauważyć, iż badania dotyczące związku między poziomem wydatków publicznych a wskaźnikami charakteryzującymi rozwój gospodarczy (tempo wzrostu PKB, PKB *per capita*, wielkość długu publicznego, współczynnik ryzyka ubóstwa względnego, współczynnik nierówności dochodowych – S80/S20 lub współczynnik Giniego) nie dają jednoznacznych odpowiedzi, a także wskazówek dotyczących dalszego rozszerzenia lub zawężania wydatków socjalnych. Owszem, można zauważyć pewne dodatnie zależności między poszczególnymi wielkościami, ale również do pewnego poziomu, po przekroczeniu którego zależności te są przeciwnie. Zob. szerzej: W. Rutkowski, *Państwo...*, op. cit.

²⁵² Warto podkreślić wydaje się fakt, iż J.M. Keynes nie był z wykształcenia ekonomistą, lecz filozofem. Swoje teorie rozpatrywał z punktu widzenia ich zalet, zaś pojawiające się sprzeczności starał się pomijać. Zob. szerzej: N. Hultberg, H.H. Hoppe, M.N. Rothbard, J.T. Salerno, *Jak zrzynować gospodarkę, czyli Keynes wiecznie żywy*, Fijor Publishing, Warszawa 2004.

²⁵³ J.K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie: krytyka historyczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.

²⁵⁴ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 19.

to popyt miał być siłą sprawczą wzrostu gospodarczego – często teorię tę określa się mianem ekonomii popytowej (*demand-side economy*).

Niedostateczny popyt powinien być uzupełniony przez działania rządu przy wykorzystaniu wielu instrumentów, wśród których, bez wątpienia, najważniejszym miał być budżet. Takie podejście różniło się od teorii klasycznej, która w większym stopniu kładła nacisk na instrumenty mikroekonomiczne. W przypadku zaś podejścia do gospodarki J.M. Keynesa mamy do czynienia z ujęciem jej w sposób makroekonomiczny i w znacznie krótszej perspektywie czasowej²⁵⁵. Zatem, jeżeli gospodarka znajduje się poniżej swego potencjalnego PKB, rząd powinien przy pomocy odpowiedniej makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej wpłynąć na zagregowane wielkości charakteryzujące ową gospodarkę. Ma to się odbywać przy wykorzystaniu instrumentów w ramach dwóch polityk: polityki fiskalnej i polityki pieniężnej.

Już z samego sposobu podejścia do kwestii związanych z metodami wyjścia gospodarki z fazy recesji możemy wywnioskować, że Keynes widział odmiennie rolę państwa w gospodarce, niż liberałowie. To właśnie działania rządu miały na celu wypełnienie niedostatku globalnego popytu, który był niezbędny do tego, aby gospodarka osiągnęła swój optymalny poziom PKB i zapewnienie wykorzystania rezerw w mocach wytwórczych. Działania te miałyby polegać między innymi na wykorzystaniu wydatków budżetowych – zwiększenie deficytu, ponieważ w okresie depresji jedynie zmniejszenie podatków i/lub zmniejszenie stóp procentowych mogłoby się okazać niewystarczające. Do kanonu ekonomii przeszły już sposoby zwiększenia popytu przez płacenie nawet za beзуyteczną pracę, jak np. „opłata za przesypywanie góry piasku”. To właśnie ten dodatkowy strumień środków pieniężnych miał uruchomić tzw. *mechanizm mnożnikowy*²⁵⁶ wydatków budżetu państwa. Jednak, aby państwo mogło wydawać, musi najpierw pozyskać odpowiednie środki. Mają one pochodzić głównie ze źródeł zwiększających deficyt budżetowy. Tym samym Keynes podważał inną podstawową zasadę teorii liberalnej, o umiarkowanym budżecie i równowadze budżetowej. Pozostałe różnice między Keynesem a liberałami wynikały ze²⁵⁷:

- wskazywania na obowiązek interwencyjnej roli państwa w kreowaniu wzrostu gospodarczego;
- wskazywania na mnożnikowy charakter niektórych instrumentów (inwestycji czy wydatków);
- założenia sztywności cen;
- podważenia zasady równowagi rynkowej (prawo rynków Saya).

Tak więc, Keynes widział bardzo dużą rolę polityki fiskalnej w swojej teorii. Miała ona być narzędziem polityki makroekonomicznej, oprócz polityki pieniężnej, wywierającej wpływ na mechanizm rynkowy tak, aby PKB gospodarki nie odbiegał od jego

²⁵⁵ Należy tu zwrócić uwagę, iż Keynes zakładał, że stosowanie przez niego proponowanych instrumentów miało być przejściowe – tzn. w okresach, gdy gospodarka znajdowała się albo poniżej swego potencjalnego poziomu PKB, albo powyżej. Jednak politycy sprawili, iż podejście to stało się podejściem długoterminowym, co, według niektórych autorów, było sprzeczne z poglądami Keynesa.

²⁵⁶ Autorem mechanizmu mnożnikowego inwestycji był współpracownik Keynesa – R.F. Kahn (Zob.: E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992).

²⁵⁷ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 31.

potencjalnego poziomu. Załóżmy, że poziom dochodu narodowego (Y) jest sumą konsumpcji (C), inwestycji (I) i wydatków rządowych (G), czyli²⁵⁸:

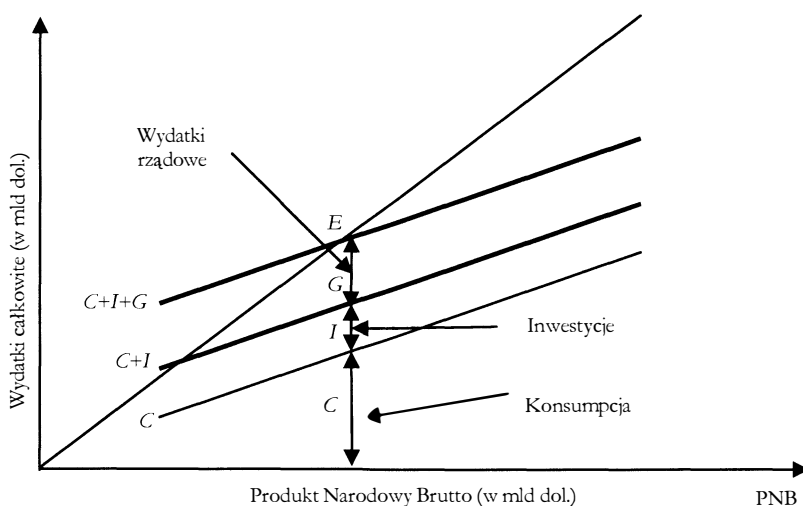
$$Y = C + I + G$$

Rząd, chcąc wpłynąć na poziom produktu narodowego, może to robić przez poziom konsumpcji, inwestycji i swoich wydatków. W ramach polityki fiskalnej, w tym przykładzie w sposób bezpośredni może wpłynąć na ostatni element, jakim są wydatki z budżetu. W przypadku konsumpcji i inwestycji wpływ ten może mieć charakter pośredni przez dochodową stronę polityki fiskalnej, tzn. przez system podatkowy.

Wydatki budżetowe miały być jednym z najważniejszych instrumentów polityki określanej mianem keynesizmu. To one właśnie miały uzupełniać niedostatek popytu, który wynikał z niedostatecznej skłonności do konsumpcji. W modelu tym globalne wydatki równe były poziomowi produktu, czyli inaczej sumie: konsumpcji, inwestycji i wydatków rządowych. Jeżeli zatem rząd chciał osiągnąć stan równowagi, przy danej funkcji konsumpcji, musiał tak sterować wydatkami, aby tę równowagę osiągnąć.

Rysunek 1.5.

Wpływ wydatków rządowych na proces wyznaczania produktu



Źródło: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 269.

Na rysunku 1.5. można zaobserwować, iż poziom produktu narodowego jest sumą: konsumpcji, inwestycji i wydatków rządowych. Nachylenie tych prostych zależy od poziomu krańcowej skłonności do konsumpcji MPC (lub też od krańcowej skłonności do oszczędzania MPS). Najważniejszym jednak zadaniem tego wykresu jest ukazanie od-

²⁵⁸ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, s. 115.

działywania mnożnika wydatków. Można go zinterpretować jako wielkość przyrostu produktu wynikający ze zwiększenia wydatków rządowych o jednostkę:

$$\text{mnożnik} = \frac{1}{1 - MPC} = \frac{1}{MPS}$$

Jeżeli założymy, że wartość MPC będzie równa 0,6, wówczas, podstawiając do wzoru, otrzymamy wartość mnożnika na poziomie 2,5, czyli wzrost wydatków o jednostkę wywoła przyrost produktu o 2,5. Nie należy zapominać, że mnożnik ten działa także w drugą stronę. To znaczy obniżka wydatków rządowych, przy zachowaniu tego samego poziomu podatków i innych czynników, sprawi, że produkt obniży się o wartość zmiany wydatków powiększoną o mnożnik.

Jeżeli zaś założymy, że poziom inwestycji i wydatków jest stały i przyjmiemy keynesowski model konsumpcji, który zakłada, że zależy ona od dwóch czynników:

- od poziomu konsumpcji, która jest niezależna od poziomu dochodów (a);
- od krańcowej skłonności do konsumpcji oraz od wielkości dyspozycyjnych dochodów (bYd), gdzie $0 < b < 1$, otrzymamy:

$$C = a + bYd$$

Dochód do dyspozycji jest niczym innym, jak dochodem otrzymanym Y, pomniejszonym o należny podatek T:

$$Yd = Y - T$$

Po przekształceniach otrzymujemy:

$$Y = \frac{a - bT + I + G}{1 - b}$$

Z tego wzoru możemy wyprowadzić mnożnik podatkowy w postaci:

$$\frac{-b}{1 - b}$$

Mnożnik ten ukazuje zależność między zmianami w opodatkowaniu a zmianami dochodu narodowego. Jeżeli przyjmiemy wartość krańcowej skłonności do konsumpcji na poziomie 0,8, to wartość mnożnika podatkowego wyniesie -4. Oznacza to, że obniżka lub podwyżka podatków wywoła czterokrotną zmianę w dochodzie narodowym²⁵⁹. Tak duża zależność między tymi wielkościami wynika z przyjętych założeń. Najważniejszym z nich jest alternatywa konsumpcji i oszczędności.

Autor zauważa, że w otwartej gospodarce zmiany w wydatkach mogą być zamortyzowane przez wymianę międzynarodową. Ponadto, przedstawienie w powyższy sposób mnożnika podatkowego zakłada, że system podatkowy jest złożony tak naprawdę tylko z jednego rodzaju podatków. Wiemy zaś, że takiego systemu w rzeczywistości nie ma. Zawierają one w sobie bardzo wiele kategorii fiskalnych i każda z nich wywołuje odmienne skutki w gospodarce w krótszym bądź dłuższym horyzoncie czasowym. Poza tym siła oddziaływania mnożników podatkowych nie jest taka sama, jak w przypadku mnożników wydatkowych. Wynika to z faktu, iż mnożnik

²⁵⁹ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 115.

podatkowy jest niższy od mnożnika wydatków²⁶⁰. Wartość, o którą jest niższy, jest równa krańcowej skłonności do konsumpcji MPC, czyli:

$$\text{mnożnik podatkowy} = \text{MPC} \times \text{mnożnik wydatków.}$$

Dzieje się tak dlatego, że jeżeli rząd wydaje z budżetu określoną kwotę, to trafia ona w całości na rynek w postaci inwestycji²⁶¹. W przypadku obniżki podatków, założmy o 1, może zdarzyć się tak, że pewna część zostanie zaoszczędzona, czyli, inaczej mówiąc, nieprzeznaczona na inwestycję. Stąd też z jednej strony obniżka podatków nie wywołuje wzrostu wydatków prywatnych (I + C) o taką samą kwotę, z drugiej zaś, aby pokryć wzrost wydatków rządowych (G), należy zwiększyć podatki w większym stopniu.

Powyższe założenia polityki gospodarczej były w praktyce realizowane przede wszystkim w okresie powojennym (Europa Zachodnia, Stany Zjednoczone). Lata 1948-1967 (wydatki publiczne stanowiły średnio udział w PKB odpowiednio: w 1870 – 8%, 1920 – 15%, 1937 – 21%, 1980 – 43%, 1994 – 47%²⁶²) nazwano „epoką Keynesa”²⁶³. Okres, w którym na szeroką skalę stosowano instrumenty aktywnej polityki makroekonomicznej, trwał do początku lat 80-tych XX wieku, lecz to właśnie na wspomniane dwudziestolecie przypadł okres *prosperity* gospodarki światowej. Nie należy jednak wyciągać wniosku, że w tym czasie nie było opozycji w stosunku do tej polityki. Można by tu przytoczyć reformy podatkowe za czasów prezydenta Kennedy’ego, realizowane w ramach programu *The New Economics*, którego autorem był m. in. P.A. Samuelson (należący do grupy tzw. neokeynesistów). Twórcą natomiast owej reformy podatkowej był jeden z najwybitniejszych autorów z dziedziny finansów publicznych – R. Musgrave. To właśnie w „epoce Keynesa” doprowadzono do obniżki podatków od dochodów indywidualnych (krańcowe stopy podatkowe zmieniły się następująco z 20-91% do 14-70%)²⁶⁴, dwukrotnie ustanowiono ulgi inwestycyjne dla przedsiębiorstw oraz złagodzono zasady odpisów amortyzacyjnych²⁶⁵. Przypisanie określonej roli (ekonomicznej²⁶⁶) państw: *w zasadniczy sposób zmienia rolę finansów publicznych, których najważniejszymi instrumentami stają się podatki i pożyczki*²⁶⁷.

Opinie dotyczące skutków wywołanych wydatkami publicznymi są bardzo podzielone. Niektórzy autorzy gloryfikują je, inni zaś wskazują na negatywny ich wpływ na poziom potencjalnego dobrobytu społeczeństwa. Jak już wcześniej wspomniano (Zob.:

²⁶⁰ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 273 – 274.

²⁶¹ P.A. Samuelson poniekąd zauważył, że nieprawidłowy jest podział wydatków budżetowych na te konsumpcyjne i inwestycyjne. Stwierdził on, że każdy dolar wydany z budżetu państwa (G) ma takie samo oddziaływanie, jak prywatne wydatki inwestycyjne (I), czy też prywatna konsumpcja (C). Zob.: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 268 – 269.

²⁶² *Obumieranie państwa*, „Życie Gospodarcze”, nr 19, 1996.

²⁶³ E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 118.

²⁶⁴ Tamże, s. 121.

²⁶⁵ Zob. także: R. E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek...*, op. cit., s. 61 – 62.

²⁶⁶ Jak zauważa A. Wojtyna, słuszniejsze wydaje się posługiwanie się pojęciem ekonomicznej roli państwa, a nie interwencjonistycznej. Intwencjonizm bowiem kojarzy się z doraźnym ingerowaniem w procesy zachodzące w gospodarce, a nie ze stałą praktyką, z jaką mamy do czynienia już od dłuższego czasu. Zob.: A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3/1992.

²⁶⁷ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 18.

W. Rutkowski, *Państwo...* op. cit.), można zauważyć pewną dodatnią zależność między wzrostem poziomu wydatków z budżetu a wzrostami wskaźników mierzących wzrost lub rozwój gospodarczy. Okres, na podstawie którego zaobserwowano tę tendencję, przypada na koniec XX wieku. Inni autorzy (V. Tanzi i L. Schuknecht) w tym samym okresie, na podstawie swych badań, doszli do podobnych wniosków i stwierdzili, że wydatki publiczne mogą podlegać prawu malejących przychodów. To znaczy, po przekroczeniu pewnego poziomu wydatków, przestają one dostarczać wymiernych korzyści²⁶⁸.

Koniec okresu dominacji teorii keynesizmu przypadł na przełom lat 70-tych i 80-tych XX wieku. Najczęściej autorzy przytaczają tu daty dojścia do władzy Ronalda Regana w USA i Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii. To właśnie od nazwisk tych dwóch osób teoria ekonomii przyjęła nazwę pewnej koncepcji polityki gospodarczej – reganomika i tchateryzm. Kres polityki aktywnego interwencjonizmu był związany z niemożnością rozwiązania narastających problemów przy wykorzystaniu przypisanych tej polityce instrumentów. Największym problemem, któremu nie sprostanono, było zjawisko stagflacji²⁶⁹ – czyli stagnacji powiązanej z inflacją²⁷⁰. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że: *rzeczywistość (1974r.) przestała nawet odpowiadać pojęciu stagflacji [...].slumpflacja lepiej oddawała połączenie recesji (spadku) i wyższej stopy inflacji*²⁷¹.

Wspomniane, dwa rodzaje polityk gospodarczych łączyła ze sobą m.in. reforma systemów podatkowych związana z odmiennym podejściem do polityki fiskalnej. Nurt liberalny, który bez wątpienia leżał u ich podstaw, zakładał pasywne podejście do wykorzystywania instrumentów fiskalnych. Stanowisko to było rezultatem chęci ograniczenia roli, jakie państwo miało pełnić w gospodarce. Ogólnie lata 80-te w USA był to okres dominacji takich teorii ekonomii, jak: monetaryzm M. Friedmana, teoria racjonalnych oczekiwań, teoria wyboru społecznego J. Buchanana²⁷², czy też teoria regulacji publicznej G. Stillera (wszyscy ci twórcy poszczególnych kierunków są laureatami nagrody Nobla z ekonomii). Uogólniając, we wszystkich tych teoriach dominował pogląd o ograniczonej roli państwa, a zatem i ograniczonej roli polityki fiskalnej. Nastąpiło przeniesienie ciężaru na drugi filar polityki gospodarczej – politykę pieniężną²⁷³ (zob. tabela 1.4.). Jak pisał Samuelson²⁷⁴: *polityka fiskalna nie zlikwidowała go [cyklu koniunkturalnego] z dwóch podstawowych przyczyn [...] postępowanie się*

²⁶⁸ V. Tanzi, L. Schuknecht, *The Growth of Government and the Reform of the State In Industrial Countries*, IMF Working Paper, December 1995.

²⁶⁹ Zob. także: W. Orłowski, *Wampir się budzi*, „Polityka”, 11/2003.

²⁷⁰ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 166.

²⁷¹ E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 132.

²⁷² J. Buchanan, *Finanse...*, op. cit.

²⁷³ Nie jest celowe wyciąganie wniosku, polegającego na tym, że to w polityce pieniężnej należy upatrywać lekarstwa na załamania gospodarcze. Jak pisał J.K. Galbraith: *we współczesnej gospodarce absolutnie nie wiadomo, co to jest pieniądź*, a więc: *monetaryzm, jako system, w ogóle nie działa* – cytat [za:] E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 170. Galbraith słusznie argumentuje konieczność interwencji państwa z powodu najważniejszej wady mechanizmu rynkowego, a mianowicie procesu koncentracji produkcji i kapitału. O polityce pieniężnej także [w:] J.K. Galbraith, *Pieniądź: Pochodzenie i losy*, PWE, Warszawa 1982.

²⁷⁴ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 279.

*narzędziami polityki fiskalnej w praktyce nie jest takie proste [...] znalezienie odpowiedniej dawki polityki fiskalnej nie jest zadaniem łatwym*²⁷⁵.

W ramach ograniczania zakresu polityki fiskalnej można przytoczyć przykłady reform systemu podatkowego w USA za czasów prezydentury R. Regana. Pierwsza z nich, z roku 1981 (*The Economic Recovery Tax Act*), polegała na obniżeniu wysokości stawek podatkowych o 25% i zastąpieniu zakresu 14% - 70% stawkami 11% - 50% dla poszczególnych dochodów²⁷⁶. Druga zaś była związana ze zlikwidowaniem „grzęzawiska licznych stawek” (w 1985 r. federalny podatek dochodowy składał się z 14 progów) i zastąpienia ich dwiema w wysokości 15% i 28%. Zabieg ten spowodował m.in. likwidację luk prawnych o wartości ok. 100 mld dol., a także poszerzenie podstawy opodatkowania²⁷⁷ (tzw. „fortel Kennedy’ego”, czyli zwiększenie wpływów budżetowych w wyniku pobudzenia aktywności gospodarczej – wzrost podstawy opodatkowania)²⁷⁸. Uwzględniając osiągnięcia tej polityki, istnieje wiele pozytywnych opinii na temat reform podatkowych R. Regana, ale są też i negatywne. Bez wątpienia, udało się uproszczenie tego systemu i ukazanie, że obniżka podatków i zmniejszenie progresji wcale nie musi prowadzić do rezultatów, które w prosty sposób się nasuwają (tzn. do obniżki wpływów podatkowych – może jedynie w krótszym horyzoncie czasowym i nasileniu dysproporcji w obciążeniach podatkowych).

Konkludując, polityka fiskalna jest bardzo dobrym narzędziem polityki gospodarczej w zakresie: redystrybucji, stabilizacji czy alokacji, ale w dużej mierze jedynie w teorii. Praktyka funkcjonowania gospodarek ukazała jednoznacznie rozbieżność między celami zakładanymi a osiąganymi. Jak stwierdziła E. Domańska: *tylko polityka pieniężno-kredytowa jest wolna od wszelkich utrudnień procedury parlamentarnej, a więc charakteryzuje ją pewien stopień elastyczności, której nie ma polityka budżetowa*²⁷⁹. Na podobne utrudnienia, a także na nieuniknione przesunięcie się w czasie momentu pojawienia się niepożądanego zjawiska i instrumentu (fiskalnego), służącego jego likwidacji, zwrócili uwagę P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus²⁸⁰.

Nie bez znaczenia jest także aspekt instytucjonalny polityki fiskalnej. Ma on istotny wpływ na sens pytania: ile państwa, ile rynku? Jak pisze H.J. Wnorowski: *jeśli za duży udział rządu w gospodarce przyjąć nie udział budżetu czy wydatków publicznych w PKB²⁸¹, lecz jego rzeczywiste możliwości oddziaływania na gospodarkę [...], to często kraj, w którym procentowy udział budżetu w PKB jest mniejszy, ale jest krajem o stabilnych i zdrowych prorożkowo skonstruowanych instytucjach, ma większą możliwość wpływu na gospodarkę niż kraj o dużym budżecie (jako % PKB), ale w którym rząd jest niesprawny*²⁸². Do najważniejszych i dobrze rozwiniętych instytucji z zakresu polityki fiskalnej należą²⁸³:

²⁷⁵ Por. także: E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 127-128.

²⁷⁶ R.E. Hall, A. Rabushaka, *Podatek...*, op. cit., s. 36.

²⁷⁷ Tamże, s. 37.

²⁷⁸ E. Domańska, *Wokół interwencji...*, op. cit., s. 121.

²⁷⁹ Tamże, s. 127-128.

²⁸⁰ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., s. 283-290.

²⁸¹ Najczęściej używane mierniki roli państwa w poszczególnych gospodarkach.

²⁸² H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 29.

²⁸³ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 284.

- dobrze skonstruowany i rozwinięty system podatkowy,
- skuteczny aparat skarbowy,
- sprawne procedury legislacyjne,
- dobrze rozwinięte instytucje publiczne.

Zagwarantowanie przez rząd takich właśnie instytucji może przyczynić się do efektywnego realizowania celów stawianych teźe polityce. To duża efektywność może sprawić, iż cele te będą realizowane przy niższych stawkach podatkowych, co nie pozostanie bez znaczenia dla społecznej akceptacji systemu podatkowego i rządu.

Nie należy także zapominać o tym, że wprowadzanie w życie nawet najbardziej efektywnych narzędzi poszczególnych szkół ekonomicznych jest często wypaczone („amortyzowane”) przez cykle polityczne i samych polityków. Ma to szczególne znaczenie w przypadku systemu podatkowego, który często jest wykorzystywany przez polityków dla swych celów. Cykle polityczne w bardzo dużym stopniu utrudniają także analizę ekonomiczną poszczególnych okresów rozwoju wybranych gospodarek. Przypisywanie nazw, takich jak: keynesizm, monetaryzm, liberalizm lub innych nie jest w większości przypadków uzasadnione. Zarówno w okresie dominacji teorii Keynesa można było zaobserwować stosowanie instrumentów liberalnych, jak i w przypadku np. rządów Regana stosowano aktywne instrumenty interwencjonistyczne.

Reasumując niniejszy punkt, można przytoczyć powiedzenie A. Smitha, że: *w arytmetyce celnej dwa plus dwa wynosi czasem tylko jeden, a nie cztery*²⁸⁴.

Ze względu na to, iż każda polityka fiskalna wiąże się z uszczuplaniem środków finansowych społeczeństwa należy także podkreślić problem granicy opodatkowania. Na ten aspekt zwróciła uwagę przede wszystkim ekonomia podaży, która swe korzenie ma w okresie kryzysu lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. Kierunek ten: *stawiał zarządzenie globalną podażą ponad zarządzanie globalnym popytem, przy czym kluczowe znaczenie dla tej teorii mają granice opodatkowania*²⁸⁵. Zakładała ona, że wysokie podatki będą powodowały ograniczenie aktywności gospodarczej podmiotów, co w efekcie spowoduje zmniejszenie globalnej podaży. Stąd teź, w przeciwieństwie do ekonomii keynesowskiej, uważano, że podniesienie stopy podatkowej niekoniecznie spowoduje pozyskanie większych dochodów budżetowych, ale wręcz przeciwnie – ich ograniczenie.

Zależność tę, a także inną – że obniżenie podatków w pewnych sytuacjach może doprowadzić do wzrostu dochodów podatkowych, przedstawił na swoim wykresie jeden z czołowych przedstawicieli ekonomii podażyowej – Arthur Laffer (rysunek 1.6.). Jeżeli założymy, iż stawki podatkowe mogą zawierać się od 0% do 100%, to zależność wpływów z tytułu tak ukształtowanych podatków można przedstawić w postaci tzw. krzywej Laffera. W pewnym przedziale wysokości stawek wraz z ich zwiększaniem będą rosły także i wpływy z tego tytułu do budżetu. Taki stan rzeczy będzie trwał do momentu osiągnięcia optimum (pkt B na rysunku 1.6.), czyli takiej wartości stawki podatku, przy której będą pozyskiwane możliwie największe wpływy podatkowe. Po jej przekroczeniu, każda podwyżka obciążeń podatkowych będzie powodowała zmniejszanie wpływów z tego tytułu.

²⁸⁴ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 667.

²⁸⁵ W. Szcześny, *Firma...*, op. cit., s. 25.

Tabela 1.4.

Rola polityki podatkowej, według głównych teorii ekonomicznych

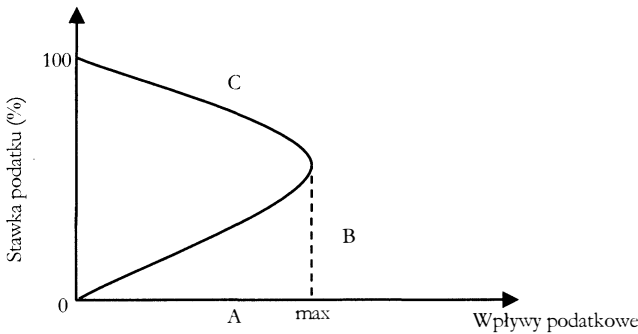
Kierunki teorii ekonomicznej i jej główni twórcy propagatorzy	Główny obszar badań i analiz oraz główny cel działań polityki ekonomicznej państwa	Najważniejsze środki polityki ekonomicznej służące realizacji głównych celów polityki ekonomicznej	Rola polityki fiskalnej w realizacji celów polityki ekonomicznej	Obszar działań polityki podatkowej według szczebla agregacji (makro, mezo, mikro)
Pierwsze próby całościowego ujęcia problemów gospodarczych (merkantylizm, kameralizm)	Dobrobyt narodowy, gromadzenie kruszyw szlacheckich, dodatni bilans płatniczy.	Instrumenty polityki handlowej.	Znacząca rola polityki fiskalnej, zaangażowanie państwa dokonywało się przez świadome różnicowanie warunków działania gospodarczego (podatków).	Podatki są stosowane głównie dla realizacji celów o charakterze makro.
Fizjokraci i liberałowie	Zwiększenie swobód dla działań gospodarczych w zgodzie z ideami wolności praw jednostek.	Wolność ekonomiczna i ograniczenia dla ingerencji państwa w życie gospodarcze.	Minimalna rola polityki fiskalnej.	Tylko jeden podatek nakładany na właścicieli ziemskich.
Klasycy teorii liberalnej	Państwo koncentruje się jedynie na najważniejszych sprawach, jak: obronność, bezpieczeństwo, ochrona własności.	Zapewnienie maksymalnej swobody działania i wyboru podmiotom gospodarczym.	Minimalistyczna, tj. budżet powinien być niewielki, podatki nie mogą niszczyć źródła dochodu.	Podatki mogą obejmować większość dziedzin życia gospodarczego i grup społecznych, ale powinny być minimalne.
XIX-wieczni krytycy szkoły liberalnej	Aktywne zaangażowanie państwa jest niezbędne dla realizacji określonych celów gospodarczych i społecznych.	Odpowiednio duży budżet daje większe pole manewru władzy państwowej.	Polityka fiskalna jest niezwykle istotnym instrumentem polityki gospodarczej.	Polityka podatkowa daje szansę oddziaływania zarówno w skali mezo, jak i mikro. Wyższe podatki powinni płacić zamożni.
Keynesizm	Uzupełnienie niedostatecznego popytu dzięki aktywnemu zaangażowaniu państwa w życie gospodarcze.	Aktywna rola rządu w celu uruchomienia ożywienia gospodarczego; kreowanie dodatkowego popytu przez państwo.	Polityka fiskalna zapewnia duży budżet, który służy uruchamianiu niewykorzystanego potencjału produkcyjnego.	Główne oddziaływanie na sferę makro, polityka fiskalna jest stabilizatorem gospodarki. Mniej zamożni powinni płacić niższe podatki, ponieważ więcej dochodu konsumują.

Neokeynesiści	Konieczność zapewnienia długofalowego wzrostu gospodarczego i wysokiej stopy zatrudnienia.	Zaangażowanie rządu w gospodarkę i sprawy socjalne wskazane. Budżet powinien to zaangażowanie uwzględniać.	Podatki powinny być odpowiednio duże, aby zgromadzić niezbędne dochody dla wydatków budżetowych.	Postulowano pewną redukcję zbyt wysokich podatków od najwyższych dochodów.
Reakcja na keynesizm w okresie II wojny światowej oraz bezpośrednio po niej	Zmniejszenie zakresu ingerencji rządu w sferę gospodarki w długim okresie, ze względu na jej negatywny wpływ na efektywność i wolność jednostki.	Stabilna polityka monetarna o restrykcyjnym charakterze, niższe podatki i budżet, mniej regulacji, otwartość w wymianie z zagranicą.	Zmniejszyć budżet i podatki.	Zmniejszenie restrykcyjności polityki fiskalnej na wszystkich szczeblach agregacji.
Teoria racjonalnych oczekiwań	Polityka monetarna jako najistotniejszy instrument aktywnego zaangażowania rządu w gospodarkę pod warunkiem: przejrzystości, przewidywalności i stabilności działań banku centralnego i rządu.	Środki polityki pieniężnej, głównie klarowna polityka podaży pieniądza i wymogu wobec systemu finansowego.	Polityka fiskalna powinna charakteryzować się neutralnością, a podatki powinny mieć możliwie minimalny wymiar.	Wyższe podatki skłaniają do szukania dróg ich omijania (szczebel mikro), a ich zbyt wielka ilość do zwiększenia interwencjonizmu (szczebel makro), co najczęściej kończy się nieracjonalnym wydatkowaniem publicznego dochodu.
Ekonomia podażowa oraz teoria wyboru społecznego	Propagowanie liberalnego modelu gospodarczego w celu poprawy efektywności gospodarowania. Akcent na niskie podatki i decentralizację decyzji w sensie bezpośrednich ingerencji w gospodarkę.	Minimalna rola państwa.	Niski poziom podatków, stymulujący maksymalną podaż pracy i wzrost inwestycji.	Mały budżet (makro), niskie podatki, szczególnie krańcowe (marginalne).

Źródło: H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 210 – 211.

Rysunek 1.6.

Zależność wpływów podatkowych od stawki podatkowej



Źródło: J.D. Gwartney, R.L. Stroup, *Macroeconomics...*, op. cit., s. 115.

Z przedstawionych tu zależności nie należy jednak wysuwać pochopnych wniosków. Jest to bowiem jedynie teoretyczne ujęcie wpływu wysokości stóp podatkowych na dochody z tego tytułu. W rzeczywistości nie jest możliwe wyliczenie optymalnej wysokości stawek podatkowych, co powoduje dalszą deprecjację tego prawa. Warto zauważyć, iż krytycy przedstawionej tu koncepcji nie zwracają uwagi na błędy w wykazanych zależnościach, lecz na niemożliwość wyliczenia optymalnej stawki podatkowej: *suma wpływów budżetowych stanowi kumulację zjawisk różnej natury, nie tylko podatkowej, ale również socjalnej, kulturowej, czy historycznej*²⁸⁶. Stąd też to, czy obecnie obowiązujące stawki podatkowe są optymalne, czy też nie, z punktu widzenia wpływów podatkowych, można jedynie stwierdzić na podstawie analizy historycznej, przy założeniu, że ich wysokość będzie się stosunkowo często zmieniać. Jednak nawet częste zmiany nie będą w stanie „wyłowić” stawki optymalnej, a nawet jeżeli zostanie ona osiągnięta, to zapewne tylko przez stosunkowo krótki okres.

²⁸⁶ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 27.

ROZDZIAŁ 2.

EWOLUCJA SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE

2.1. System podatkowy przed rokiem 1990

Polski system podatkowy ma charakter systemu historycznego, to znaczy takiego, który był kształtowany przez dłuższy okres. Największe zmiany, jakie ukształtowały obecny system, miały miejsce na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. Były one, bez wątplenia wynikiem transformacji polskiej gospodarki z nakazowo-rozdzielczej na rynkową, do której to poprzedni system podatkowy nie był w ogóle przystosowany.

Zanim jednak zostaną przedstawione najważniejsze zmiany, które miały miejsce w obecnie funkcjonującym systemie podatkowym, stosowne wydaje się krótkie przedstawienie systemu podatkowego funkcjonującego w czasach PRL-u.

Jego tworzenie rozpoczęło się po zakończeniu II wojny światowej. W początkowym okresie korzystano jeszcze z systemu przedwojennego, jednak, ze względu na ideowe różnice między tym systemem a ustawodawstwem radzieckim, zaczęto wprowadzać uregulowania prawne charakterystyczne dla ustroju prawnego państwa radzieckiego, pod którego wpływem politycznym była Polska. Rozpoczęto więc stosowanie konstrukcji obcych systemowi prawnemu okresu międzywojennego, polegające na¹:

- zerwaniu z zasadą równości podatników wobec prawa;
- zerwaniu z powszechnością opodatkowania;
- różnicowaniu statusu podatkowego podmiotów, w zależności od przynależności do określonego sektora własności, branży czy przyporządkowania szczeblowi centralnemu lub terenowemu²;
- stosowaniu podatków jako instrumentów eliminacji z gospodarki narodowej sektora prywatnego;
- uchyleniu *Ordynacji podatkowej z 1934 r.* oraz parcelacji ogólnego prawa podatkowego na trzy części: *Dekret z 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych*, *Dekret z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym* i *Dekret z 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe*;

¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 291.

² Zob. dział II i III *Dekretu z 25 października 1948 r. o podatku dochodowym*, w którym zróżnicowano opodatkowanie dochodu nieuspołecznionego i uspołecznionego sektora gospodarki.

- pojawieniu się tzw. *powielaczonego prawa podatkowego* będącego skutkiem odebrania sejmowi przez rząd wielowiekowego prawa stanowienia o podatkach w 1950 r.

Wszystkie przytoczone zmiany sprawiły, iż przez okres ponad 30 lat w Polsce miało miejsce stanowienie złego prawa podatkowego. Związane to było m.in. z tzw. dwutorowością legislacji, polegającą na stanowieniu tego prawa przez rząd w drodze samoistnych uchwał nie wymagających nawet publikacji, oraz na regulowaniu przez sejm, jako najważniejszy konstytucyjny organ państwa, kwestii podatkowych o dużo mniejszym znaczeniu.

Pewne oznaki poprawy tego stanu rzeczy miały miejsce w latach 80-tych. Jedną z najważniejszych było odebranie rządowi możliwości samodzielnego stanowienia prawa podatkowego w drodze samoistnych uchwał – art. 2. ust. 2 *Ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych*³. Ustawa znów stała się najważniejszym aktem prawnym w ramach kształtowania obowiązku podatkowego, także podmiotów gospodarki uspołecznionej⁴. Inną ważną zmianą było uchwalenie przełomowego aktu prawnego, swoistej „konstytucji gospodarczej” – *Ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*⁵. Był to pierwszy akt prawny, w którym wprowadzono zasadę wolności gospodarczej, a także zasadę równości podmiotów gospodarczych⁶. Zgodnie z art. 1 wspomnianej ustawy, podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej było wolne i dozwolone każdemu na równych prawach. Skoro zagwarantowano równość w prowadzeniu działalności gospodarczej, to także wprowadzono zmiany w zakresie traktowania podmiotów gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej przez system podatkowy. Zgodnie z art. 7 ustawy, podmioty gospodarcze, niezależnie od typu własności, na jednolitych zasadach podlegają obciążeniom publicznoprawnym⁷. Przepis ten nakazywał ustawodawcy, aby w procesie stanowienia prawa podatkowego nie zawierał regulacji dyskryminujących określoną grupę podmiotów, czyli inaczej nakazywał kierować się zasadą ich równości wobec prawa.

Nie bez znaczenia w zakresie stanowienia prawa, w tym także prawa podatkowego, było powołanie trzech ważnych instytucji: Naczelnego Sądu Administracyjnego, wprowadzenie sądownictwa konstytucyjnego oraz utworzenie Urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Instytucje te miały stać na granicy państwa prawa i sprzyjać poprawie jakości tegoż prawa. Jednak, mimo wszystkich tych elementów, na przełomie lat 80-tych i 90-tych był to: *instrument nie tyle ekonomiczny, co polityczny nieprzystający do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej*⁸. W gospodarce nakazowo-rozdziałczej rozliczanie wytworzonego produktu następowało w jednostkach naturalnych, co praktycznie uniemożliwiało funkcjonowanie podstawowych instrumentów rynkowych, jakimi są:

³ *Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych* (Dz. U. z 1980 r., Nr 27, poz. 111 z późn. zm.).

⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 292.

⁵ *Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* (Dz. U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

⁶ *Prawo działalności gospodarczej z praktycznym komentarzem*, Podręczny Zbiór Praw, „Gazeta Prawna”, Infor, Warszawa 2007, s. 7.

⁷ *Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej...*, op. cit.

⁸ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 58–59.

pieniądz, cena, koszt, dochód i podatek. Jedną z najistotniejszych cech instrumentu fiskalnego jest fakt, iż wraz z zapłatą podatku jednostkami pieniężnymi zmieniają one właściciela. Jeżeli zatem niemal całą gospodarkę stanowił sektor uspołeczniony, to trudno jest mówić o systemie podatkowym, gdzie obie strony stosunku podatkowego należą do tego samego podmiotu: państwo – przedsiębiorstwo państwowe. Jednak faktem jest, że funkcjonowały wówczas pewne instytucje fiskalne określane mianem podatków, tworzące tzw. *system podatkowy*. Składał się on z czterech, odmiennie skonstruowanych podsystemów⁹:

- opodatkowania gospodarki uspołecznionej,
- opodatkowania pozarolniczej gospodarki nieuspołecznionej,
- opodatkowania rolniczej gospodarki nieuspołecznionej,
- opodatkowania ludności.

Podmioty, należące do gospodarki uspołecznionej, były obciążone pięcioma różnymi podatkami i innymi obciążeniami para-podatkowymi, takimi jak wpłaty z zysków lub amortyzacji. Pierwszą grupę obciążeń stanowiły podatki: obrotowy, dochodowy, od płac, od wypłat wynagrodzeń ponad normę (popularnie określony mianem „popiwku”) oraz od nieruchomości.

Podatek obrotowy stanowił największy udział w dochodach budżetowych państwa. Jego konstrukcja była oparta na jednokrotnym obciążeniu konkretnego podatnika w jednej fazie obrotu. Opodatkowaniem objęto działalność w zakresie¹⁰:

- sprzedaży produktów wytwarzanych,
- sprzedaży produktów importowanych,
- sprzedaży komisowej,
- świadczenia usług,
- organizowania imprez.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 niniejszej ustawy, podstawą opodatkowania był obrót osiągnięty przez jednostkę gospodarczą, zaś podstawowa stawka, jaką był on obciążony, wynosiła 10%, a na niektóre wyroby nie mogła być niższa niż 25%¹¹. Ważne jest także to, iż ustawa zawierała delegacje ministra finansów w zakresie możliwości rozszerzania lub zawężania katalogu produktów i usług objętych wyższymi stawkami podatku.

Następnym podatkiem, obciążającym podmiot gospodarki uspołecznionej, był podatek dochodowy. Obciążał on (jak wskazuje nazwa podatku) dochód osiągnięty przez te jednostki¹². Podatnicy mieli zatem możliwość obniżania podstawy opodatkowania o sumę kosztów, jakie ponieśli w celu jej osiągnięcia, zaś jej wysokość o pewne pozycje wydatków¹³ (np.: na budowę, rozbudowę i modernizację budynków i budowli, zakup określonych maszyn i urządzeń, na modernizację technik wytwarzania, na przedsięwzięcia proeksportowe). Tak wyliczona podstawa opodatkowania była ob-

⁹ G. Szczodrowski, *Polski system...*, op. cit., s. 59.

¹⁰ *Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej* – tekst jedn., Dz. U. z 1987 r., Nr 12, poz. 77.

¹¹ *Art. 15 ustawy o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej...*, op. cit.

¹² *Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 1989 r., Nr 3, poz. 12 z późn. zm.).

¹³ *Art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

ciążona jednolitą stawką podatku o wysokości 40%. Mogła ona ulegać obniżce o 0,4% za każdy 1% obrotu z tytułu sprzedaży wyrobów lub usług na eksport w stosunku do ogólnej kwoty obrotu. Podatek tak obniżony nie mógł jednak być niższy niż 10% podstawy opodatkowania¹⁴.

Wcześniejsza konstrukcja podatku dochodowego, obciążającego dochód jednostek sektora uspołecznionego, była regulowana ustawą o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej i stanowiła, że¹⁵:

- podstawę opodatkowania stanowił zweryfikowany zysk bilansowy;
- stawka podatku była uzależniona od rentowności podmiotu i wahała się od 0% do 90%;
- stawka podatku w przypadku określonych podmiotów wynosiła 65% lub 40%.

Podatek od płac obciążał koszty działalności¹⁶. Zgodnie z zapisami ustawy, podstawą opodatkowania była suma wydatków pieniężnych oraz wartości świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalentów ponoszonych przez jednostkę z tytułu wynagrodzeń za pracę wykonywaną na rzecz tej jednostki, zaś jego stawka wynosiła 20%¹⁷. Sumy uzyskane z tytułu zwolnień i ulg stanowiły dochód własny budżetów terenowych oraz Narodowego Funduszu Kultury¹⁸.

Następnym podatkiem obciążającym tę grupę podmiotów był podatek od wypłat wynagrodzeń ponad normę, który zastąpił w 1989 r. podatek od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, obciążający zysk jednostek przeznaczonych do podziału. Podstawę opodatkowania stanowiła kwota wypłacanych wynagrodzeń przekraczająca pewną sumę, jako zwolnioną od tego podatku. Sumę tę zaś stanowił iloczyn kwoty wolnej od podatku w poprzednim roku podatkowym i iloczyn tej kwoty i wyrażonego procentowo wzrostu lub spadku produkcji, skorygowanego współczynnikiem określającym możliwość wzrostu wynagrodzeń w stosunku do zmian wielkości produkcji¹⁹.

Z kolei podatek od wypłat wynagrodzeń ponad normę był związany z zasadą powiązania sposobu kształtowania środków na wynagrodzenie z kosztami uzyskania przychodów i bezpośrednio z podatkiem dochodowym. Jeżeli przedsiębiorstwo wypłaciło wynagrodzenia przewyższające pewną normę, to ta nadwyżka nie mogła stanowić kosztów uzyskania przychodów. W określonych przypadkach podatek mógł ulec podwyższeniu nawet do 200% kwoty nadwyżki, ale w sumie zapłacony podatek nie mógł przekroczyć 50% dochodu przedsiębiorstwa²⁰.

Podatek od nieruchomości, nakładany na jednostki gospodarki uspołecznionej, obciążał koszty ich działalności i stanowił (podobnie jak dziś) dochód własny budżetów terenowych. Opodatkowaniu podlegały budynki i budowle oraz grunty, z wyją-

¹⁴ Art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

¹⁵ Art. 39 – 45 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

¹⁶ Art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

¹⁷ Art. 33 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

¹⁸ G. Szczodrowski, *Polski system...*, op. cit., s. 61.

¹⁹ Art. 30 i 31 ogłoszenia ministra finansów z dnia 2 stycznia 1986 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. z 1982 r., Nr 8, poz. 45).

²⁰ G. Szczodrowski, *Polski system...*, op. cit., s. 61.

zeniem tych wykorzystywanych na cele rolnicze²¹. Podstawę opodatkowania stanowiła wartość budynków i budowli będąca podstawą do ich amortyzacji, zaś w przypadku gruntów – powierzchnia²². Stawka podatku wynosiła odpowiednio: 3% wartości i 10 zł od 1 m² ²³.

W stosunku do pozostałych podmiotów ówczesnej gospodarki, tzn. sektora nieuspołecznionego, obowiązywały dwa podatki: wielofazowy podatek obrotowy i podatek dochodowy.

Podatek obrotowy obciążający działalność zarobkową, prowadzoną przez podmioty nie należące do sektora gospodarki uspołecznionej, był podatkiem wielofazowym, a nie jednofazowym²⁴. Podstawą podatkową był obrót osiągany przez te jednostki²⁵ i był obciążony stawką podatku wahającą się od 1% do 30%²⁶. W ustawie była także zawarta delegacja ministra finansów w zakresie możliwości zwalniania określonych grup podatników lub określonych działalności z tego podatku.

Podatkowi dochodowemu podlegały dochody osób fizycznych oraz osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej²⁷. Przedmiotem opodatkowania był dochód lub suma dochodów, jeżeli podatnik uzyskiwał dochody z kilku źródeł przychodów²⁸. Pozytywnym wyróżnikiem tej ustawy, w stosunku do przepisów obecnie obowiązujących, był fakt, iż przy ustalaniu momentu powstania przychodu zasada memoriałowa miała zastosowanie jedynie do podmiotów, które były zobowiązane do sporządzania ksiąg rachunkowych. Nie dotyczyła one jedynie wybranych źródeł przychodów, lecz tylko określonej grupy, dużych podatników. Stawki tego podatku były uzależnione od rodzaju źródła przychodów, z którego podatnik uzyskał dochody. Konstrukcja skali była oparta na zasadzie progresji szczeblowej²⁹, lecz ostatnia stawka podatku, po przekroczeniu pewnego pułapu dochodów, była stawką liniową. Zastosowano także minimum podatkowe na poziomie 12 000 zł. Wysokość stawek wahała się w granicach³⁰:

- dla dochodów z określonych działalności rzemieślniczych, zakładów gastronomicznych, praw autorskich lub działalności naukowej – od 12% do 80%, zaś powyżej granicy ostatniego progu (360 000 zł) 55% całości podstawy opodatkowania;
- dla dochodów z określonych działalności rzemieślniczych, zakładów gastronomicznych, usług transportowych, zajęć zarobkowych opodatkowanych

²¹ Art. 35 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

²² Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

²³ Art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej..., op. cit.

²⁴ Zob.: podrozdz. 3.2.

²⁵ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym (Dz. U. z 1972 r., Nr 53, poz. 338 z późn. zm.).

²⁶ Art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym..., op. cit.

²⁷ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. z 1972 r., Nr 53, poz. 338 i 339 z późn. zm.).

²⁸ Art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym..., op. cit.

²⁹ Zob.: podrozdz. 1.2.

³⁰ Art. 18 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym..., op. cit.

podatkiem obrotowym, praw autorskich nabytych w drodze spadku – od 15% do 95%, zaś powyżej granicy ostatniego progu (360 000 zł) 65% całości podstawy opodatkowania;

- dla dochodów z określonych działalności zarobkowych opodatkowanych podatkiem obrotowym lub od tego podatku zwolnionych – od 20% do 86%, zaś powyżej granicy ostatniego progu (360 000 zł) 65% całości podstawy opodatkowania;
- dla pozostałych dochodów – od 26% do 90%, zaś powyżej granicy ostatniego progu (360 000 zł) 65% całości podstawy opodatkowania,

Tak wyliczony podatek mógł być podwyższony o 10% lub 20% w sytuacji osób samotnych lub małżeństw nie mających na utrzymaniu dzieci³¹.

Najważniejszymi podatkami obciążającymi ludność były:

- podatek od wynagrodzeń,
- podatek wyrównawczy.

Powszechny podatek od wynagrodzeń został wprowadzony w 1945 roku i stopniowo znoszony w latach 1971 – 1975 w zakresie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w jednostkach gospodarki społecznej³², a opodatkowaniu podlegały wszelkiego rodzaju otrzymane wynagrodzenia³³. Płatnikami tego podatku byli z reguły pracodawcy, którzy potrącali go przy wypłacie wynagrodzeń. Podatek ten w swej konstrukcji zawierał wiele zwolnień przedmiotowych. Podstawę opodatkowania stanowiło wynagrodzenie, zaś obowiązek podatkowy łączono z momentem jego wypłacenia³⁴. Ustawodawca stosował wiele skal podatkowych, uzależniając je od okresów, za jakie były wypłacane wynagrodzenia, a także od rodzaju źródeł przychodów, z których były uzyskiwane dochody. Skale te miały charakter progresywny. Zasadniczo stawki podatku wynosiły od 0,75% do 23% podstawy opodatkowania, zaś po przekroczeniu górnego progu podatkowego część dochodu go przekraczająca była obciążona stawką 30%³⁵. Przepisy przewidywały także liczne zwolnienia i obniżki należnego podatku (np. zniżka z tytułu ilości dzieci będących na utrzymaniu podatnika – w przypadku gdy liczba ta przekraczała sześcioro, to podatnik w ogóle był zwolniony z opłacania tego podatku). Uregulowania, przedstawione powyżej, obowiązywały w początkowym okresie funkcjonowania ustawy i sukcesywnie były zmieniane (przede wszystkim stawki podatku).

Podatek ten funkcjonował do końca 1991 roku, aby być zastąpionym przez obecnie funkcjonujący podatek dochodowy od osób fizycznych.

³¹ *Art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym...*, op. cit.

³² Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=3&dzial=155&id=12091>], Data wejścia: 07.08.2009].

³³ *Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń* (Dz. U. z 1949 r., Nr 7, poz. 41 z późn. zm.).

³⁴ *Art. 5 i 9 ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń...*, op. cit.

³⁵ *Art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń...*, op. cit.

Ustawa regulująca powyższy podatek przewidywała także obowiązek płacenia tzw. podatku uzupełniającego przez pracodawcę, w przypadku gdy wynagrodzenie wypłacane pracownikowi nie przekroczyło określonych w ustawie sum³⁶.

Dodatkowym podatkiem płaconym przez pracowników był podatek wyrównawczy, wprowadzony w 1957 r. i obowiązujący do 1991³⁷. Podatnik, po przekroczeniu pewnego limitu dochodów (także w przypadku zatrudnienia w jednostkach gospodarki społecznej), był zobowiązany do złożenia zeznania podatkowego. Ważne jest, że limit ten był sumą dochodów netto, tzn. po potrąceniu należnego podatku od wynagrodzeń, dochodowego, obrotowego lub opłaty skarbowej, a także – jeżeli przepisy to przewidywały – kosztów uzyskania przychodów³⁸. Podatnik miał także możliwość skorzystania z szeregu ulg zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych.

Jeżeli podatnik osiągnął dochody, obliczone w sposób przewidziany w ustawie, przewyższające 300 000 zł w skali roku, był zobowiązany do odprowadzenia podatku wyliczonego według stawek w zakresie od 10% do 75% (progresja szczeblowa) nadwyżki ponad kwotę zwolnioną³⁹.

Oprócz wymienionych tu podatków, funkcjonowały inne, ale o znacznie mniejszym znaczeniu fiskalnym. Były to przeważnie podatki niepaństwowe, pobierane przez gminy.

Tak skonstruowany system podlegał permanentnemu procesowi zmian, który był wyznaczany w zależności od kierunków polityki przyjętej przez ówczesną władzę. Jednak, jak już zauważono, podatek (czy też szerzej system podatkowy) odgrywał raczej w większym stopniu rolę polityczną, aniżeli ekonomiczną. Był on skutecznym instrumentem ograniczania funkcjonowania sektora prywatnego i promowania sektora państwowego – jednostek gospodarki społecznej. Większość środków produkcji, większość zakładów pracy należała do państwa, stąd też pobieranie podatków było jedynie przerzucaniem określonych kwot między różnymi kontami tego samego „właściciela”. Z tego też względu, większość funkcji, jakie obecnie są realizowane przez podatki, państwo mogło powierzyć innym instrumentom, np. polityce: płac, cen, struktury produkcji itp.

2.2. Obecny system podatkowy

Konieczność zmiany tak skonstruowanego systemu, w związku ze zmieniającą się rzeczywistością gospodarczą (według niektórych autorów reforma systemu podatkowego jest jednym z fundamentalnych zagadnień w zakresie transformacji ustrojowej w Polsce⁴⁰), wynikała z jego niedostosowania, ponieważ⁴¹:

³⁶ Art. 15 ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń..., op. cit.

³⁷ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=3&dzial=155&id=12091, Data wejścia: 07.08.2009].

³⁸ Art. 5 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. z 1983 r., Nr 42, poz. 188 z późn. zm.).

³⁹ Art. 9 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym..., op. cit.

⁴⁰ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 389.

⁴¹ G. Szczodrowski, *Polski system...*, op. cit., s. 63, [za:] I. Bolkowiak, *Dowolny system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy” 1991, nr 2, s. 13.

- nie gwarantował budżetowi państwa łatwo ściągalnych dochodów w koniecznej wysokości;
- nie traktował równorzędnie wszystkich sektorów gospodarczych, niezależnie od formy prawnej;
- nie traktował równorzędnie wszystkich dochodów osób fizycznych;
- nie sprzyjał akumulacji kapitału i aktywności gospodarczej;
- nie realizował – w koniecznym zakresie – celów polityki społecznej.

System ten miał jednak pewne zalety, o wprowadzenie których obecnie autorzy z zakresu teorii podatku zabiegają (np. wprowadzenie tzw. podatku od funduszu płac⁴²). Chodzi tu przede wszystkim o fakt, iż przeciętny Kowalski nie miał bezpośredniej styczności z obciążającymi go podatkami. Z jednej strony podatki obrotowe były zawarte w cenach zakupywanych dóbr, z drugiej zaś podatek od płac był płacony (naliczany, pobierany i odprowadzany przez pracodawcę w momencie wypłaty wynagrodzeń) przez pracodawcę, więc formalni (podatki bezpośrednie) i nieformalni (podatki pośrednie) podatnicy nie odczuwali ewidencyjnych obowiązków związanych z regulowaniem obciążeń fiskalnych.

Zmiana takiego systemu była jednak konieczna. Przekonstruowania systemu podatkowego było trzeba dokonać na tak dużą skalę, iż np. S. Owsiak w tym zakresie posłużył się pojęciem **rewolucji podatkowej**. Tak ostre sformułowanie wynikało z tego, iż zmiana przepisów podatkowych nie odbywała się jedynie w sferze ekonomicznej, czy też prawnej, ale także dotyczyła: *ustroju politycznego, zmian w świadomości podatkowej społeczeństwa, sposobu gospodarowania przez rząd środkami pieniężnymi pochodzącymi z podatków, zakresu swobody władz publicznych w gospodarowaniu tymi środkami*⁴³.

Ważną przesłanką reformy systemu podatkowego była także chęć integracji Polski ze strukturami europejskimi, która to ograniczała w pewnym stopniu swobodę w kształtowaniu poszczególnych konstrukcji podatkowych – np. wprowadzenie podatku pośredniego, jakim jest polski podatek od towarów i usług wynikało wprost z chęci dostosowania systemu podatkowego do tych funkcjonujących w UE.

Do głównych zasad, którymi kierowano się przy reformowaniu systemu podatkowego, należą⁴⁴:

1. Zasada zachowania centralnego władztwa podatkowego – w obowiązującej obecnie konstytucji⁴⁵ jest to zasada konstytucyjna – art. 217⁴⁶.
2. Zasada koncentracji dochodów podatkowych budżetu państwa z kilku podatków centralnych – podatek od towarów i usług, akcyza, podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych.

⁴² R. Gwiazdowski, *Podatki w kole przyczyn, czyli dlaczego pojedyncze zmiany w VAT, PIT i CIT niewiele nam dadzą*, „Gazeta Wyborcza” z 20 grudnia 2001 r.

⁴³ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 389.

⁴⁴ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 391, [za:] R. Wierzba, *Proces zbliżenia polskiego systemu podatkowego do systemów podatkowych Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polityka pieniężna i fiskalna w procesie urynkwienia gospodarki*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 666, Wrocław 1993, s. 129 – 142.

⁴⁵ *Konstytucja RP...*, op. cit.

⁴⁶ Szerzej zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 101 – 126.

3. Zasada przekazywania części podatków w gestię władz jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, iż, mówiąc o podatkach lokalnych (samorządowych), ma się, w większości przypadków, na myśli jedynie to, że stanowią one dochody własne tych jednostek. W rzeczywistości ich władztwo podatkowe jest w bardzo dużym stopniu ograniczone przez przepisy prawa. Stąd też należy odróżniać od siebie pojęcia decentralizacji finansowej tych jednostek od decentralizacji władztwa podatkowego.
4. Zasada oparcia w większym stopniu dochodów podatkowych na podatkach pośrednich, jako bardziej pewnych i łatwiejszych w poborze i kontroli, a także sprzyjających akumulacji kapitału, jakże potrzebnej rozwijającej się gospodarce rynkowej.
5. Zasada opodatkowania ludności podatkiem dochodowym, który w większości gospodarek wysoko rozwiniętych stanowi najważniejsze źródło dochodów budżetowych państwa.
6. Zasada udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach centralnych⁴⁷.
7. Zasada możliwości realizacji przez podatki celów pozafiskalnych.
8. Zasada podporządkowania reformy systemu podatkowego podstawowym zasadom obowiązującym w Unii Europejskiej.

W związku z kryzysem finansów publicznych w roku 1991⁴⁸, podjęto zatem działania zmierzające w kierunku dostosowania instytucji fiskalnych do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Zlikwidowano więc niektóre pozycje podatków, inne zaś wprowadzono lub gruntownie przekonstruowano. Likwidacji poddano m.in. podatki⁴⁹: od wynagrodzeń, wyrównawczy, od płac, dochodowy od działalności gospodarczej, rolny z działów specjalnych produkcji rolnej, także zrezygnowano z odrębnego opodatkowania podatkiem dochodowym osób prawnych należących do sektora gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej – wszystkie podmioty mające status osób prawnych objęto wspólnym podatkiem dochodowym od osób prawnych⁵⁰ już w 1989 r.

⁴⁷ *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.) w art. 4 określa, iż udział gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych, zamieszkałych na obszarze gminy, wynosi 39,34%, zaś w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych mających siedzibę na terytorium gminy – 6,71%. Art. 5 określa te udziały dla powiatu, które wynoszą odpowiednio: 10,25% i 1,40%, zaś art. 6 udziały dla województwa – 1,60% i 15,90%.

⁴⁸ Kryzys ten wynikał przede wszystkim z faktu, iż ówczesne dochody podatkowe były pozyskiwane przede wszystkim z podatków bezpośrednich od przedsiębiorstw państwowych, wobec których prowadzono restrykcyjną politykę powodującą gwałtowny spadek tych dochodów. Z drugiej zaś strony przewidywany wzrost dochodów z podatków nakładanych na sektor prywatny nie nastąpił z wielu przyczyn – m.in. z niedorozwoju aparatu skarbowego, który nie był w stanie kontrolować płacenie podatków przez te podmioty.

⁴⁹ Jednym z najpóźniej zniesionych podatków przeszłego systemu podatkowego był tzw. podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych – popularny „popiwek”. Wprowadzony w latach 80-tych miał być instrumentem ograniczającym presję załóg przedsiębiorstw państwowych na wzrost wynagrodzeń. Zniesiony został w 1996 r.

⁵⁰ *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

Zmiany, jakie miały miejsce w systemie podatkowym, ze względu na ich wagę można przedstawić w następujących etapach⁵¹:

1. Wprowadzenie opodatkowania ludności podatkiem od dochodów osób fizycznych od dnia 1 stycznia 1992 r.⁵².
2. Wprowadzenie opodatkowania konsumpcji podatkiem od towarów i usług (VAT) oraz podatkiem akcyzowym z dniem 5 lipca 1993 r.⁵³, a także zmiana elementów prawnej konstrukcji tych podatków w związku z akcesją Polski z UE z dniem 1 maja 2004⁵⁴ r. Wraz z tą zmianą nastąpiło rozdzielenie ustaw regulujących podatek od towarów i usług⁵⁵ i podatek akcyzowy⁵⁶.
3. Istotne przekonstruowanie podatku dochodowego od osób prawnych w 1992 r.⁵⁷ (w celu ujednoczenia zasad opodatkowania, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie nowej ustawy, a nie przekonstruowanie już funkcjonującej).
4. Wprowadzenie systemu podatków i opłat lokalnych⁵⁸ – określało obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku od posiadania psów⁵⁹, oraz opłatach lokalnych: targowej, miejscowej i administracyjnej⁶⁰, a także zmiany w zakresie finansowania jednostek samorządu terytorialnego w związku z reformą administracyjną z 1999 roku⁶¹ (najważniejszymi podatkami stanowiącymi dochody własne budżetów gmin są⁶²: wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od posiadania psów (obecnie opłata), od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej i inne) – wprowadzenie tej kategorii podatków było związane z koniecznością zapewnienia podstaw finansowych dla działalności jednostek samorządu terytorialnego.

⁵¹ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 392 – 393.

⁵² *Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

⁵³ *Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym* (Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50 z późn. zm.).

⁵⁴ Część zapisów *Ustawy o podatku od towarów i usług* weszła w życie z dniem ogłoszenia ustawy, część w 7 lub 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, zaś część zapisów weszła z dniem 1 stycznia 2008 r. – *art. 176 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, w przypadku podatku akcyzowego część zapisów weszła w życie z dniem 1 marca 2004 r. – *art. 127 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym* (Dz. U. z 2004 r., Nr 29, poz. 257 z późn. zm.).

⁵⁵ *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁵⁶ *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym...*, op. cit.

⁵⁷ *Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

⁵⁸ *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

⁵⁹ Zgodnie z *art. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zmianie niektórych innych ustaw*, podatek od posiadania psów został zastąpiony opłatą od posiadania psów (Dz. U. z 2006 r., Nr 249, poz. 1828 z późn. zm.).

⁶⁰ *Art. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych...*, op. cit.

⁶¹ Sama reforma nie miała bezpośredniego wpływu na kształt systemu podatkowego, lecz na poziom dochodów budżetu państwa z określonych podatków.

⁶² *Art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego...*, op. cit.

5. Zmiany w zakresie wprowadzenia lub likwidacji konstrukcji fiskalnych mających jednak niewielkie znaczenia dla dochodów budżetu państwa (np. podatek importowy⁶³ – funkcjonujący w latach od 1 stycznia 1994 r. do 31 grudnia 1996 r.⁶⁴, podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym (stawka podatku wynosiła 0,2%)⁶⁵ funkcjonujący w latach od 1 stycznia 1995 r. do końca 1995, podatek od gier losowych i inne).

Zmiany, jakie zostały zapoczątkowane od początku lat 90-tych w systemie podatkowym, doprowadziły do ukształtowania się systemu składającego się z następujących podatków:

	Podatki pośrednie	Podatki bezpośrednie
Podatki centralne	od towarów i usług (VAT) akcyza od gier	dochodowy od osób fizycznych dochodowy od osób prawnych
Podatki lokalne		dochodowy od osób fizycznych płacony w formie karty podatkowej od nieruchomości od środków transportowych rolny leśny od spadków i darowizn od czynności cywilnoprawnych

Mimo korzystania ze sprawdzonych wzorców krajów rozwiniętych w zakresie kształtowania systemu podatkowego, jego konstruowanie nie odbywało się i nie odbywa się bez wyraźnie zarysowanych wad. Bardzo często wprowadzane zmiany miały zakres przejściowy, które jednak utrwalisz się w systemie, pozostawały. Często także na kształtowanie systemu miały wpływ różnego rodzaju kręgi lobbystyczne, poszczególne rządy nie miały zarysowanej, wspólnej wizji systemu podatkowego, stąd też te i inne elementy sprawiły, iż obecnie funkcjonujący system jest swego rodzaju mozaiką różnych instytucji fiskalnych, zbiór których trudno jest nazwać systemem. O braku stabilności poszczególnych rozwiązań może świadczyć wielość zmian wprowadzanych niekiedy, przed dniem publikacji danej ustawy. Również duża liczba orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie niekonstytucyjności zapisów podatkowych, a także brak publikowania tekstów jednolitych poszczególnych ustaw dodatkowo komplikowały funkcjonujący system podatkowy.

Potrzeba wprowadzenia zmian wynika z bardzo wielu przesłanek. Jednak ich realizacja powinna odbywać się z zachowaniem ogólnie przyjętych reguł, szczególnie z zachowaniem konstytucyjności samych przepisów, jak i procesu ich stanowienia. Wprowadzane przepisy powinny być także we właściwym czasie publikowane tak,

⁶³ *Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy* (Dz. U. z 1993 r., Nr 123, poz. 551 z późn. zm.).

⁶⁴ Tamże, art. 1.

⁶⁵ *Ustawa z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie* (Dz. U. z 1994 r., Nr 123, poz. 602 z późn. zm.).

by podatnik mógł dostosować się do nowych konstrukcji podatkowych. Gwarancje zachowania tego prawa możemy znaleźć we wspomnianych już zasadach sformułowanych przez polski Trybunał Konstytucyjny, a mianowicie w zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Łacińska maksyma *vacatio legis* znaczy, że podatnik – przy wprowadzaniu nowych przepisów – musi mieć zagwarantowany czas na⁶⁶:

- przystosowanie się do nich,
- bezpieczne podjęcie decyzji dotyczących dalszego postępowania.

Długość „wakacji podatkowych” jest różna i zależy od rodzaju podatku, jakiego dotyczy⁶⁷. Zmiany w prawie, szczególnie podatkowym, muszą być wprowadzane ze względu na proces „starzenia się prawa”. Jednak przyczyny tych zmian są bardzo różne i nie zawsze wynikają z konieczności dostosowania prawa do zmieniającej się rzeczywistości. Możemy je klasyfikować w podziale na przyczyny⁶⁸:

- obiektywne lub subiektywne,
- usprawiedliwione (konieczne) lub bezzasadne (zbędne),
- realne lub pozorne,
- merytoryczne lub formalne (redakcyjne, legislacyjne),
- nadzwyczajne lub zwyczajne,
- polityczne lub inne.

Rzeczywistość tworzenia polskiego systemu podatkowego ukazuje nam, że zmiany wprowadzane w nim miały często charakter bezzasadnych. System podatkowy, czemu trudno się nie dziwić, był i nadal jest wykorzystywany przez polityków jako sprawne narzędzie wyborcze. Ponadto, system podatkowy nie był tworzony jako nowy, od podstaw w początkowym okresie transformacji. Na proces tworzenia tegoż systemu bardzo duży wpływ miała niestabilna sytuacja polityczna (na początku lat 90-tych w Polsce dopiero kształtowała się nowa klasa polityczna, nowe partie, z czego wynikały częste zmiany osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa podatkowego), co w efekcie sprawiło, że tak naprawdę trudno jest już mówić o systemie. Podstawową cechą systemu jest jego spójność i dążenie do osiągnięcia założonego celu przez poszczególne jego elementy. Czy w tym przypadku tak się dzieje? Otóż spójność wewnętrzna, zgodność z innymi przepisami na pewno nie są cechami zbioru przepisów podatkowych w Polsce.

⁶⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 75.

⁶⁷ Zob.: tabela 1.5.

⁶⁸ C. Kosikowski, *Stabilność prawa podatkowego*, [w:] *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Materiały z konferencji naukowej, Kazimierz Dolny, 3-4 października, 2003.

Tabela 2.1.

Vacatio legis w miesiącach i dniach

Lp.	Nazwa ustawy i data uchwalenia	Vacatio legis w miesiącach i dniach
1.	<i>Ustawa z 28 VII 1983 r. o podatku od spadków i darowizn</i>	14 dni wejście w życie w ciągu roku podatkowego
2.	<i>Ustawa z 15 XI 1984 r. o podatku rolnym</i>	45 dni wejście od nowego roku podatkowego
3.	<i>Ustawa z 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych</i>	2 miesiące wejście w ciągu roku podatkowego
4.	<i>Ustawa z 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych</i>	5 miesięcy i 5 dni od nowego roku podatkowego
5.	<i>Ustawa z 15 II 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych</i>	z mocą wsteczną od nowego roku podatkowego
6.	<i>Ustawa z 29 VII 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (podatek od gier)</i>	14 dni w ciągu roku
7.	<i>Ustawa z 8 I 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym</i>	6 miesięcy w ciągu roku
8.	<i>Ustawa z 9 IX 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych</i>	3 miesiące od nowego roku
9.	<i>Ustawa z 9 IX 2000 r. o opłacie skarbowej</i>	3 miesiące od nowego roku
10.	<i>Ustawa z 30 X 2002 r. o podatku leśnym</i>	2 miesiące
11.	<i>Ustawa z 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa</i>	4 miesiące od nowego roku

Źródło: C. Kosikowski, *Stabilność...*, op. cit., s. 22.

Jak twierdził A. Smith, dla podatników (przedsiębiorców) najważniejszą cechą prawa podatkowego jest jego stabilność⁶⁹. Wynika to z faktu, że przedsiębiorcy prowadzą swą działalność nie w ciągu tygodnia, miesiąca czy też roku. Ich działalność jest długookresowa, zatem również i planowanie będzie wybiegało w dalszą przyszłość. Plan, ażeby był dobry, musi być oparty na wiarygodnych przesłankach. Wobec tego, czy polski system podatkowy może być takim wiarygodnym założeniem? Odpowiedzią na to pytanie niech będą dane dotyczące ilości zmian, jakie miały miejsce w nowoczesnej historii polskiego systemu podatkowego⁷⁰. Jak można zauważyć z przedstawionych danych, stabilność, a zarazem przewidywalność polskich przepisów prawa podatkowego pozostawiają wiele do życzenia. Bardzo niepokojące są dane o ilości zmian dokonanych w ciągu jednego roku. Tu swego rodzaju rekord osiągnęła ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, w której to w 1997 roku dokonano 15 poprawek. Niewiele ustępuje jej ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych – 14 zmian w 2001 r. i po 13 zmian w 1998 r. i 2000 r. Niepokojący był ten stan rzeczy, iż *Ustawa o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym* nie doczekała się tekstu jednolitego do momentu jej zniesienia. Co prawda, nie ujęto tego w tabeli, ale dodatkowym zdarzeniem, które jeszcze bardziej skomplikowało tę ustawę, był fakt

⁶⁹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 585.

⁷⁰ Zob.: tabela 2.1.

przystąpienia Polski do UE i konieczność wprowadzenia w życie nowych przepisów w zakresie podatków pośrednich⁷¹.

Tabela 2.2.

Liczba zmian dokonanych w poszczególnych ustawach podatkowych

Lp.	Nazwa ustawy i data uchwalenia	Zmiany ustaw				Orzeczenia TK
		Liczba zmian ogółem	Teksty jednolite	Liczba zmian po ogłoszeniu aktu lub tekstu jedn.	Maksymalna liczba zmian w ciągu roku	
1.	Ustawa z 28 VII 1983 r. o podatku od spadków i darowizn	11	1	4 przed t.j. 7 po t.j.	2	1
2.	Ustawa z 15 XI 1984 r. o podatku rolnym	13	1	4 przed t.j. 9 po t.j.	2	-
3.	Ustawa z 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych	23	1	20 przed t.j. 3 po t.j.	4	6
4.	Ustawa z 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych	88	2	7 przed t.j. oraz 39 po I t.j. i 42 po II t.j.	14	9
5.	Ustawa z 15 II 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych	76	2	6 przed t.j. oraz 44 po I t.j. i 26 po II t.j.	15	2
6.	Ustawa z 29 VII 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (podatek od gier)	20	1	8 przed t.j. 12 po t.j.	3	-
7.	Ustawa z 8 I 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym	48	0	48	9	9
8.	Ustawa z 9 IX 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych	6	0	6	2	-
9.	Ustawa z 9 IX 2000 r. o opłacie skarbowej	16	0	16	6	-
10.	Ustawa z 30 X 2002 r. o podatku leśnym	1	-	1	1	-
11.	Ustawa z 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa	21	0	21	8	2

Źródło: C. Kosikowski, *Stabilność...*, op. cit., s. 22.

Generalnie, podatek VAT u przedsiębiorców budzi największe wątpliwości. Ustawa ta jest bardzo skomplikowana i niejasna, wobec czego najczęściej jest orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Taki system nie może być uznany za przychylny przedsiębiorcom. Co zatem należy uczynić, ażeby za taki uchodził? Bez wątpienia, w aspekcie sposobu wprowadzania zmian w polskim prawie podatkowym najlepszą zasadą

⁷¹ Znowelizowana *Ustawa o podatku od towarów i usług*, która weszła w życie z dniem 1 maja, została ukanana zaledwie 2 tygodnie przed tym terminem. Wiele problemów przedsiębiorców wiązało się z dużą trudnością uzyskania europejskiego numeru identyfikacji podatkowej – dotyczy to podmiotów, które prowadzą wymianę handlową z kontrahentami z krajów UE i rozliczają się z podatku VAT. Wszystkie komplikacje związane z wprowadzeniem powyższej ustawy wynikają z opieszałości polskiego ustawodawcy, który nie był w stanie zapewnić szybkiego procesu dostosowawczego tych przepisów – należy także zauważyć, że podatek ten jest poddany najściślej procesowi harmonizacji polskich przepisów podatkowych z tymi, które obowiązują w UE.

powinna być – *dobry podatek, to stary podatek*⁷². Maksyma ta jak najbardziej pasuje do polskiego systemu podatkowego, który jest systemem historycznym. Jednak proces zmian w tym zakresie zaszedł już za daleko i „twór”, jakim są te przepisy, nie może być już dalej zmieniany, ponieważ zbiór ten zatracił dawno podstawowe cechy systemu.

Częstotliwość wprowadzanych zmian była różna i wynikała z wielu przesłanek. Tabela 2.2. ukazuje zestawienie tych zmian w przypadku poszczególnych ustaw⁷³ podatkowych. Analizie zmienności przepisów poddano ustawy pochodzące z lat 1983 – 2002.

Należy zauważyć, iż przeprowadzanie tych zmian jest obarczone wieloma ograniczeniami. Duże znaczenie mają tu zasady podatkowe sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny, które, zgodnie z zasadą państwa prawa, w dużym stopniu ograniczają samowolę władzy w zakresie kształtowania prawa podatkowego. Podatek, jako instrument ingerujący w prawa podatnika, nie może być wykorzystywany dowolnie w celu realizowania partykularnych celów parlamentu (czytaj: partii politycznych). Ingerencja ta musi mieć wyraźnie zarysowany zakres, którego nie można przekroczyć.

Mimo upływu już dość długiego czasu, polski system podatkowy nadal podlega procesowi zmian. Pewne rozwiązania są dodawane, inne likwidowane, lecz nadal żadna z ekip rządzących nie jest w stanie przeprowadzić kompleksowej reformy systemu. Nie należy się jednak łudzić, iż taka reforma będzie możliwa. Nawet zagorzała zwolenniczka reform w tym zakresie – Z. Gilowska, po objęciu stanowiska ministra finansów, nie była w stanie przeprowadzić właściwych zmian⁷⁴. System ten podlegał i będzie podlegać permanentnemu procesowi zmian, który wynika ze zmieniających się warunków zewnętrznych.

2.3. Struktura dochodów podatkowych budżetu państwa w Polsce

Ze względu na ciągły proces zmian, jaki miał i ma miejsce w polskim systemie podatkowym, analiza struktury dochodów jest utrudniona. Porównywanie ze sobą poszczególnych lat może nie być w pełni miarodajne wobec braku równości przepisów regulujących instrumenty fiskalne w poszczególnych latach. Szczególnie utrudnione to może być przy analizie podatku dochodowego od osób fizycznych, w którym to prawie co roku mieliśmy do czynienia ze zmianami kształtującymi dochód budżetu uzyskiwany z tego tytułu (chodzi tu przede wszystkim o: stawki podatku, ulgi i zwolnienia podatkowe, zakres podmiotowy i przedmiotowy). Nie bez znaczenia są także różne aspekty prawne związane z funkcjonowaniem tych instrumentów. Bardzo często zdarzało się i nadal zdarza, że w trakcie roku orzekane są różne wyroki w zakresie stosowania prawa podatkowego, które także mają wpływ na wielkość uzyskiwanych

⁷² J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 82.

⁷³ Jak zauważył autor, analizie poddano jedynie przepisy mające rangę ustaw. Jednak większą zmiennością charakteryzują się akty wykonawcze do tych ustaw. Taki stan rzeczy wynika m.in. z faktu, iż przepisy te regulują zagadnienia szczegółowe, które podlegają zmianie w czasie, czy też ze względu na zmiany organizacyjne. Duże natężenia zmian w zakresie przepisów wykonawczych miały miejsce po wejściu w życie konstytucji, kiedy to należało zastąpić zarządzenia lub uchwały odpowiednich organów rozporządzeniami.

⁷⁴ Szerzej zob.: J. Królak, *Reforma to nie jest*, „Puls Biznesu”, 31.03.2006.

dochodów podatkowych. O zmienności przepisów podatkowych była już mowa, stąd też na podstawie ich częstotliwości można sobie uzmysłowić fakt braku porównywalności poszczególnych okresów między sobą. Nie oznacza to jednak, że uzasadniony jest brak takiego porównania. Pomimo braku stabilności funkcjonowania poszczególnych konstrukcji podatkowych, należy dokonać analizy struktury dochodów podatkowych budżetu państwa w celu uchwycenia pewnych prawidłowości, jakie w tym zakresie zachodzą.

Mimo wprowadzenia pierwszych zmian już w roku 1991 (nawet w 1989 r. – podatek dochodowy od osób prawnych), analizę struktury należy rozpocząć od roku 1993, kiedy to wprowadzono podatki pośrednie – VAT wraz z akcyzą i ukształtowano główne ramy obecnie funkcjonującego systemu (najwłaściwszym okresem rozpoczynającym okres porównawczy powinien być rok 1994, bowiem był to pierwszy pełny rok funkcjonowania nowo wprowadzonych podatków pośrednich). Analiza struktury dochodów podatkowych oparta zostanie na jednym z najważniejszych podziałów podatków, tzn. tym, według którego wyróżniamy podatki bezpośrednie i podatki pośrednie.

W pierwszej kolejności jednak zostanie przedstawiona struktura dochodów podatkowych budżetu państwa. Z tego też względu, podział tych dochodów będzie polegał na wyodrębnieniu w analizie: podatków pośrednich, tj.: podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego i podatku od gier⁷⁵, a także podatków dochodowych – podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych⁷⁶.

Jak ukazano na rysunku 2.1., dochody podatkowe budżetu państwa w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie 80% – 90% (od 81,70% w 1994 r. do 90% w 1998 r.). Widać więc wyraźnie, iż podatki stanowią najważniejsze źródło dochodów budżetowych. O ile sam udział procentowy tej kategorii dochodów był prawie niezmienny, to wewnętrzna ich struktura wyraźnie ewoluowała. Z przeprowadzonej analizy budżetów z lat 1993 – 2009 można zauważyć jednoznacznie zarysowany trend w zakresie zmian tak zdefiniowanej struktury wpływów podatkowych. Na rysunku 2.1. zostało ukazane tempo zmian w tym zakresie.

Analizując strukturę w wielkościach względnych (wielkości wpływów z tytułu poszczególnych grup podatków do dochodów podatkowych ogółem), można zauważyć, iż wyraźna zmiana w tym zakresie nastąpiła w 1999 roku, kiedy to udział podatków pośrednich wzrósł z 56% do 66%, zaś udział podatków dochodowych zmalał z 43% na 34%. Tę charakterystyczną zmianę można także zaobserwować w wielkościach bezwzględnych⁷⁷. Wynika ona z przeprowadzonych reform w roku 1999, szczególnie tej, związanej z opieką zdrowotną. W związku z nowymi regulacjami w tym zakresie, jakie zostały wprowadzone, dotyczącymi przede wszystkim podatku dochodowego od osób fizycznych, wyraźna zmiana struktury podatkowej była spowodowana spadkiem dochodów z tytułu PIT – z prawie 35 mld zł do 23; dochody z podatku dochodowego od osób prawnych w tym samym zakresie wzrosły z 14,8 mld zł do nieco ponad 15.

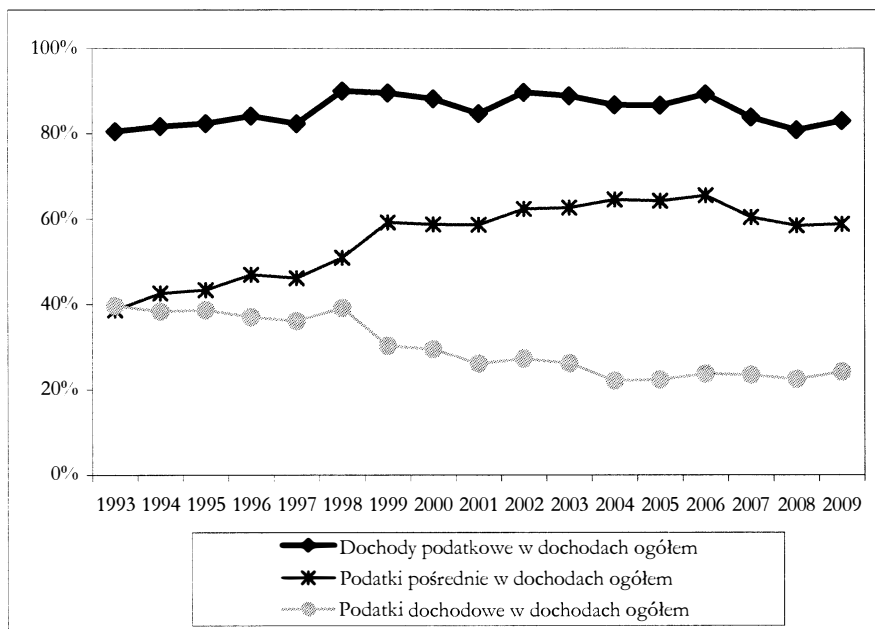
⁷⁵ Podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych.

⁷⁶ Tak przyjęty podział jest zgodny z założeniem poczynionym we wstępie książki, dotyczącym przedmiotu analizy w niej podjętej.

⁷⁷ Zob.: rysunek 2.2.

Począwszy od 1999 roku, podatnicy będący osobami fizycznymi, zgodnie z zapisami art. 27b, mogli pomniejszać należny podatek o wielkość zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Możliwość ta doprowadziła do pomniejszenia dochodów z tego tytułu.

Rysunek 2.1.
Ewolucja struktury wpływów podatkowych budżetu państwa w latach 1993 – 2009



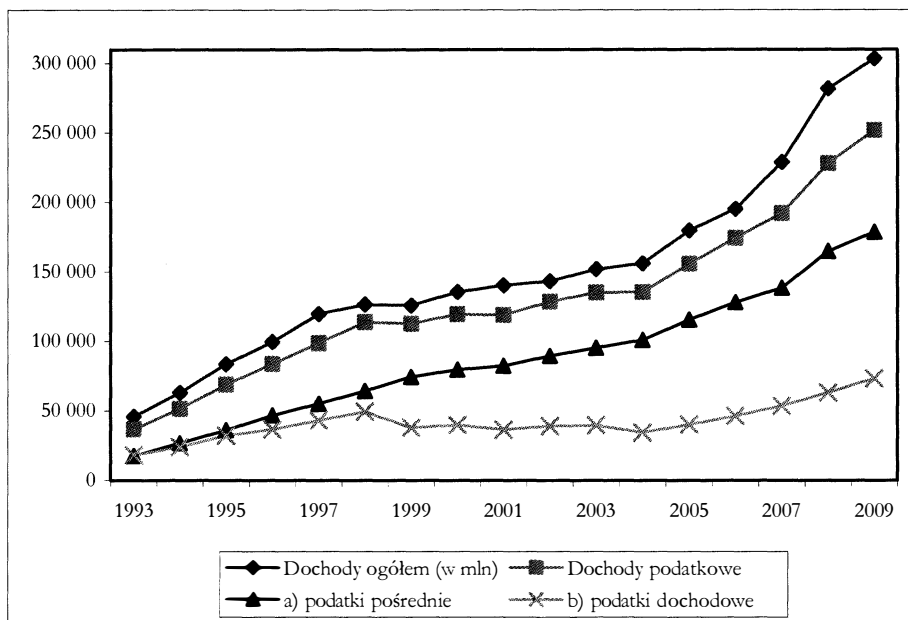
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Drugą reformą, mającą wpływ na pomniejszenie dochodów z tytułu podatków dochodowych, była reforma administracyjna. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁸, poszczególne szczeble administracji samorządowej otrzymały określone udziały w podatkach dochodowych. W ten sposób jednym ze źródeł dochodów własnych gminy, powiatu oraz województwa samorządowego stały się udziały w podatkach dochodowych, tj. podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych. Udziały poszczególnych jednostek w tych podatkach przedstawia tabela 2.3.

⁷⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu..., op. cit.

Rysunek 2.2.

Dochody budżetu państwa w latach 1993 – 2009 i ich struktura



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 2.3.

Wielkości udziałów (w %) jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych

	Gmina	Powiat	Województwo
Podatek dochodowy od osób fizycznych	1996 – 15,0 1997 – 16,0 1998 – 17,0 1999 – 2003 – 27,6 2004 – 35,72 2005 – 35,61 2006 – 35,95 2007 – 36,22 2008 – 36,49 2009 – 36,72 2010 – 36,94 docelowo – 39,34	1999 – 2003 – 1,0 2004 – 8,42 od 2005 – 10,25	1999 – 2003 – 1,5 od 2004 – 1,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	1996 – 2003 – 5,0 od 2004 – 6,71	1999 – 2003 – 0,0 od 2004 – 1,4	1999 – 2003 – 0,5 2004 – 2007 – 15,9 2008 – 2009 – 14,0 2010 – 14,75

Źródło: Na podstawie informacji MF.

Należy jednak zauważyć, iż przedstawione tu zmiany nie miały wpływu na poziom obciążeń fiskalnych podatników. Zarówno reforma ochrony zdrowia, jak i reforma administracyjna doprowadziły do podziału ogólnej kwoty wpływów podatkowych z tytułu podatków dochodowych i przekazania ich na rzecz określonych instytucji.

Pełna analiza struktury dochodów podatkowych nie może jednak pomijać tego faktu. W tabeli 2.4. zostały przedstawione wpływy podatkowe bez potrącenia na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w tabeli 2.5. wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych bez potrącenia zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne wraz z podaniem wielkości tych potrąceń.

Tabela 2.4.
Wpływy podatkowe bez potrąceń na rzecz JST w latach 2003 – 2008

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wpływy z tytułu podatków pośrednich (w mln)	95 443,30	100 991,52	115 671,75	127 412,36	146 482,09	153 677,72
Wpływy z tytułu podatków dochodowych, w tym:	47 764,08	53 186,39	59 325,34	71 961,97	79 501,19	91 873,42
- wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (w mln)	16 651,03	16 915,46	20 578,77	22 194,64	31 052,67	31 197,71
- wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (w mln)	29 867,65	34 991,64	37 396,41	48 127,42	48 574,37	60 010,89
- wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, opłaconego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (w mln)	1 245,40	1 279,29	1 350,16	1 639,91	1 874,15	1 614,82

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MF z lat 2003 – 2009.

Tabela 2.5.
Wpływy z tytułu PIT oraz potrącone składki na ubezpieczenie zdrowotne w latach 2003 – 2008

Lata	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, opłaconego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (w mln)	1 245,40	1 279,29	1 350,16	1 639,91	1 874,15	1 614,82
Potrącenia z tytułu składki zdrowotnej (w mln)	384,7	404,46	415,46	443,90	490,03	551,65
Wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (w mln)	29 867,65	34 991,64	37 396,41	48 127,42	46 574,37	59 060,89
Potrącenia z tytułu składki zdrowotnej (w mln)	24 009,57	25 396,68	26 388,48	28 193,50	31 362,42	37 431,74

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MF i GUS z lat 2003 – 2009.

Wzięcie pod uwagę łącznej kwoty wpływów z tytułu podatków: PIT i CIT skorygowałoby strukturę wpływów podatkowych. Posiłkując się danymi MF z zakresu rozliczenia podatków dochodowych oraz danymi z zakresu wpływów z tytułu podatków pośrednich (tabela 2.4. i 2.5.), struktura wpływów podatkowych w latach 2003 – 2008 przedstawiałaby się w sposób ukazany w tabeli 2.6.

Tabela 2.6.

Struktura wpływów podatkowych w latach 2003 – 2008 w odmiennych wariantach

Lata		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wariant 0 – z potrąceniami na rzecz JST oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne	Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem	71%	75%	74%	73%	72%	72%
	Udział podatków dochodowych w dochodach podatkowych ogółem	29%	25%	26%	27%	28%	28%
Wariant I – bez potrąceń na rzecz JST	Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem	67%	66%	66%	64%	65%	63%
	Udział podatków dochodowych w dochodach podatkowych ogółem	33%	34%	34%	36%	35%	37%
Wariant II – bez potrąceń na rzecz JST oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne	Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem	57%	56%	57%	56%	57%	54%
	Udział podatków dochodowych w dochodach podatkowych ogółem	43%	44%	43%	44%	43%	46%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MF i GUS z lat 2003 – 2006.

Poddanie analizie tych danych nie zmienia zasadniczo ogólnych tendencji i wniosków płynących z zachodzących zmian w polskim systemie podatkowym. Mimo przypisywania dużej roli podatkom dochodowym (szczególnie funkcji społecznych podatkowi dochodowemu od osób fizycznych), stanowią one coraz mniejszy udział w dochodach podatkowych. Spadek dochodów z tytułu PIT jest szczególnie bolesny dla autorów koncepcji państwa opiekuńczego – interwencyjnego, ponieważ to z tym rodzajem instrumentów podatkowych autorzy, propagujący tę koncepcję, wiążą największą chęć realizacji swych założeń.

Dokonanie jednak pełnej analizy struktury płaconych podatków, w polskim systemie podatkowym, w podziale na grupy: podatki pośrednie oraz bezpośrednie, nie może odbyć się bez uwzględnienia grupy podatków regionalnych. Stanowią one dochód jednostek samorządu terytorialnego na podstawie, przytoczonej już, ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁹ – podatki te zostały wymienione w podrozdz. 2.2.

Jeżeli zatem podsumowano by powyższe dochody, można by postawić tezę, iż będzie to ogólny obraz struktury obciążeń podatkowych płaconych w Polsce przez

⁷⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu..., op. cit.

podatników. Oczywiście, w tak przeprowadzonej analizie także można wymienić kilka problemów, związanych m.in. z:

- potrącanymi składkami na ubezpieczenia społeczne i składkami na ubezpieczenie zdrowotne;
- dochodami z tytułu pobieranych opłat czy ceł.

Przy założeniu, iż analizie zostaną poddane: podatki pośrednie (podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier) oraz podatki bezpośrednie (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych i podatki lokalne), to tak ukształtowaną strukturę przedstawia tabela 2.7. Ze względu na możliwość łatwego uwzględnienia w analizie zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne⁸⁰, w tabeli 2.7. przedstawiono także wyliczenia tak określonej struktury.

Tabela 2.7.

Struktura łącznych dochodów podatkowych w latach 2002 – 2008, według podziału podatków na pośrednie i bezpośrednie

Lata	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody z tytułu podatków pośrednich (w mln zł)	89 604	95 443	100 992	115 672	127 412	146 482	153 678
Dochody z tytułu podatków bezpośrednich (w mln zł), w tym:	53 280	52 571	54 154	61 773	71 581	88 715	96 500
- dochody budżetu państwa z podatków dochodowych	39 147	39 783	34 578	40 185	47 462	59 898	65 818
- dochody podatkowe budżetów gmin ⁸¹	13 427	12 097	14 297	15 756	17 230	20 155	22 020
- udział w podatkach dochodowych budżetów powiatów i województw	706	691	5 279	5 832	6 889	8 662	8 662
Łączne dochody podatkowe (w mln zł)	142 884	148 014	155 146	177 445	198 993	235 197	250 178
Udział podatków pośrednich w dochodach ogółem	62,71%	64,48%	65,09%	65,19%	64,03%	62,28%	61,43%
Udział podatków bezpośrednich w dochodach ogółem	37,29%	35,52%	34,91%	34,81%	35,97%	37,72%	38,57%
Udział podatków pośrednich w dochodach ogółem po uwzględnieniu składek na ubezpieczenie zdrowotne	53,90%	55,36%	55,81%	56,63%	55,97%	54,85%	53,33%
Udział podatków bezpośrednich w dochodach ogółem po uwzględnieniu składek na ubezpieczenie zdrowotne	46,10%	44,64%	44,19%	43,37%	44,03%	45,15%	46,67%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MF i GUS z lat 2003 – 2009.

⁸⁰ Należy jedynie przypomnieć, iż wszelkiego rodzaju narzuty na płace można traktować na równi z obciążeniami podatkowymi.

⁸¹ W ramach tych dochodów uwzględniono także udziały we wpływach z podatków dochodowych.

Reasumując rozważania dotyczące analizy struktury wpływów podatkowych, należy stwierdzić, iż w analizowanym okresie podatki pośrednie odgrywały coraz większą rolę. Najlepiej jest to uwidocznione w badaniu wpływów podatkowych wykazanych jedynie w budżecie państwa. Nie należy jednak zapominać o holistycznym ujęciu przedmiotu badania. Uwzględnienie poszczególnych potrażeń, czy też podatków lokalnych, w większym stopniu oddaje strukturę wpływów podatkowych, według ich podziału na pośrednie i bezpośrednie. Ta ostatnia analiza ukazuje, iż w latach 2002 – 2008 udział poszczególnych grup podatków kształtował się na względnie stałym poziomie – ok. 64% udziału podatków pośrednich lub 55%, przy uwzględnieniu wpływów z potrąconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, jako dochodów podatkowych.

ROZDZIAŁ 3.

PODATKI POŚREDNIE JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA

3.1. Istota podatków pośrednich

W literaturze przedmiotu trudno jest znaleźć jednolite kryterium, stanowiące podstawę wyodrębnienia podatków pośrednich i bezpośrednich, stąd też przez różnych autorów jest stosowane odmienne podejście do tego problemu. Generalnie można przyjąć, iż do podatków pośrednich należy zaliczyć takie konstrukcje prawa podatkowego, które mają na celu obciążenie obrotu. Inaczej rzecz ujmując, za podstawę opodatkowania przyjmuje się strumienie pieniężne, które wypływają od danego podmiotu w celu dokonania zakupu dóbr bądź usług. Z tego też względu można spotkać się z następującymi sformułowaniami, określającymi tę grupę podatków: podatki obrotowe, podatki od wydatków lub podatki konsumpcyjne.

Skoro opodatkowaniu podlegają wydatki, to podmiotem materialnie obciążonym jest ten, który nabywa towar i w zależności od rodzaju podatku pośredniego jest nim pośrednik lub finalny konsument. Ten ostatni z zasady nie ma możliwości przerzucenia kwoty zapłaconego podatku¹, ponieważ zakupione dobro (lub usługa) jest przez niego konsumowane i nie podlega dalszej odsprzedaży. Inaczej jest w przypadku podmiotu gospodarczego. W zależności od przyjętej konstrukcji podatku obrotowego, ma on możliwość odliczenia kwoty podatku, zawartego w cenach dóbr przez niego zakupowanych, od kwoty należnego podatku, który jest częścią ceny produktów przez niego sprzedawanych lub takiej możliwości nie posiada².

Należy więc w przypadku tej grupy podatków wyraźnie rozróżnić dwie kategorie podatników:

- podatnicy formalnie obciążeni,
- podatnicy obciążeni materialnie (ponoszący materialny ciężar podatku).

Podział ten jest jak najbardziej słuszny, ze względu na wspomnianą przierzucalność. Ustawodawca, wprowadzając jeden z podatków pośrednich formalnie, nakła-

¹ Należy przypomnieć, iż jednym z kryteriów opisywanego podziału jest to, u podstaw którego leży koncepcja przierzucalności podatków.

² Cecha kaskadowości lub kumulacji obciążeń podatkowych.

da go na podmiot będący przedsiębiorcą (producentem lub handlowcem)³. Występuje on w roli pośrednika między państwem (urzędem skarbowym) a jego kontrahentem – nabywcą. Jeżeli podmiot ten spełnia określone prawem warunki, to jest na niego nałożony obowiązek podatkowy związany z naliczeniem, pobraniem i odprowadzeniem podatku, który jest zawarty w cenie sprzedawanych przez niego produktów. Podatek jest więc niczym innym, jak elementem ceny, która jest kosztem produktu dla podmiotu go nabywającego. Jasne jest więc, że podmioty (producenci i pośrednicy), będący pośrednimi ogniwami swoistego łańcuszka obrotu towarowego, będą ten podatek przierzucali na następne ogniwa. Proces ten zakończy się, gdy produkt trafi do ostatecznego nabywcy (najczęściej jest nim konsument), który nie będzie miał możliwości przerzucenia tego podatku. Jest to jednak teoretyczne ujęcie neutralności⁴ podatków pośrednich w stosunku do podmiotów gospodarczych. W rzeczywistości możliwość przerzucania podatków pośrednich jest ograniczana przez czynniki rynkowe, takie jak: elastyczność popytu i podaży⁵. Do podmiotów formalnie obciążonych zaliczymy zatem przedsiębiorców, którzy w świetle obowiązujących unormowań prawnych są podatnikami tychże podatków.

Tak określony zakres podmiotowy, opisywanej, grupy podatków należy uznać za ich dużą zaletę. Wynika to z prostej zależności – im mniej podmiotów, tym możliwości ich kontroli są większe. Porównując w tym miejscu podatki pośrednie z bezpośrednimi, można posłużyć się pojęciem **wydajności pojedynczego podatnika**. Jeżeli zestawimy ze sobą liczbę podatników oraz wielkość dochodów podatkowych, okaże się, że statystycznie podatnik podatków pośrednich jest znacznie bardziej „dochodowy”, aniżeli podatnik podatku dochodowego. Jeśli zatem angażować aparat skarbowy w cały proces kontroli podatnika, to lepiej jest skierować go na „dużego”, niż „małego”. Nie należy jednak tego stanowiska autora utożsamiać z postulatem zaostrzenia kontroli. Wywód ten oparty jest na założeniu, że aparat skarbowy, mając „na celowniku” dwóch potencjalnych podatników, u których jest podejrzenie dokonania wykroczenia skarbowego, powinien kontrole przeprowadzić u większego z nich (średnio podatnika podatków pośrednich). Nie opłaca się angażować wysiłku kontrolerów, wówczas gdy wartość potencjalnego uchybienia jest niższa od kosztów, jakie należałoby ponieść, żeby je wykryć⁶.

³ W przypadku polskiego ustawodawstwa podmiotami podatku od towarów i usług (VAT), zgodnie z art. 15 ustawy, są osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Zob.: *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁴ Zasada neutralności podatków pośrednich (a dokładnie podatku VAT) jest jedną z fundamentalnych zasad wynikających nie tylko z aspektu ekonomicznego, ale i prawnego – *Szоста Dyrektywa Rady Unii Europejskiej z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich*.

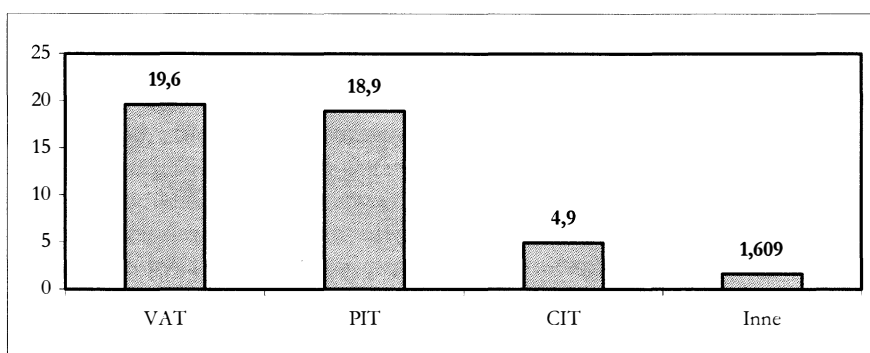
⁵ Zagadnienie to szerzej zostanie opisane w podrozdz. 4 niniejszego rozdziału.

⁶ Jakże aktualna jest myśl A. Smitha w odniesieniu do kar nakładanych na „nieszczęśników”. Otóż postawił on tezę, że kary nakładane na osoby, które bezskutecznie próbują uniknąć płacenia podatków, nie powinny rujnować owego podatnika, gdyż może się okazać, że korzyść ta jest znacznie mniejsza od korzyści, które osiągnie społeczeństwo w wyniku zaangażowania kapitałów będących w posiadaniu tej osoby – zob.: podrozdz. 1.3.

Odrębną kwestią jest stan przepisów prawa. Niejasność, brak spójności, częste zmiany i wiele innych negatywnych cech przedsiębiorcy przeważnie przyporządkowują przepisom regulującym w Polsce funkcjonowanie podatków pośrednich⁷ (rysunek 3.1.). Jeżeli więc wspomniane kontrole, przy obecnym stanie przepisów prawa, miałyby być nasilone, to takie postępowanie należy uznać za jak najbardziej naganne. Wywód autora w zakresie „wydajności podatnika” jest oparty jedynie na ekonomicznym aspekcie opodatkowania.

Rysunek 3.1.

Liczba złożonych wniosków o wiążącą interpretację podatkową w podziale na poszczególne podatki w okresie I – IX 2006 r. (w tys.)



Inne – m.in. podatek od czynności cywilnoprawnych – 0,789; spadki i darowizny – 0,429.

Źródło: J. Królak, *Interpretacje z podłożoną bombą*, „Puls Biznesu”, 27.02.2006.

Drugą kategorię podatników stanowią, wspomniani już, konsumenci, czyli finalni nabywcy towarów. Nie mają oni już możliwości przerzucenia tego podatku (stwierdzenie to dotyczy jedynie kwestii związanych z tym rodzajem opodatkowania) i faktycznie są podmiotami, na których jest nakładane obciążenie fiskalne (choć formalnie nie są podatnikami w myśl przepisów podatkowych). W roli konsumentów występują także przedsiębiorcy, którzy, według określonych przepisów, nie mają prawa pomniejszenia podatku należnego o wysokość podatku naliczonego w zakupywanych towarach⁸. W przypadku zawarcia w przepisach przez ustawodawcę braku takiej możliwości, następuje ograniczenie jednej z podstawowych zasad podatku VAT, a mianowicie zasady neutralności tego podatku⁹.

⁷ Wśród obciążeń fiskalnych za najbardziej uciążliwe, pod względem finansowym i sprawozdawczym, przedsiębiorcy uznali podatek VAT (w tej swoistej hierarchii bardziej uciążliwym obciążeniem jest tylko szeroko rozumiany ZUS). Zob.: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1999 – 2000*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 201 – 205.

⁸ Sytuację tę reguluje *art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁹ W przypadku polskiego ustawodawstwa można mieć wiele zastrzeżeń do cechy neutralności podatków pośrednich, a w szczególności podatku VAT. Szerzej zob.: E. Matyszewska, *VAT nie zawsze neutralny*, „Gazeta Prawna”, 16.10.2006.

Taką dwupodmiotowość podatków pośrednich można ująć jako argument za rozszerzeniem zakresu ich stosowania. Z jednej strony wynika to z faktu delegowania pewnej odpowiedzialności na podmioty gospodarcze za realizację płatności związanych z funkcjonowaniem tych podatków, z drugiej zaś z ograniczenia ilości podatników, którzy mają bezpośrednią styczność z urzędami podatkowymi zajmującymi się kontrolą przebiegów procesów fiskalnych.

Pierwszy, wspomniany tu, argument jest związany z tym, iż przedsiębiorcy będący podatnikami podatku pośredniego, wykazując pewien obrót w składanej przez siebie deklaracji podatkowej, określają zarazem podstawę opodatkowania. Od niej z kolei jest naliczany podatek należny, który jest odprowadzany. Zatem w zależności od przyjętych rozwiązań prawnych (w zależności od zdefiniowania momentu powstania obowiązku podatkowego¹⁰) podatnik musi ten podatek odprowadzić niezależnie od tego, czy należność ze strony kontrahenta została uregulowana, czy też nie¹¹. Taka konstrukcja sprawia, że podatnikowi niejako zależy podwójnie na tym, by wyegzekwować ową należność. Po pierwsze jest to zapłata za określony towar lub usługę, po drugie – jest to kwota podatku, którą podatnik musi odprowadzić na konto urzędu skarbowego. Bez wątpienia, opisana tu sytuacja ma też swój drugi aspekt. Z punktu widzenia podatnika, który nie otrzymał zapłaty za swój towar, domaganie się od niego zapłaty podatku jest nieuzasadnione. Stąd też tak wiele problemów nastęrcza zdefiniowanie, wspomnianego, momentu powstania obowiązku podatkowego. W polskich przepisach, w tym zakresie, mają zastosowanie dwie metody: memoriału i kasowa. W przypadku pierwszej (zasada ogólna) za moment ten uznaje się chwilę wystawienia faktury niezależnie od faktu jej uregulowania¹². W przypadku drugiej zaś – ma zastosowanie do tzw. małego podatnika, gdzie moment ten powstaje z chwilą uregulowania całości lub części należności¹³.

Przytoczone tu rozwiązania z zakresu techniki podatkowej, stosowane w Polsce, są szczegółowymi rozwiązaniami. Generalnie rzecz ujmując, owo delegowanie odpowiedzialności za uregulowanie należności na podatników jest bardzo często uważane za dużą wadę. Nie można bowiem obarczać podatników obowiązkiem podatkowym, skoro kontrahent, który *de facto* jest płatnikiem tegoż podatku, nie wywiązał się z obowiązku uregulowania swego zobowiązania.

Drugi argument, przemawiający za podatkami pośrednimi, jest związany z możliwością obsługi podatników przez aparat skarbowy. Skoro zauważono już, że średnio pojedynczy podatnik podatku pośredniego przynosi znacznie większe dochody, to koszt zaangażowania aparatu skarbowego (personelu, druku deklaracji, infrastruktury

¹⁰ W przypadku polskich przepisów dotyczących funkcjonowania podatku VAT, moment ten jest określony w *art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit., w myśl którego obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wydania towaru lub wykonaniu usługi z określonymi w ustawie wyjątkami.

¹¹ Pewnym wyjątkiem od takiej zasady są, funkcjonujące w polskiej ustawie o podatku od towarów i usług, zapisy w zakresie rozliczania się z tego podatku przez podatników mających status „małego podatnika”. Zob.: metoda kasowa, *Art. 21 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

¹² *Art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

¹³ *Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

itp.) w relacji do tych dochodów jest znacznie bardziej korzystny, aniżeli w przypadku podatnika podatku bezpośredniego. Dzieje się tak, ponieważ część obowiązków kontrolnych organów skarbowych jest delegowana na poziom podatnika, a ponadto tenże podatnik, a ściślej rzecz ujmując, płatnik – pośrednik, skupia w sobie całą rzeszę konsumentów, którzy nabywają od niego wytwarzane dobra lub usługi.

Czym zatem różnią się podatki pośrednie od bezpośrednich? W modelowym ujęciu, z punktu widzenia arytmetycznego, można przyjąć założenie, że nie ma żadnej różnicy między tymi dwoma grupami podatków. Otóż, przyjmując następujące założenia¹⁴:

- jednolite stawki podatków dochodowych i obrotowych na poziomie 19%,
- brak zwolnień podmiotowych i przedmiotowych,
- wszelkie wydatki są uznawane za koszty uzyskania przychodu,
- miesięczny przychód jednostki na poziomie 2 000 zł.

Po dokonaniu właściwych obliczeń, okazuje się, iż podatnik ten, jeżeli w ciągu roku podatkowego nic nie wyda, to zapłaci podatek równy 4 560 zł ($12 \times 2\,000 = 24\,000 \times 19\% = 4\,560$ zł). Jeżeli natomiast wszelkie osiągnięte dochody zostaną w całości spożytkowane, to wysokość podatku zapłaconego w cenach dóbr i usług także wyniesie 4 560 zł. W czym zatem tkwi różnica?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy wrócić do jednego z fundamentalnych pytań w ekonomii o zakres ingerencji państwa. Skąd jednak w opisaney sytuacji rola państwa? Jeżeli założymy, że pobierane podatki służą finansowaniu dóbr i usług na rzecz społeczeństwa, to okaże się, że większy zakres ingerencji rządu w indywidualne decyzje członków społeczeństwa będzie wymagał większego udziału podatków bezpośrednich. Obywatel w wyborach głosuje na swego przedstawiciela przy pomocy oddanego głosu – to jest jego decyzja w wyborach. Konsument zaś dokonuje wyboru przy wykorzystaniu, będących w jego zasobach, środków pieniężnych – głosuje pieniądzem. Jeżeli dokonuje zakupu dobra lub usługi, to jest to jego indywidualny wybór, w którym kieruje się swoimi indywidualnymi preferencjami. Opodatkowanie dochodu i finansowanie w ten sposób dóbr publicznych nie jest niczym innym, jak delegowaniem kompetencji decyzyjnych od pojedynczej osoby – konsumenta na poziom rządu. Wynika zatem, że to władza dokona wyboru, co i w jakiej ilości ma zakupić – w pośredni sposób – dany konsument. Stąd też, im więcej dóbr i usług społeczeństwo otrzymuje „z góry”, tym mniej decyzji konsumpcyjnych jest w jego gestii, a to z kolei wiąże się z ograniczonymi zasobami środków pieniężnych. Jednak, aby państwo mogło dostarczać te dobra, musi ich wytworzenie sfinansować. Jeżeli więc chcemy połączyć te dwa elementy – potrzebę sfinansowania i delegowania decyzji konsumpcyjnych, to istnieje potrzeba zastosowania podatków bezpośrednich, które to ograniczają, pozostające w zasobie podatników, środki pieniężne.

W przypadku podatków pośrednich, w przytoczonym modelu, z taką sytuacją nie będzie do czynienia. Czyż nie miał racji Montesquieu, który uważał: *że rządy despotyczne*

¹⁴ Żeby w większym stopniu uzmysłowić analizowany przypadek, to za podmiot poddany analizie może posłużyć osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, opodatkowana na zasadach ogólnych i nie będąca podatnikiem podatku od towarów i usług.

preferują podatki bezpośrednie [...], a rządy umiarkowane wolą podatki od konsumpcji¹⁵? Z drugiej zaś strony przytoczonemu hasłu można przeciwstawić zdecydowane stanowisko A. Wagnera w odniesieniu do wyższości podatków bezpośrednich nad pośrednimi. Uważał on, że podatki pośrednie: *nie licują z demokratycznym duchem XIX wieku*¹⁶. Stanowisko to wynikało z jednoznacznie regresywnego charakteru, jaki był przypisywany tej grupie podatków przez niego, czyli były one uważane za niesprawiedliwe. Czy A. Wagner zmieniałby zdanie, jeżeli funkcja redystrybucyjna byłaby efektywniej realizowana przez podatki pośrednie? Należy przypomnieć, że to właśnie A. Wagner, jako jeden z pierwszych, wskazał w sposób syntetyczny na podatek jako instrument polityki socjalnej. W zakresie sprawiedliwości można mu przeciwstawić poglądy chociażby T. Hobbesa, który uważał, że: *lepszym urzęczywstwieniem sprawiedliwego systemu podatkowego są podatki pośrednie, wymierzone nie według dochodu, ale według spożycia*¹⁷.

Przyjęcie modelu systemu podatkowego, opartego przede wszystkim na podatkach pośrednich, nie byłoby już tak utożsamiane z szeroko rozumianą ingerencją władzy w kwestie decyzyjne podatników. To w ich gestii leżałyby wybory rynkowe podejmowane zgodnie z indywidualnymi preferencjami, a uciążliwość płacenia podatków zależałaby od samych podatników, tak jak to zauważył A. Smith: *ponieważ może on [podatnik – A.W.] również według własnego uznania albo kupować, albo nie kupować, przeto jeżeli tego rodzaju podatek staje się dla niego kiedykolwiek uciążliwy, trzeba uznać, iż dzieje się tak z winy podatnika*¹⁸. To konsument przez swoją decyzję (głos przy pomocy pieniądza) decydowałby co rynek (a nie państwo) ma dostarczać i w jakiej ilości. Edukacja, opieka zdrowotna, infrastruktura i inne elementy życia społecznego, jeżeli są dostarczane przez zawodny mechanizm, nie spełniają swojej roli. Bez wątpienia, stwierdzenie, że działalność państwa automatycznie ma oznaczać niską efektywność, jest ze swej definicji złe. Jednak rola rządu powinna skupiać się na tworzeniu ram, w których miałyby funkcjonować rynek i to właśnie przez mechanizm rynkowy społeczeństwo powinno decydować o swoich wyborach konsumpcyjnych.

Dużą zaletą podatków pośrednich wydaje się być także stabilność dochodów budżetowych pozyskiwanych z tego źródła. Są one w mniejszym stopniu uzależnione od wahań koniunkturalnych, ze względu na konieczność istnienia pewnego poziomu konsumpcji w społeczeństwie. Względna stałość tych dochodów wynika także z tego, iż konsumenci, nawet chwilowo pozostający bez pracy, dokonują zakupów. Jeżeli nie otrzymują dochodu, to nie płacą podatków bezpośrednich, ale dzięki, załóżmy, oszczędnościom, transferom socjalnym są w stanie zapewnić byt sobie i ewentualnie swojej rodzinie, realizując codzienne zakupy.

Niektórzy autorzy wśród zasad podatkowych wskazują na konieczność większego pozyskiwania dochodów z podatków pośrednich¹⁹. Stanowisko w tej kwestii wynika z określonych preferencji w zakresie wspierania oszczędności. Otóż, chcąc je

¹⁵ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 24.

¹⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 64.

¹⁷ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 35.

¹⁸ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

¹⁹ M. Pietrewicz, *Polityka...*, op. cit., s. 11.

powiększać, należy stosować takie instrumenty, aby wpływały one pozytywnie na skłonność społeczeństwa do oszczędzania. Generalnie rzecz ujmując (choć nie do końca można się z tym zgodzić), klasycy uważali, że podatki bezpośrednie obciążają w większym stopniu osoby oszczędzające, dlatego tak została sformułowana zasada. Podatki pośrednie, które w większym stopniu obciążają osoby nie posiadające, mogłyby odciążać te osoby, które chcą uzyskany dochód zakumulować. Byłby to niewątpliwe ukłon w stronę jednostek, które były posiadaczami czynnika produkcji, jakim jest kapitał. Stąd w tym aspekcie została poruszona kwestia istoty podatków pośrednich. Uważa się je za instrumenty, które mają wspierać proces akumulacji w gospodarce. Jeżeli można rozpatrywać podatki przez pryzmat kary, to podatki bezpośrednie należy uważać za rodzaj kary w stosunku do jednostek biorących udział w tworzeniu dochodu narodowego, zaś podatki pośrednie – za rodzaj kary wobec jednostek korzystających z efektów wytworzonego dochodu narodowego, czyli mamy tu do czynienia z dylematem: „karać” – obciążając oszczędności czy konsumpcję²⁰. Bez wątpienia, jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie nie ma, tak jak nie można stanowczo odpowiedzieć na pytanie, co dla gospodarki jest ważniejsze: oszczędności czy konsumpcja? Jeszcze inaczej to pytanie można sformułować następująco: co jest źródłem wzrostu gospodarczego: popyt czy podaż?

Z punktu widzenia polityków, podatki pośrednie także mają bardzo duże znaczenie. Nie służą one jednak do bezpośredniej walki politycznej – tę rolę pełnią podatki dochodowe – lecz do ukrytego powiększania obciążeń podatkowych, czyli inaczej do zwiększania dyspozycyjnych środków w gestii rządu. Zgodnie ze wspomnianym już prawem Wagnera, wydatki poszczególnych państw ciągle rosną. Wzrost ten powoduje konieczność dysponowania coraz większymi środkami budżetowymi. Polityk staje więc przed dylematem, jak zwiększyć dochody budżetu, nie tracąc poparcia społecznego, czyli inaczej, jak tego dokonać, bez śladu w świadomości obywateli? Odpowiedź na to pytanie jest związana z szerszym zastosowaniem właśnie opodatkowania pośredniego, czyli zatrudnienia, tzw. „cichego poborcy podatkowego” – tym mianem niektórzy autorzy posługują się przy definiowaniu podatków pośrednich. Przez zastosowanie tego rodzaju opodatkowania osiąga się efekt *znieczulenia podatkowego*²¹. Najlepiej efekt ten, z punktu widzenia politycznego, wytłumaczyć w sposób następujący: wzrost stawek podatków pośrednich jest odczytywany jako uciążliwość jedynie w momencie jego wprowadzania, następnie wraz z upływem czasu społeczeństwo znieczula się na podwyższone obciążenia podatkowe – w przeciwieństwie do podatków dochodowych, które to powracają do świadomości podatnika każdego roku podatkowego, w momencie dopełniania obowiązku rozliczenia podatkowego. Płacenie podatków pośrednich w momencie dokonywania zakupów jest rozłożone na bardzo dużą liczbę transakcji, które nie są przez podatnika ewidencjonowane (trudno sobie wyobrazić, aby każdy obywatel gromadził wszelkie paragony, rachunki, czy też faktury w celu wyliczenia podatku VAT lub podatku akcyzowego). Jak zauważył W. Szczęs-

²⁰ Rozważania te oparte są na założeniu, że dochód uzyskany przez jednostkę dzielimy na oszczędności i konsumpcję.

²¹ W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 13.

ny: duża skuteczność tego podatku wynika z możliwości przerzucania wydatków na ogół obywateli, pozabawionych wrażliwości właśnie dzięki znieczuleniu podatkowemu²².

Reasumując, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden bardzo ważny aspekt. Dokonując podziału podatków na pośrednie i bezpośrednie, N. Gajl zauważyła, że podział ten, mimo swej popularności, jest bardzo niejasny²³. Rozwinięte konstrukcje podatkowe sprawiają, że niekiedy trudno jest jednoznacznie przypisać określony podatek do jednej z tych dwóch grup, np.: jednokrotny podatek obrotowy, podatek od wartości dodanej. Problemy interpretacyjne dotyczą przede wszystkim podstawy opodatkowania. Czym bowiem różni się podatek przychodowy od podatku obrotowego? W pierwszym przypadku podstawą opodatkowania jest określony przychód, który został osiągnięty przez podatnika w wyznaczonej jednostce czasu. Podatek obrotowy obciąża z kolei obrót, czyli nic innego jak przychód ze sprzedaży dóbr lub usług. Jeżeli założylibyśmy, że przychodem mogą być tylko wpływy ze sprzedaży produktów, to okazałoby się, że obie te konstrukcje obciążają jedną i tę samą wartość. Czyż nie jest to podwójne opodatkowanie tej samej podstawy?

Podobną, choć nieco bardziej złożoną, zależność można zauważyć porównując podatek dochodowy z podatkiem od wartości dodanej. Jak same nazwy tych instrumentów wskazują, przedmiotem opodatkowania są: dochód i wartość dodana. Nie wnikając w ekonomiczną istotę obu tych pojęć²⁴, można powiedzieć, że z punktu widzenia arytmetycznego w obu tych przypadkach następuje obciążenie podatkiem tej samej wielkości.

Obecnie rozwinięta technika opodatkowania potrafi, posługując się odmiennymi sformułowaniami, obciążyć fiskalnie te same podstawy opodatkowania. Pomaga to, bez wątpienia, pomnażać dochód budżetu państwa, jednak powoduje pewne zakłamanie systemu podatkowego.

3.2. Rodzaje podatków pośrednich

Przed zaprezentowaniem klasyfikacji podatków pośrednich należy wyjaśnić pewne różnice spotykane w literaturze w odniesieniu do znaczeń określonych pojęć. Problem w tym zakresie tkwi w zamiennym stosowaniu następujących terminów: podatki pośrednie, podatki obrotowe i podatki konsumpcyjne²⁵.

Relacja między podatkami pośrednimi a obrotowymi wydaje się być najmniej dyskusyjna, to znaczy, że bez większego błędu można używać tych pojęć zamiennie. **Podatki obrotowe** są to konstrukcje obciążające obrót dokonany przez podatnika. Do tej grupy możemy zaliczyć podatki: obrotowe jednofazowe, wielofazowe, podatek od wartości dodanej, akcyzę, podatek importowy oraz podatek od czynności cywilnoprawnych – związany z przeniesieniem praw własności. Widać więc, że wymienione tu przykłady podatków obrotowych są także zaliczane do grupy podatków pośrednich, podatków, które nie odwołują się do posiadania dochodu w sposób bezpośredni,

²² W. Szczęsny, *Firma...*, op. cit., s. 14.

²³ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 23.

²⁴ Pojęcie **dochodu** zostało poruszone w podrozdz. 4.2., zaś **wartości dodanej** w podrozdz. 3.2.

²⁵ H. Kuzińska, *Rola...*, op. cit., s. 9 – 11.

tylko właśnie przez pryzmat obrotu, jako wielkości wskazującej pośrednio na fakt posiadania dochodu.

Stosowanie zamiennie pojęć: podatki pośrednie i podatki konsumpcyjne wydaje się budzić nieco więcej kontrowersji. Za **podatki konsumpcyjne** uważa się: *obciążenia finansowe zawarte w cenie artykułu lub dobra materialnego, czasami także usługi, podlegające powszechnej konsumpcji*²⁶. Widać więc, że różnica w definicji podatków pośrednich i konsumpcyjnych polega na tym, że te ostatnie obciążają wyłącznie konsumpcję dokonywaną przez określone podmioty. Pozostaje jednak problem objęcia takim podatkiem dóbr inwestycyjnych. Jeżeli byśmy ten problem rozpatrywali z punktu widzenia sprzedającego, to nie ma różnicy, czy sprzedaje on dobra konsumpcyjne, czy inwestycyjne. Sprzedający po prostu zbywa oferowane przez siebie produkty bez konieczności określania ich przeznaczenia. Nieco inaczej wygląda to z punktu widzenia kupującego. W przypadku zakupu dóbr inwestycyjnych z pewnością liczyłby on na prawo odzyskania podatku zawartego w cenie, chociażby ze względu na politykę proinwestycyjną prowadzoną przez państwo. Należy przypomnieć, że w niektórych krajach, gdzie stosowane były podatki jednofazowe lub wielofazowe – kaskadowe, istniała możliwość odzyskania zapłaconego podatku w dobrach inwestycyjnych – była to namiastka podatku od wartości dodanej. Natomiast w przypadku zakupu dóbr konsumpcyjnych nie pojawia się już wątpliwość w zakresie możliwości odliczenia podatku, ponieważ takiej nie ma.

Stąd też, o ile uzasadnione jest twierdzenie, że każdy podatek konsumpcyjny jest zarazem podatkiem pośrednim, o tyle w sytuacji odwrotnej może to budzić pewne zastrzeżenia. Z drugiej zaś strony, tak jak już zauważono, dla sprzedającego każdy podatek konsumpcyjny będzie podatkiem pośrednim, dla kupującego – nie.

Podobnie jest w przypadku rozważań na temat różnicy między podatkami obrotowymi a podatkami konsumpcyjnymi. Skoro przyjęto, że każdy podatek obrotowy jest podatkiem pośrednim, to powyższą relację można sprowadzić do relacji: podatki pośrednie – podatki konsumpcyjne.

Grupę podatków pośrednich tworzy szereg konstrukcji podatkowych, których podziału można dokonać według dwóch kryteriów: stopnia powszechności podatku i miejsca poboru podatku²⁷.

Pierwsze kryterium jest związane z zakresem stosowania danego podatku – czyli z jego powszechnością. Bez wątpienia, najlepszy byłby podatek, który nie zawierałby w sobie żadnych wyłączeń podmiotowych²⁸, ani przedmiotowych. Jednak taka sytuacja jest jedynie teoretyczna, gdyż ze względu na: poziom skomplikowania rzeczywistości gospodarczej, wielość i różnorodność podmiotów oraz przedmiotów opodatkowania, a także ze względu na charakter polityki podatkowej muszą istnieć w mniejszym bądź większym zakresie zwolnienia. O powszechności po-

²⁶ C. Kosikowski (red.), *Encyklopedia podatkowa*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. A17.

²⁷ D. Gotz-Kozierkiewicz, *VAT. Podatek od towarów i usług*, Wydawnictwo „EDYTOR” S.A., Warszawa – Katowice 1992, s. 10.

²⁸ Można w tym miejscu przywołać konstrukcję podatku niezniekształcającego, który w swym teoretycznym ujęciu obciąża wszystkie dobra podlegające konsumpcji, nawet problematyczną usługę – czas wolny.

datków pośrednich świadczy przede wszystkim ich zakres przedmiotowy – czyli liczba towarów i usług, których obrót podlega opodatkowaniu. Nie należy także zapominać o zakresie podmiotowym – czyli zakresie podmiotów, które według prawa są zarejestrowane jako podatnicy.

Na zakres przedmiotowy podatków pośrednich ma wpływ liczba towarów i usług, których sprzedaż (niezależnie od tego, czy jest to sprzedaż na rynku pierwotnym, czy też wtórnym) podlega opodatkowaniu określonym podatkiem pośrednim. Logiczne jest zatem, że im większy jest zakres wyłączeń, tym powszechność tego podatku zostaje ograniczona. Zakres tych wyłączeń zależy przede wszystkim od polityki prowadzonej przez rząd. Są pewne grupy towarów, które z punktu widzenia gospodarczego (np. eksport) lub społecznego (np.: nieprzetworzona żywność, gotowe mieszkania, lekarstwa, zabawki) nie są obciążone podatkiem obrotowym. Z punktu widzenia techniki podatkowej wyłączenie określonych dóbr z opodatkowania może nastąpić na dwa różne sposoby, które niosą za sobą różne skutki fiskalne:

- po pierwsze można obrót tymi dobrami całkowicie zwolnić z opodatkowania,
- po drugie obciążyć je stawką „0” podatku.

Podobnie jest w przypadku zakresu podmiotowego. Powszechność zależy od liczby podmiotów, które, według prawa, są podatnikami. Zatem, jak w przypadku przedmiotu opodatkowania, tak i tu, w zależności od polityki prowadzonej przez rząd, zakres ten może być zawężany (np. podmioty świadczące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, tzw. zakłady pracy chronionej). Nie należy jednak zapominać o bardzo ważnym aspekcie tych wyłączeń – każde dodatkowe wyłączenie, może nieść za sobą tworzenie sytuacji patologicznych, które będą prowadziły do nadużyć zarówno ze strony samych podatników, jak i organów skarbowych, które mogą decydować o przyznaniu, bądź nie, określonego zwolnienia. Pewnym negatywnym skutkiem źle sformułowanych konstrukcji podatkowych w tym zakresie może być np. praktyka stosowana przez producentów lub handlowców, polegająca na dołączaniu do towaru obłożonego niższą stawką podatkową „gratisowego” dodatku będącego towarem, który w normalnym obiegu byłby obciążony wyższą stawką. Innym negatywnym przykładem zastosowania nieprzemysłanych rozwiązań może być fakt, iż o przynależności danych dóbr do poszczególnych grup towarowych, obłożonych zróżnicowanymi stawkami lub w ogóle zwolnionymi z podatku, decyduje organ inny niż ten właściwy z zakresu finansów publicznych. W przypadku polskiego ustawodawstwa tak naprawdę o klasyfikacji dóbr decyduje Urząd Statystyczny, sporządzając klasyfikację, którą posługuje się Ministerstwo Finansów. W ten sposób w spornych sytuacjach, dotyczących *stricte* systemu podatkowego, może decydować zupełnie inny organ.

Podatkami pośrednimi, które z założenia nie są powszechne (dotyczy to powszechności przedmiotu opodatkowania), są różnego rodzaju akcyzy. Podatki akcyzowe należą do jednych z najstarszych konstrukcji podatkowych i w swej zasadniczej konstrukcji pozostały niezmienione²⁹. Są to tzw. *podatki selektywne*, których celem jest obciążenie obrotu ściśle określonego towaru lub grupy towarów. Nakładanie

²⁹ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 11.

akcyzy można uzasadniać na wiele sposobów, aczkolwiek najważniejszą cechą jest ich duża wydajność fiskalna – jak pisał Ch. Tenzel w 1685 r.: *akcyza to jest kopalnia złota*³⁰. Oprócz pozyskania dochodów, wprowadzenie akcyzy można uzasadnić także chęcią: ochrony zdrowia (akcyzy nakładane na różnego rodzaju używki), ochrony środowiska (akcyzy nakładane na wszystkie lub niektóre nośniki energii), uzyskania progresji w ramach podatków pośrednich (obciążenie akcyzami tzw. towarów luksusowych), czy też istnieniem konieczności sfinansowania wytworzenia jakiegoś obiektu publicznego, np. drogi (akcyza zawarta w paliwie). Duża wydajność fiskalna akcyzy wynika z faktu, iż obciążają one dobra, których konsumpcja jest niezbędna (paliwa, energia) dla społeczeństwa lub od których jest ono w pewnej mierze uzależnione (różnego rodzaju używki). To „niezbędność” konsumpcji tych dóbr sprawia, że charakteryzują się one niskim poziomem elastyczności popytu, co umacnia siłę fiskalnego oddziaływania tego rodzaju opodatkowania. Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków o możliwości nałożenia tego rodzaju obciążeń na inne produkty charakteryzujące się niskim wskaźnikiem elastyczności – chodzi tu przede wszystkim o produkty zaspokajające potrzeby pierwszego rzędu, takie jak: żywność, mieszkania, lekarstwa. Bez wątpienia, nałożenie akcyzy na te dobra mogłoby przynieść pokaźne dochody do budżetu, lecz byłaby to polityka typowo antyspołeczna.

Inną kategorią obciążeń publicznych o charakterze pośrednim i niepowszechnym są cła, rozumiane jako przymusowe świadczenie o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym, wynikające z przepisów prawa³¹. W przypadku tej kategorii istnieje jednak problem związany z jej prawidłową kwalifikacją. Jak już zauważono w podrozdz. 1.1.2., według klasyfikacji OECD, instrumenty te są zaliczane do podatków, natomiast, zgodnie z metodologią wykorzystywaną na przykład przez polskie instytucje (np. GUS), jest to kategoria pozapodatkowa. Analiza definicji cła nie pozostawia jednak wątpliwości, iż obciążenie to należy zaliczać do grupy podatków pośrednich. N. Gajl stwierdziła, iż: *z punktu widzenia charakteru cła, są to typowe podatki pośrednie, pobierane przy wwozie lub wywozie, imporcie lub eksporcie towarów pomiędzy krajami*³². Zgodnie z tym twierdzeniem, można wyróżnić cła: przywozowe, wywozowe oraz tranzytowe – te ostatnie są bardzo rzadko stosowane.

Drugie kryterium podziału podatków pośrednich jest związane z miejscem ich poboru. Zgodnie z tym kryterium, można wyróżnić **podatki obrotowe jednofazowe** i **wielofazowe**. Podział ten wynika z koncepcji podatku obrotowego, który chce zastosować ustawodawca. **Podatki jednofazowe** są takimi obciążeniami, które nakłada się jedynie na jeden podmiot, który jest uczestnikiem procesu wymiany dobra. Proces ten może składać się z jednego etapu lub – prawie – nieskończenie wielu etapów. Takim najprostszym i najkrótszym łańcuchem sprzedaży produktów jest ten, gdzie producent sprzedaje wytworzone przez siebie produkty bezpośrednio konsumentowi – co jest obserwowane prawie zawsze w przypadku świadczenia usług, gdzie przedmiot transakcji jest konsumowany w momencie jego wytwarzania. Można za-

³⁰ C. Kosikowski, *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 9.

³¹ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 14.

³² Tamże, s. 27.

tem, przy pewnych ograniczeniach, przyjąć tezę, że, w przypadku podmiotów świadczących usługi, możemy mieć do czynienia jedynie z jednofazowymi podatkami obrotowymi. W momencie, gdy producent odsprzedaje swe towary dla pośrednika, tworzą się następne fazy obrotu, a im więcej jest różnego rodzaju podmiotów pośredniczących, tym więcej jest faz. W tym przypadku, jeżeli podatnikami będą co najmniej dwa podmioty, to zastosowanie znajdzie już **wielofazowy podatek obrotowy**.

Można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje podatków obrotowych³³:

- podatek jednofazowy,
- podatek wielofazowy – kaskadowy,
- podatek od wartości dodanej.

Kolejność, w jakiej zostały wymienione powyższe podatki, nie jest przypadkowa. Tak bowiem wyglądał rozwój wymienionych konstrukcji podatkowych, zaliczanych do opisywanej grupy obciążeń fiskalnych. Każdy z tych podatków był bądź jest stosowany w praktyce (obecnie najrzadziej można spotkać wielofazowy podatek kaskadowy, ze względu na jego kumulacyjny charakter). Najczęściej zaś ma zastosowanie ostatnia konstrukcja, czyli podatek od wartości dodanej (VAT) oraz podatek jednofazowy (przybierający postać akcyzy). Różnice występujące pomiędzy tymi podatkami są w pewnych sytuacjach niezauważalne, a niekiedy przyczyniają się do nieporównywalnego wzrostu obciążeń podatkowych. Generalnie, można przyjąć, iż obecnie w największym stopniu w zakresie podatków pośrednich ceni się ich neutralność i powszechność. Podatek jest neutralny tylko w takiej sytuacji, jeżeli fakt jego istnienia nie wpływa na konkurencję, tzn. nie stawia jednego podmiotu w pozycji uprzywilejowanej i nie wpływa na warunki, w jakich dokonuje się produkcji, a następnie wymiany towarów. Postulat ten oznacza, że producenci nie kierują się motywami podatkowymi w kształtowaniu procesu produkcyjnego, zaś konsumenci nie dokonują wyborów, co i gdzie kupić, biorąc pod uwagę ukształtowanie obciążeń podatkowych. Po analizie poszczególnych konstrukcji okaże się, że najbardziej negatywny wpływ na konkurencję i na proces wymiany ma wielofazowy podatek obrotowy.

Jednofazowy podatek w swej istocie jest jedną z najstarszych konstrukcji podatkowych. Polega on na obciążeniu jedynie jednej fazy obrotu gospodarczego. Stąd tu pojawia się największy problem w jego stosowaniu: na którą fazę należy nałożyć obciążenie, czyli w którym miejscu pobierać ten podatek³⁴? Zakładając podział obrotu na trzy fazy, to podatek ten można nałożyć na: producenta, pośrednika i detalistę. W zależności od wybranej fazy skutki nałożenia tego podatku będą odmienne. Z punktu widzenia fiskalnego, a także neutralności podatkowej, najlepszym rozwiązaniem byłoby nałożenie podatku na sprzedaż detaliczną. Na tym etapie towary osiągają najwyższą cenę, stąd też fiskalny motyw tego podatku byłby najlepiej realizowany. Ponadto, liczba punktów detalicznej sprzedaży jest największa, a to z kolei warunkowałoby największą powszech-

³³ D. Gotz-Kozierkiewicz, *VAT...*, op. cit., s. 11 lub N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 33.

³⁴ W tym miejscu należy zauważyć, że jednofazowy podatek obrotowy może być nakładany nie tylko na grupę podmiotów określonej fazy obrotu gospodarczego. W krajach Europy Wschodniej podatek ten był nakładany na podmioty należące do sektora uspołecznionego, czyli istotą tego podatku nie było obciążenie obrotu określonego dobra w określonej fazie, lecz obciążenie grupy podmiotów wyodrębnionych pod względem własnościowym. Zob.: N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 35.

ność tego podatku, w powiązaniu z zastosowaniem jednolitej stawki dla wszystkich towarów wyeliminowałoby motyw podatkowy w podejmowaniu decyzji o zakupach przez konsumentów. Bardzo ważnym argumentem na rzecz takiej konstrukcji jest jej neutralność względem całego procesu produkcji i wymiany. Jeżeli podatek pobierany byłby w fazie detalicznej, to liczba poprzednich faz (producent, kooperant, hurtownik itp.) nie miałyby wpływu na decyzje tych podmiotów, a także nie byłoby zjawiska świadomej kumulacji obciążeń podatkowych. Jedynie w przypadku, gdy od detalisty towar nabywałby pośrednik w celu dalszej odsprzedaży, a nie konsument, mielibyśmy do czynienia z kumulacją, lecz jej skala byłaby zapewne marginalna. Wadą takiego rozwiązania jest, bez wątpienia, techniczny aspekt całego procesu fiskalnego. Skoro punktów sprzedaży detalicznej, zróżnicowanych pod wieloma względami, jest najwięcej, to powodowałoby to duży stopień skomplikowania przepisów (ujęcia wszystkich stanów faktycznych w normy prawne), a także konieczność utrzymywania rozbudowanego aparatu skarbowego w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania podatku. Mogłoby się okazać, że detalista jest na tyle mały, że cały proces nakładania, poboru i kontroli mógłby okazać się nieopłacalny. Przyjęcie takiego rozwiązania uniemożliwiłoby (a przynajmniej w bardzo dużym stopniu utrudniłoby) możliwość wyłączenia z opodatkowania środków produkcji. Przy tym podatku takie wyłączenie niesłoby za sobą konieczność kontrolowania przez aparat skarbowy wykorzystania dóbr sprzedawanych przez detalistę, co byłoby bardzo utrudnione lub też niemożliwe.

Powyższe wady mogłyby zostać wyeliminowane przez nałożenie podatku na producenta. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowałoby możliwość prowadzenia polityki podatkowej proinwestycyjnej. W takim przypadku producent, zakupując środki produkcji, mógłby odliczyć podatek obrotowy zawarty w cenie tych dóbr od podatku należnego, naliczonego od dóbr przez niego sprzedawanych. Warto podkreślić, że taka konstrukcja jest niemal tożsama z istotą podatku od wartości dodanej. Z punktu widzenia aparatu skarbowego, to rozwiązanie także byłoby korzystniejsze ze względu na ograniczenie liczby potencjalnych podatników. Jednak ta ograniczona liczba podmiotów miałaby z kolei negatywny wpływ na powszechność tego obciążenia fiskalnego, co nie pozostałoby bez znaczenia na wpływy budżetowe z tego tytułu. Do wad tego rozwiązania należy zaliczyć przede wszystkim wzrost zróżnicowania udziału tego podatku w cenach detalicznych. Przy zastosowaniu jednolitych stawek podatku obrotowego, na szczeblu producenta zróżnicowanie to wynikałoby z różnej długości kanałów dystrybucji (liczba pośredników, wysokości marż, kosztów pośrednich itp.). Chęć zrównania relacji kwoty podatku do ceny detalicznej wymagałaby zastosowania zróżnicowanych stawek zależnych od – *de facto* – nieskończonego wielu elementów wpływających na ostateczną cenę detaliczną. Producenci także dążyliby do ograniczania cen sprzedaży swoich produktów przez delegowanie swojej działalności na rzecz innych podmiotów (np.: pakowanie, transport, składowanie). Sytuację taką należałoby uznać za naganną i przeczącą zasadzie neutralności podatku.

Podobne wady można przyporządkować do podatku obrotowego nakładanego na pośrednie fazy obrotu, czyli np. na hurtownika.

Wielofazowy podatek obrotowy obciąża więcej niż jedną fazę. Można powiedzieć, że konstrukcja ta jest niczym innym, jak zbiorem jednofazowych podatków obrotowych

obciążających każdą z faz. Z takiej konstrukcji jasno wynika, że będziemy mieć do czynienia z bardzo niekorzystną sytuacją kumulowania się obciążeń podatkowych – stąd nazwa kaskadowy. Nałożenie podatku na fazę następującą po fazie już obciążonej podatkiem obrotowym powoduje naliczenie podatku od podstawy, w której jest już zawarte obciążenie fiskalne. Stąd tak bardzo negatywna ocena tego rozwiązania, jeśli chodzi o jego neutralność. Zastosowanie podatku wielofazowego będzie prowadziło do dyskryminacji, pod kątem podatkowym, produktów, których wytworzenie i dostarczenie wymaga kooperacji dużej ilości podmiotów. Można zapewne przyjąć założenie, że dotknie to w szczególności produkty bardzo złożone, na wytworzenie których pracuje wiele podmiotów. Pewną zaletą takiego rozwiązania może być wymuszenie na producentach ograniczenia liczby potencjalnych pośredników między nimi a konsumentami. Niestety, nie jest to zawsze możliwe, a to właśnie od pośredników – handlowców i ich sprawnego działania zależy wielkość sprzedaży³⁵. Może się również zdarzyć, że producenci, chcący ograniczyć liczbę pośredników, zechcą sami realizować zadania, które dotąd nie były w ich gestii. Jednak, czy doprowadzenie do dywersyfikacji działalności przedsiębiorstw produkcyjnych będzie pozytywnie wpływać na ich efektywność? Strategia *do it yourself* już dawno okazała się mało efektywna, a *outsourcing* w bardzo dużym stopniu pozwala na obniżenie kosztów w wyniku specjalizacji.

Mówiąc o kumulacji obciążeń podatkowych, należy zaznaczyć, iż podatki jednofazowe nie są bezwzględny wyjątkiem. Może się zdarzyć sytuacja, że przy nałożeniu takiego podatku np. na detalistę, sprzeda on towar podmiotowi, który przeznaczy go do dalszej odsprzedaży. Podmiot, który nabędzie dany towar i odsprzeda go finalnemu konsumentowi, będzie zmuszony do naliczenia podatku od ceny, w której jest już zawarty podatek zapłacony przez poprzedniego detalistę. W ten sposób będziemy mieć do czynienia z faktem kumulacji obciążeń także w przypadku jednofazowego podatku obrotowego.

Ostatnim z opisywanych podatków obrotowych jest podatek obrotowy od tzw. wartości dodanej (*Value Add Tax*). Geneza tego rodzaju konstrukcji fiskalnej sięga początku XX wieku, a dokładnie 1919 r., kiedy to jego koncepcję przedstawił niemiecki ekonomista – Carl von Siemens³⁶. Jednak nie doczekała się ona zastosowania w realnej gospodarce. W 1950 roku podatek taki próbowali zastosować Amerykanie w Japonii, ale bez powodzenia. W 1952 r. H. Lauré w swojej pracy³⁷ ponownie przedstawił teoretyczne założenia tego podatku i w 1954 r. został zastosowany we Francji w stosunku do przedsiębiorstw produkcyjnych, natomiast w przypadku pozostałych przedsiębiorstw mógł być zastosowany fakultatywnie. Następnie – zgodnie z zaleceniami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – konstrukcja ta była sukcesywnie wprowadzana w pozostałych krajach Wspólnoty³⁸. Obecnie podatek VAT jest sto-

³⁵ Szerzej o roli handlu w gospodarce, zob.: A. Wyszowski, *Proces koncentracji w polskim handlu detalicznym jako czynnik zwiększający efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw handlowych*, [w:] (red.) J. Sikorski, *Strategie rozwoju firm handlowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001.

³⁶ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996, s. 64.

³⁷ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 56.

³⁸ Dla rozpowszechnienia i ujednoczenia przepisów regulujących funkcjonowanie podatku VAT duże znaczenie miała *Szósta Dyrektywa 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw*

sowany we wszystkich krajach UE i jako obciążenie fiskalne obrotu gospodarczego podlega najściślejszym zasadom harmonizacji przepisów.

Istotą tego podatku jest obciążenie (jak wskazuje na to jego nazwa³⁹) wartości dodanej, czyli obrotu netto. Jest to konstrukcja bardzo podobna do wcześniej opisywanych, lecz jej zasadniczą cechą jest brak kumulacji obciążeń podatkowych oraz jej powszechność. Wskazana wcześniej, możliwość odliczania pewnych zakupów od zapłaconego jednofazowego podatku obrotowego była pewną namiastką podatku od wartości dodanej. Podmiot, będący podatnikiem tegoż podatku, ponosi jego ciężar jedynie w stosunku do kwoty, jaką „dodał” do wartości towaru. Powstaje jednak problem, co należy rozumieć pod pojęciem **wartości dodanej**. Z ekonomicznego punktu widzenia, jest to, oprócz wartości przeniesionej, element tworzący tzw. produkcję globalną w przedsiębiorstwie⁴⁰. Autor pod pojęciem **wartości dodanej** rozumie: *sumę nowo wytworzonej wartości w przedsiębiorstwie, do której z reguły włącza się amortyzacje*, co uprawnia do posługiwania się pojęciem **wartości dodanej brutto**⁴¹. Pod pojęciem **wartości dodanej** kryją się trzy zasadnicze jej elementy składowe: płace (V), amortyzacja (U) i nadwyżki (S)⁴². Jeżeli więc podatek VAT jest podatkiem od wartości dodanej, to:

$$VAT = t(V + U + S),$$

gdzie:

VAT – kwota podatku VAT,

t – stawka podatku VAT.

Problemem może być jednoznaczne zdefiniowanie kategorii S. Uściśleniu tego pojęcia może posłużyć teoria wartości dodatkowej, przez którą można rozumieć abstrakcyjną wartość, nie występującą jednak w rzeczywistym procesie gospodarczym. Uzewewnętrznieniem wartości dodatkowej są natomiast różne formy nadwyżki ekonomicznej, takie jak: zysk, procent, dywidenda, czy też renta. Stąd też, posługując się m.in. klasycznym wzorem na wartość, podatek VAT obliczamy według wzoru⁴³:

$$VAT(V + U + M) = VAT(W) - VAT(Z),$$

gdzie:

V + M + U – wartość dodana,

M – nadwyżka (wartość dodatkowa),

członkowskich dotyczących podatków obrotowych, w której to jednolicie zdefiniowano podmiot i przedmiot podatku oraz jego podstawę, a także zwolnienia i moment powstania obowiązku podatkowego. Zob.: H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 15.

³⁹ Wart podkreślenia wydaje się fakt, że Polska jest jednym z nielicznych krajów, gdzie podatek VAT nie nazwano wprost podatkiem od wartości dodanej. Ustawodawca przyjął nazwę podatku od towarów i usług, co niekoniecznie może wyjaśniać istotę tegoż obciążenia. Obecnie funkcjonująca nazwa nie wyjaśnia nawet, że jest to podatek obrotowy – należy przecież zauważyć, że podatek VAT zastąpił, wcześniej funkcjonujący, podatek obrotowy brutto (Szerzej zob.: N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 69 – 70 lub H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 15 – 16).

⁴⁰ M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996, s. 175.

⁴¹ M. Nasiłowski, *System rynkowy...*, op. cit., s. 176.

⁴² H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 16.

⁴³ Tamże, s. 16.

W – wartość produktu,

Z – wartość przeniesiona.

Pozostała część podatku jest dla niego neutralna i nie powinna wpływać na warunki obrotu towarowego. Bardzo ważnym warunkiem, wpływającym na sprawność funkcjonowania systemu podatku od wartości dodanej, jest jego powszechność – zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa. Stwierdzenie, że: *zwolnienie nie zawsze jest przywilejem*⁴⁴ jest jak najbardziej słuszne, szczególnie w odniesieniu do omawianej konstrukcji podatkowej.

Ze względu na najczęściej funkcjonującą formę obliczania wartości dodanej (zagadnienie rozwinięte zostanie w dalszej części), podstawą opodatkowania jest obrót, czyli suma przychodów, jakie uzyskuje podmiot ze sprzedaży swych wyrobów. Jednak faktycznie podatnicy ponoszą ciężar podatku jedynie w odniesieniu do wartości, którą dodali do towaru – marża lub dodatkowy wkład pracy. Dzieje się tak, dzięki możliwości pomniejszenia kwoty podatku należnego od tego obrotu o kwotę, którą przedsiębiorca zapłacił we wcześniej zakupionych środkach produkcji. Za sprawą tak skonstruowanego systemu nie mamy do czynienia z największą wadą wielofazowego kaskadowego podatku obrotowego, czyli kumulacją obciążeń. Należy jednak zaznaczyć, iż w tym przypadku w pewnych okolicznościach także może zaistnieć zjawisko kumulacji obciążeń – czyli naliczania „podatku od podatku”, na przykład w sytuacji, jeżeli jeden z podmiotów pośredniczących w obrocie towarowym nie będzie miał statusu podatnika VAT.

W tabeli 3.1. przedstawiono przykładowy obrót towarowy, składający się z trzech faz – producent, pośrednik i detalista. I wariant odpowiada sytuacji, gdy każdy z tych trzech podmiotów jest podatnikiem podatku VAT (dodatkowym założeniem jest nakładanie 40%-owej marży w przypadku pośrednika i 20%-owej – detalisty). Wówczas producent odprowadzi 26,40 zł (stawka podatku wynosi 22%) z tytułu podatku VAT (przy założeniu, że nie będzie miał możliwości pomniejszenia tej kwoty o podatek naliczony), pośrednik – 10,56 (36,96 – 26,40), zaś detalista 7,39 (44,35 – 36,96). Konsument zaś za przykładowy produkt zapłaci 245,95 zł. II wariant jest przykładem obrotu tym samym towarem i przy tych samych założeniach, jednak, w sytuacji gdy pośrednik nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług. Wówczas z jednej strony pośrednik ten nie będzie miał możliwości odzyskania podatku zawartego w zakupionych towarach od producenta (podatek w jego przypadku będzie nierozłącznym elementem ceny), z drugiej zaś nie będzie zobowiązany do naliczenia tego podatku w momencie odsprzedaży towaru następnemu podmiotowi. Detalista z kolei – będąc podatnikiem VAT – dokonując zakupów od takiego podmiotu, także nie będzie miał możliwości odzyskania podatku naliczonego, ponieważ nabył towar od podmiotu nie będącego podatnikiem tego podatku (pośrednik nie wystawi dokumentu, w którym będzie wyodrębniony podatek VAT). Natomiast, jeżeli detalista odsprzeda produkt na rynku, np. konsumentowi, to będzie zmuszony (w przypadku gdy będzie podatnikiem VAT), zgodnie z obowiązującymi przepisami, naliczyć podatek od obrotu, nawet jeżeli „nic doda” – czyli nie powstanie tzw. wartość dodana. Zatem w takim przypadku cena dla finalnego konsumenta wyniesie 300,06 zł, słowem będzie wyższa niż w wariantcie I.

⁴⁴ D. Gotz-Kozierkiewicz, *VAT...*, op. cit., s. 7.

Tabela 3.1.

Wysokość ceny dla konsumenta w zależności od statusu podatkowego poszczególnych podmiotów

	I wariant				II wariant			
	Zakup		Sprzedaż		Zakup		Sprzedaż	
	netto	VAT	netto	VAT	netto	VAT	netto	VAT
Producent			120,00	26,40			120,00	26,40
Pośrednik	120,00	26,40	168,00	36,96	146,40		204,96	
Detalista	168,00	36,96	201,60	44,35	204,96		245,95	54,11
Konsument	201,60	44,35			245,95	54,11		
Ostateczna cena dla konsumenta	245,95				300,06			

Źródło: Obliczenia własne.

Istnieją trzy podstawowe metody ustalania wartości dodanej, stanowiącej podstawę opodatkowania⁴⁵.

Po pierwsze podstawę tę można wyliczyć sumując płace wypłacone w przedsiębiorstwie z zyskami, jakie zostały osiągnięte w danym okresie. Zakładając, że t – jest stawką podatku, otrzymamy: $t(\text{płace} + \text{zyski})$ lub $t(\text{płace}) + t(\text{zyski})$.

W drugim przypadku podatek będzie obliczany od różnicy między wartością sprzedaży a wartością zużytych nakładów, także w określonym czasie, czyli: $t(\text{produkcja} - \text{nakłady})$.

Trzecia metoda jest bardzo podobna do drugiej i polega na rozbiciu działania arytmetycznego na dwie części, tzn. : $t(\text{produkcja}) - t(\text{nakłady})$.

Najczęściej stosowaną metodą obliczenia podatku jest ostatnia z wymienionych, polegająca na potrąceniu podatku naliczonego od wartości zakupionych dóbr i usług, a przeznaczonych do produkcji od wartości podatku wyliczonego od wartości produkcji sprzedanej przez przedsiębiorcę. Ten sposób znalazł także zastosowanie w polskim ustawodawstwie. Popularność tej metody wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze zastosowanie takiego naliczenia podatku wymaga udokumentowania każdej transakcji – zarówno ze strony kupującego, jak i sprzedającego. Kupujący, aby mógł domagać się zwrotu podatku wliczonego w cenę dóbr przez niego zakupywanych, musi dysponować odpowiednim dokumentem, który potwierdza fakt dokonania zakupu. To z kolei zmusza sprzedającego do wystawienia takiego dokumentu. Występująca tu zależność kupującego od sprzedającego wymusza niejako ich samokontrolę – bez ingerencji instytucji zewnętrznych (organów kontroli skarbowej). Druga przesłanka, przemawiająca za stosowaniem tej metody, jest związana z możliwością zastosowania różnorodnych stawek do poszczególnych grup produktów. Ten argument jest bardzo ważny dla polityki podatkowej, prowadzonej przez rząd w ramach podatku VAT. W przypadku metody pierwszej i drugiej zastosowanie kilku stawek podatku byłoby bardzo trudne. Z drugiej

⁴⁵ D. Gotz-Kozierkiewicz, *VAT...*, op. cit., s. 15.

zaś strony zastosowanie takiej metody obliczania wartości dodanej, jak zaznacza H. Kuzińska⁴⁶, sprawia, że z teoretycznego punktu widzenia nie mamy do czynienia z klasyczną wersją podatku od wartości dodanej.

W tabeli 3.2. zostały zaprezentowane obliczenia mające na celu ukazanie różnic występujących pomiędzy różnymi podatkami obrotowymi. Obrót towarowy, który posłużył za podstawę obliczeń, składa się z trzech faz: producent sprzedaje wytworzony przez siebie produkt pośrednikowi, który nalicza 10%-ową marżę. Detalista, zakupując towar, nalicza 20%-owe marże i sprzedaje go finalnemu nabywcy, czyli konsumentowi. Przedmiotem obliczeń są cztery warianty zastosowania trzech podatków: jednofazowego podatku obrotowego, wielofazowego podatku obrotowego i podatku od wartości dodanej. W przypadku pierwszego rodzaju podatku obrotowego zostały przedstawione trzy warianty jego zastosowania: pierwszy wariant polega na nałożeniu tego obciążenia na początkową fazę obrotu, czyli na producenta; drugi wariant przedstawia sytuację opodatkowania pośredniej fazy, czyli pośrednika; trzeci wariant – opodatkowanie ostatniej fazy, czyli detalisty. Podstawowym założeniem dokonanych obliczeń jest chęć uzyskania dochodu podatkowego rzędu 10 000 zł z tytułu zastosowania podatku obrotowego.

Tabela 3.2.

Obrót towarowy w zależności od przyjętej konstrukcji podatku pośredniego

		Podatek jednofazowy			Podatek wielofazowy kaskadowy	Podatek od wartości dodanej	
Producent	cena sprzedaży	netto	30 000	30 000	30 000	30 000	
		podatek	9 999			2 658	7 575
Pośrednik (hurtownik) (marża 10%)	cena zakupu	netto	39 999	30 000	30 000	30 000	30 000
		podatek				2 658	7 575
	cena sprzedaży	netto	43 998	33 000	33 000	35 923,8	33 000
		podatek		9 999		3 182,85	8 332,5
Detalista (marża 20%)	cena zakupu	netto	43 998,9	42 999	33 000	35 923,8	33 000
		podatek				3 182,85	8 332,5
	cena sprzedaży	netto	52 798,68	51 598,8	39 600	46 927,98	39 600
		podatek			9 999	4 157,82	9 999
Konsument	cena zakupu	netto	52 798,68	51 598,8	49 599	46 927,98	39 600
		podatek				4 157,82	9 999
Cena detaliczna dla konsumenta			52 798,68	51 598,8	49 599	51 085,8	49 599
Suma do pozyskania w formie podatku		10 000	10 000	9 999	10 018,8	1 005,82	1 005,48

Źródło: Obliczenia własne.

⁴⁶ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 15 – 16.

Chcąc uzyskać takie dochody, rząd, w przypadku poszczególnych podatków, będzie musiał zastosować różnego rodzaju stawki. Tym samym stawka podatku:

- obrotowego jednofazowego nałożonego na producenta wyniesie **33,33%**,
- obrotowego jednofazowego nałożonego na pośrednika wyniesie **30,30%**,
- obrotowego jednofazowego nałożonego na detalistę wyniesie **25,25%**,
- obrotowego wielofazowego nałożonego na każdy podmiot w opisywanym obrocie wyniesie **8,86%**.

Podatek od wartości dodanej jest w tym przypadku prawie nieporównywalny. Wynika to z konieczności dokonania dodatkowego założenia, charakterystycznego tylko dla tego wariantu, o możliwości odzyskania podatku naliczonego przez producenta. Kwota podatku, naliczonego dla producenta zawartego w cenach zużywanych przez niego środków produkcji, w dużym stopniu rzutowałaby na wyniki obliczeń. W przedstawionej tabeli stawka podatku od wartości dodanej wyniosła 25,25%, przy założeniu, że producent całość podatku należnego odprowadza do urzędu skarbowego. Jeżeli natomiast założymy, że udział kosztów w wartości produkcji będzie wynosić 50% (tzn. że producent będzie musiał odprowadzić w formie podatku VAT nie 7 575 zł, lecz 3 787,5 zł), to stawka podatku wzrośnie do 40,65%, zaś cena dla konsumenta do 55 697 zł.

Wartością, którą należałoby porównać w zaprezentowanych obliczeniach, jest cena finalna, tzn. cena, po której konsument zakupuje towar. Mimo że dochody do budżetu państwa zostały określone na stałym poziomie (w przybliżeniu 10 000 zł), to cena ta – w zależności od przyjętej konstrukcji podatku – jest odmienna. Najniższa cena występuje w przypadku podatku jednofazowego nałożonego na ostatnią fazę obrotu – przez detalistę. Należy zauważyć, że stawka tego podatku także jest najniższa z rozwiązań poddanych analizie.

Bez wątpienia, nie należy wyciągać jednoznacznych wniosków z dokonanych obliczeń. Jest to ujęcie modelowe, tzn. przy przyjęciu pewnych założeń, których zmiana może doprowadzić do zgoła odmiennych wniosków. Obliczenia te mają być pomocne w zaprezentowaniu sposobów naliczania poszczególnych podatków obrotowych i konsekwencji, jakie one za sobą pociągają.

Po przeprowadzeniu krótkiej analizy podatków pośrednich, należy zaznaczyć, iż nie jest to jednorodna grupa instrumentów fiskalnych. Także i tu można wyróżnić wiele konstrukcji, które w odmienny sposób obciążają obrót towarowy na rynku. Jak ukazują to obliczenia zawarte w tabeli 3.2., przyjęcie określonej konstrukcji wywiera duży wpływ na finalne obciążenie zarówno ze strony budżetu państwa, jak i budżetów konsumentów.

W przypadku polskiego ustawodawstwa do grupy podatków pośrednich jest zaliczany również podatek nakładany na specyficzną działalność, tj. hazard. Można mieć pewne wątpliwości, czy rzeczywiście jest to podatek pośredni, bowiem przedmiot opodatkowania nie odpowiada teoretycznemu jego ujęciu w ramach podatków pośrednich. Są to obciążenia, jak pisze H. Kuzińska: *o cechach podatku pośredniego, gdyż nie odnoszą się ani do dochodu, ani do majątku [...] trudno nazwać je obciążeniami obrotowymi, gdyż niekoniecznie musi wystąpić to zjawisko, by pobrana została danina*⁴⁷.

⁴⁷ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 21.

3.3. Wpływy budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich

W okresie, objętym analizą i dotyczącym współcześnie funkcjonującego systemu podatkowego, dochody z tytułu podatków pośrednich obejmowały wpływy z następujących podatków:

- podatku obrotowego,
- podatku od towarów i usług (VAT),
- podatku akcyzowego,
- podatku od gier.

Podatek VAT oraz podatek akcyzowy zostały wprowadzone w Polsce ustawą z dnia 8 stycznia w roku 1993⁴⁸. Przyjęcie przez rząd stanowiska polegającego na zastosowaniu tego podatku wynikało z kilku przesłanek. Pierwszą, i chyba najważniejszą, przesłanką była negatywna ocena funkcjonującego systemu opodatkowania obrotu. Podatek od wartości dodanej zastąpił podatek obrotowy (budżet państwa notował jeszcze wpływy z tego podatku do 1995 r.⁴⁹), zupełnie nie pasujący do kształtującej się gospodarki wolnorynkowej, w której zdecydowanie należało odejść od podziału podmiotów na prywatne i uspołecznione. Funkcjonujący podatek obrotowy zawierał w sobie właśnie taki podział, gdzie przedsiębiorstwa państwowe obciążone były *de facto* jednofazowym podatkiem obrotowym, zaś przedsiębiorstwa sektora prywatnego – wielofazowym podatkiem obrotowym, którego negatywny charakter został omówiony. Ponadto, cele przyświecające funkcjonującemu systemowi podatku obrotowego były odmienne od tych, które miały być postawione przed nowym, sprawniejszym podatkiem obrotowym – podatkiem od wartości dodanej. W przypadku podatku obrotowego, funkcjonującego przed 1989 rokiem, był stawiany cel wyrównania rentowności przedsiębiorstw z sektora uspołecznionego do przedsiębiorstw sektora prywatnego, a także cel regulowania równowag cząstkowych na poszczególnych rynkach⁵⁰. To niedopasowanie celów do nowej rzeczywistości sprawiało, iż funkcjonujące rozwiązania należało jak najszybciej zmienić, ponieważ stanowiły one zaprzeczenie też o neutralności i powszechności podatku obrotowego.

Drugą, także bardzo ważną, przesłanką wprowadzenia podatku VAT była konieczność dostosowania modelu opodatkowania obrotu, do tego, który już w tamtym okresie powszechnie stosowano w krajach Unii Europejskiej. Fakt przyjęcia takiego rozwiązania miał stanowić argument na rzecz akcesji Polski z UE.

Jednak najważniejszą przesłanką zastosowania podatku od towarów i usług, jak również podatku akcyzowego były względy fiskalne – choć o tym argumentie rzadko się wspomina. Potrzeby fiskalne w tym czasie były bardzo duże, dlatego istniała konieczność wprowadzenia instrumentu fiskalnego, który sprawnie pozyskiwałby znaczne środki do budżetu państwa – takim rozwiązaniem miał być właśnie podatek VAT i podatek akcyzowy. Można spotkać się z opiniami, że wprowadzenie tych dwóch, wydajnych fiskalnie, konstrukcji podatkowych zapobiegło krachowi finansów publicznych w tym okresie.

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym..., op. cit.

⁴⁹ Roczniki statystyczne GUS z lat 1994 – 1996, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1994 – 1996.

⁵⁰ D. Gotz-Kozierkiewicz, VAT..., op. cit., s. 5.

Generalnie, można sformułować tezę, że wprowadzenie tych rozwiązań odbyło się bez większych trudności. Jednak pośpiech, jaki towarzyszył procesowi legislacyjnemu, sprawił, iż nie uniknięto błędów. Ustawa zaczęła obowiązywać z dniem 5 lipca 1993 roku, czyli od momentu uchwalenia minęło stosunkowo mało czasu (6 miesięcy)⁵¹. Dużą wadą wprowadzanych rozwiązań był duży zakres, jaki przypisano Ministerstwu Finansów w zakresie regulowania zagadnień dotyczących tych podatków (w tekście ustawy zawartych było szereg delegacji ministra finansów w zakresie ustalania niektórych elementów prawnej konstrukcji podatku). Delegacje te nie dotyczą tylko kwestii technicznych, ale także tych o charakterze merytorycznym wchodzących w charakter ustawy, co z punktu widzenia stabilności systemu podatkowego należy uznać za dużą wadę. Przez okres funkcjonowania pierwszej ustawy, regulującej VAT i akcyzę, wydano 263 akty wykonawcze.

Przedmiotem opodatkowania, w myśl art. 2, była: *sprzedaż towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium Polski, a także eksport i import towarów i usług⁵² z wyjątkiem czynności określonych w art. 3⁵³*. Zakres podmiotowy został określony w art. 5⁵⁴, zgodnie z którym obowiązek uiszczania tego podatku ciążył na osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz osobach fizycznych wykonujących czynności będące przedmiotem opodatkowania. Zakres ten został objęty stosunkowo szeroko, co nie pozostawało bez wpływu na powszechność tego rodzaju opodatkowania.

Ustawodawca zastosował również różnego rodzaju zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe. Pierwsza kategoria została określona w art. 7 ustawy, zgodnie z którym zwolniono z tego podatku m.in.: usługi wymienione w załączniku 2 do ustawy (określone usługi związane z: rolnictwem, leśnictwem, rybołówstwem, wynajmowaniem pomieszczeń mieszkalnych, naukowo-technicznych, opieki zdrowotnej i inne), eksport i import na ściśle określonych warunkach, sprzedaż niektórych towarów spożywczych oraz przychody z wykonywanej pracy i samodzielnej działalności⁵⁵. Zwolnienia podmiotowe (art. 14⁵⁶) były stosowane w mniejszym zakresie i generalnie dotyczyły podmiotów prowadzących działalność na niewielką skalę (była ona określona wielkością obrotów na poziomie równoważności w zł 10 000 euro⁵⁷). Należy zauważyć, iż mimo obowiązywania stałej kwoty stanowiącej pułap obrotów, po przekroczeniu którego istnieje obowiązek zarejestrowania się jako podatnika VAT, to jej równoważność w złotych, cały czas się zmieniała, co także negatywnie wpływało na proces planowania

⁵¹ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 68.

⁵² Obecnie zakres opodatkowania jest określony w art. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług..., op. cit., z którym opodatkowaniu tym podatkiem podlegają: 1. Odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju; 2. Eksport towarów; 3. Import towarów; 4. Wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju; 5. Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów.

⁵³ *Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym...*, op. cit.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Obecnie katalog zwolnień przedmiotowych jest zawarty w art. 43 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług..., op. cit.

⁵⁶ Obecnie zwolnienie to jest uregulowane w art. 113.

⁵⁷ W początkowym okresie funkcjonowania ustawy kwota ta była ustalona w walucie krajowej.

w przedsiębiorstwach (kwoty te zostały ukazane w tabeli 3.3.). Dane te ukazują, że granica ta generalnie ulegała ciągłemu obniżaniu (szczególnie w latach 1993 – 2002 oraz 2003 – 2006), co niekoniecznie należy rozpatrywać w kategorii zalet. Można spotkać się z bardzo wieloma opiniami, iż ewidencja dla celów podatku VAT jest bardzo trudna i sprostanie jej wymogom przez małych przedsiębiorców nieodzownie implikuje konieczność zlecenia tej usługi na zewnątrz, co z kolei powoduje konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów.

Pewnym pozytywnym elementem w tym aspekcie jest propozycja zwiększenia tej kwoty do poziomu 100 000 zł w 2010 r. oraz 150 000 zł w 2011r. Należy podkreślić, iż powinno się to przyczynić do ograniczenia obowiązków ewidencyjnych przedsiębiorstw, które nie przekroczyły danego pułapu obrotów w ramach regulacji dotyczących podatku od towarów i usług. Warto podkreślić także to, że Polska posiada jeden z najniższych progów uprawniających do zwolnienia z opłacania tego podatku⁵⁸. Dla porównania, kwoty te w poszczególnych krajach kształtują się na poziomie: 130 tys. zł – Litwa, 147 tys. zł – Słowacja, 170 tys. zł – Czechy, 73,5 tys. zł – Niemcy, 75 tys. zł – Węgry, 147 tys. zł – Rumunia⁵⁹.

Tabela 3.3.

Wielkość kwoty w zł, umożliwiającej zwolnienie z podatku VAT

Obrót za rok	Limit	Obowiązuje od
1992	60 000	05.07. 1993
1993	120 000	01.01. 1994
1994	80 000	01.01. 1995
1994 – 2000	39 800	01.01. 2001
2001	38 500	01.01. 2002
2002	40 900	01.01. 2003
2003	45 700	01.01. 2004
2003	45 700	01.05. 2004
2004	43 800	01.01. 2005
2005	39 200	01.01. 2006
2006	39 700	01.01. 2007
2007	50 000	01.01. 2008
2008	50 000	01.01. 2009
2009	100 000*	01.01. 2010

* – zmiana planowana

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.vat.pl/archiwum_limity_przejscia_na_vat_762.php, Data wejścia: 08.03.2009].

⁵⁸ A. Fał, *Wzrost limit obrotów dla zwolnienia podmiotowego z VAT*, „Gazeta Prawna”, 26.11.2009 r.

⁵⁹ E. Matyszewska, *Firmy później zapłacą VAT*, „Gazeta Prawna”, 23-25.10.2009 r.

Podstawę opodatkowania, zgodnie z art. 15, stanowił obrót⁶⁰. Definiowany jest on jako: *kwota należna z tytułu sprzedaży towarów, pomniejszona o kwotę należnego podatku*. Należy zauważyć, iż podstawy opodatkowania nie stanowi podatek VAT zawarty w cenach dóbr stanowiących przedmiot obrotu – aspekt neutralności podatku VAT.

Tak określona podstawa opodatkowania była obciążona podstawową stawką podatku w wysokości 22% – art. 18 ust 1⁶¹. Dla niektórych towarów miała zastosowanie obniżona stawka – 7% i 3% lub stawka zerowa – art. 18 ust. 1a, 2, 3 i 4⁶².

Ważnym obowiązkiem, którym zostali obarczeni podatnicy, była konieczność rejestracji i fakturowania wszystkich zdarzeń gospodarczych, ze szczególnym wykazaniem podatku VAT z nich wynikającego – art. 32. Jak zauważył J. Grzelak⁶³, „model rozliczeń” został mocno uwidoczniony na gruncie polskich przepisów. Ustalona w ten sposób kwota podatku stanowi z jednej strony kwotę zobowiązania wobec budżetu państwa, z drugiej zaś – kwotę, o którą można to zobowiązanie pomniejszyć. Odrębny problem, wart podkreślenia, który ze względu na charakter pracy nie zostanie rozwinięty, jest związany z koniecznością zastosowania kas rejestrujących ewidencję dla celów podatku VAT.

Z pewnego wyjątku od ogólnych zasad ewidencji mogli korzystać podatnicy mający status tzw. małego podatnika, czyli generalnie podatnika, który w ubiegłym roku podatkowym nie przekroczył obrotu równowartości w zł 800 000⁶⁴ euro – art. 4 ust. 17a⁶⁵. Podmiot taki, oprócz możliwości kwartalnego rozliczania się z tego podatku – co niekoniecznie należy uznać za zaletę, szczególnie w przypadku istnienia możliwości zwrotu różnicy podatku, miał możliwość skorzystania z kasowej metody rozliczeń⁶⁶ – art. 6b. Byłoby to duże ułatwienie dla podatników, zwłaszcza w przypadku istnienia zatorów płatniczych, żeby nie fakt, iż po okresie 90 dni od powstania zobowiązania metoda ta, tak naprawdę, zmienia się w zasadę memoriału.

Istota tego podatku, warunkująca jego neutralność względem podmiotów gospodarczych, została określona w art. 19. Zgodnie z nim, podatnik miał możliwość obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego przy nabywaniu towarów i usług, związanych ze sprzedażą opodatkowaną. W ten sposób podatek ten powinien być teoretycznie neutralny dla decyzji gospodarczych podatnika. Niestety, ustawodawca przez odpowiednie sformułowanie przepisów dotyczących terminów, w których urzędy są zobowiązane do zwrotu nadpłaty podatku, skutecznie tę neu-

⁶⁰ W nowej ustawie podstawa opodatkowania jest zawarta w *art. 29 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁶¹ W nowej ustawie stawki podatku są zawarte w *art. 41 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁶² *Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym...*, op. cit.

⁶³ J. Grzelak, *VAT, podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy*, Przedsiębiorstwo Doradztwa i Usług Finansowo-Księgowych „EKSPERT”, Wrocław 1993, s. 15.

⁶⁴ Od 1.01.2009 roku obowiązuje kwota 1 200 000 tys. euro – *art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁶⁵ *Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym...*, op. cit.

⁶⁶ Ogólną zasadą, stosowaną w tej ustawie, w zakresie powstania obowiązku podatkowego była zasada memoriału.

tralność ograniczył⁶⁷. Teoretycznie podatnik miał jedynie możliwość pomniejszania kwot podatku należnego w następnych okresach o kwotę podatku naliczonego. W pewnych jednak okolicznościach – art. 21 ust. 2, gdy podatnicy dokonywali sprzedaży towarów opodatkowanych w całości lub części stawką niższą niż 22%, przysługiwało im prawo do zwrotu różnicy podatku. Jednak określone prawem terminy sprawały, iż podmioty nie mogły dysponować tymi kwotami. Zgodnie z art. 21 ust. 6 zwrot, który i tak miał miejsce w ściśle określonych sytuacjach, następował po okresie 60 dni od dnia złożenia rozliczenia. Jeżeli np. podatnik złożył deklarację miesięczną w ostatnim ustawowym dniu, to termin ten wynosił prawie 3 miesiące.

Odrębną część ustawy stanowiły przepisy poświęcone podatkowi akcyzowemu. Jak już zauważono wcześniej, jest to podatek typu selektywnego, obciążający określone produkty, który jest nakładany w związku z realizacją różnych celów rządu (przeważnie są to cele fiskalne – zob. podrozdz. 4.2.). Zgodnie z art. 34, opodatkowaniu akcyzą podlegały takie same czynności, jak w przypadku podatku od towarów i usług, jednak przedmiotem których były tzw. wyroby akcyzowe, które zostały wymienione w załączniku nr 6 do ustawy (należą do nich przede wszystkim: wyroby tytoniowe, przemysłu spirytusowego, paliwa, oleje do silników, samochody osobowe, sprzęt elektroniczny i inne).

Stawki tego podatku należą do najwyższych procentowych stawek, stosowanych w całym systemie podatkowym. W zależności od wyrobu wahają się od 25 do 1 900%. W przypadku niektórych kategorii są stosowane stawki kwotowe.

Tak skonstruowana ustawa funkcjonowała⁶⁸ do 1 maja 2004 roku, kiedy to w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej weszły w życie nowe dwie ustawy: *ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*⁶⁹ oraz *ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym*⁷⁰. Podstawowym założeniem wprowadzonych zmian było dostosowanie przepisów w zakresie tych podatków do wymogów wynikających z dyrektyw UE.

Najważniejsze zmiany, jakie zostały wprowadzone nową ustawą w zakresie podatku od towarów i usług, obejmowały⁷¹:

- zmiany w zakresie przedmiotu opodatkowania – m.in. objęcie opodatkowaniem wszelkich praw, a także nieruchomości (gruntów);
- wprowadzenie szczegółowych przepisów dotyczących miejsca świadczenia przy dostawie towarów, wewnątrzwspólnotowym nabyciu towarów oraz przy świadczeniu usług;

⁶⁷ Należy podkreślić, iż zmianami *Ustawy o podatku od towarów i usług* z grudnia 2008 roku wprowadzono krótsze terminy zwrotu nadwyżki podatku naliczonego nad należnym, który zasadniczo wynosi teraz 60 dni.

⁶⁸ Nie należy przez to rozumieć, iż w okresie tym ustawa ta nie była zmieniana. Przez okres 12 lat funkcjonowania do ustawy tej wydano aż 14 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁹ *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług...*, op. cit.

⁷⁰ *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym...*, op. cit.

⁷¹ *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Podstawowe zagadnienia*, Broszura informacyjna, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004, s. 3 – 4.

- wprowadzenie regulacji w zakresie opodatkowania handlu wewnątrzspółnotowego;
- dostosowanie stawek podatku do przepisów unijnych;
- wprowadzenie szczególnych procedur dla:
 - usług turystyki;
 - dostawy towarów używanych, dzieł sztuki, przedmiotów kolekcjonerskich i antyków;
 - złota inwestycyjnego;
 - podmiotów zagranicznych świadczących na terytorium Wspólnoty usługi elektroniczne osobom nie podlegającym opodatkowaniu;
 - wewnątrzspółnotowych transakcji trójstronnych;
- zmiany w zakresie dokonywania korekt podatku od zakupów związanych ze sprzedażą zwolnioną i opodatkowaną;
- nowe zasady zwrotu podatku;
- zmiany w zakresie odliczeń podatku (nowe uregulowania dotyczące odliczeń podatku od zakupu samochodów osobowych i czynności dokonywanych poza granicami kraju).

Odrębnym problemem w zakresie polskiego podatku od towarów i usług jest kwestia związana z opodatkowaniem rolnictwa. Generalnie, działalność w tym zakresie była zwolniona z podatku od towarów i usług, podobnie jak to ma i miało miejsce w przypadku podatków dochodowych. Z jednej strony rozwiązania w tym zakresie należy rozpatrywać w kategoriach pozytywnych. Szczególnie w przypadku podatku od towarów i usług podmioty te nie są zobowiązane do prowadzenia skomplikowanej i uciążliwej dokumentacji w tym zakresie. Z drugiej zaś skoro podmioty te nie są podatnikami, to także nie mają możliwości odzyskania zapłaconego podatku VAT w nabywanych środkach produkcji służących do działalności rolniczej, co nie sprzyja rentowności takiej działalności.

W związku z powyższymi faktami, rząd zdecydował się na wypełnienie tej, swego rodzaju, luki w zakresie podatku od towarów i usług. Z dniem 4 września 2000 r. wprowadzono podatek VAT w rolnictwie. W ten sposób podmioty, działające w tym dziale gospodarki, zyskały możliwość odzyskania zapłaconego podatku VAT, co pozwoliło na częściowe przynajmniej zmniejszenie kosztów działalności.

W chwili obecnej opodatkowanie, w tym zakresie, reguluje aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 11 marca 2004 r., zgodnie z którą: *za działalność rolniczą uznaje się przede wszystkim produkcję roślinną i zwierzęcą [...] oraz sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej z pewnymi wyjątkami*⁷².

Opodatkowanie rolnictwa podatkiem od towarów i usług odbywa się na dwa sposoby⁷³:

- według zasad ogólnych,
- w sposób ryczałtowy.

⁷² Art. 2 ust 15 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług..., op. cit.

⁷³ Szerzej zob.: R. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 344 – 355.

Należy jeszcze podkreślić, iż w zakresie stawek podatku VAT ma zastosowanie okres przejściowy, zgodnie z ustaleniami Traktatu Akcesyjnego. W okresie od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2008 r. nieprzetworzone produkty rolne miały być opodatkowane 3%-ową stawką podatku VAT⁷⁴. Jednak okres obowiązywania obniżonej stawki przedłużono do 31 grudnia 2010 roku⁷⁵.

Najmniej ważnym, z fiskalnego punktu widzenia, podatkiem pośrednim funkcjonującym w Polsce jest podatek od gier. Aktualnie obowiązujący akt prawny, regulujący ten podatek, to ustawa z 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych⁷⁶.

Zakres przedmiotowy tego podatku obejmuje opodatkowanie: gier losowych, zakładów wzajemnych, gier na automatach i gier na automatach o niskich wygranych⁷⁷. Podatnikami są natomiast podmioty, które prowadzą działalność w tym zakresie⁷⁸.

Podstawa opodatkowania oraz stawki podatku zostały uzależnione od rodzaju działalności i wahają się od 2% do 45%, a w przypadku jednej działalności zostały ustalone kwotowo na poziomie 180 euro miesięcznie⁷⁹.

W analizowanym okresie wyraźnie można zaobserwować pewne zmiany w zakresie struktury dochodów podatkowych⁸⁰. Niemalże od samego początku wprowadzenia podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego stanowiły one najważniejsze źródło pozyskiwania wpływów budżetowych, zaś od 1996 roku sam podatek VAT stał się najważniejszą, pojedynczą kategorią pozyskiwania wpływów do budżetu (dla porównania, do 1992 roku budżet czerpał duże korzyści z podatku obrotowego – jeszcze w 1993 roku podatek ten przyniósł większe dochody, aniżeli podatek VAT, zaś w latach 1993 – 1995 pojedynczą, najważniejszą kategorię dochodów budżetowych stanowił podatek PIT). Od tego też roku można zaobserwować wyraźną tendencję rosnącą tej kategorii dochodów⁸¹. Udział podatków pośrednich w dochodach ogółem wzrósł z 43% w 1994⁸² roku do 64% w 2005 roku, zaś w dochodach podatkowych odpowiednio z 52% do 74%. Uwzględniając zaprezentowane dane, widać, iż rola tej kategorii dochodów budżetowych stała się najważniejsza.

⁷⁴ Tamże, s. 344.

⁷⁵ Art. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (Dz. U., Nr 74, poz. 444 z późn. zm.).

⁷⁶ Ustawa z 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 4, poz. 27 z późn. zm.).

⁷⁷ Art. 1. ustawy z 29 lipca 1992 r. o grach..., op. cit.

⁷⁸ Art. 40 ustawy z 29 lipca 1992 r. o grach..., op. cit.

⁷⁹ Art. 45 i 45a ustawy z 29 lipca 1992 r. o grach..., op. cit.

⁸⁰ Szerzej na temat struktury dochodów podatkowych – zob.: podrozdz. 2.3.

⁸¹ Zob.: tabela 3.4.

⁸² W analizie celowo jest pomijany rok 1993, z tego względu, iż dochody z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego były pobierane w trakcie niespełna 6 miesięcy, stąd też dane nie byłyby w pełni porównywalne.

Tabela 3.4.
Dochody budżetu państwa w latach 1993 – 2008, z tytułu podatków pośrednich, w wielkościach względnych i bezwzględnych

	Dochody ogółem budżetu państwa, w tym:	Dochody podatkowe, w tym:	Podatek VAT	Podatek akcyzowy	Podatek od gier	Razem podatki pośrednie	Udział podatków pośrednich w dochodach ogółem (%)	Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych (%)
1993	45 901	36 962	5 129	3 120		17 749	38,67	48,02
1994	63 125	51 568	15 001	9 002		26 884	42,59	52,13
1995	83 722	68 975	20 667	12 140		36 315	43,38	52,65
1996	99 675	83 865	28 015	15 524		46 803	46,96	55,81
1997	119 772	98 689	36 915	17 890		55 252	43,13	55,99
1998	126 560	113 950	42 869	21 069		64 432	50,91	56,54
1999	125 922	112 777	48 804	25 208	547	74 567	59,22	66,12
2000	135 664	119 644	51 750	27 312	609	79 671	58,73	66,59
2001	140 527	119 101	52 893	28 861	669	82 423	58,65	69,20
2002	143 520	128 751	57 442	31 490	673	89 604	62,43	69,59
2003	152 111	135 228	60 360	34 388	696	95 443	62,75	70,58
2004	156 281	135 571	62 263	37 964	765	100 992	64,62	74,49
2005	179 772	155 860	75 401	39 479	792	115 672	64,34	74,22
2006	197 640	174 876	84 439	42 078	895	127 412	64,47	72,86
2007	236 368	206 385	96 350	49 026	1 107	146 482	61,97	70,98
2008	253 547	219 499	101 783	50 490	1 405	153 678	60,61	70,01

* – W latach 1993 – 1995 w ramach podatków pośrednich dochody były pozyskiwane jeszcze z podatku obrotowego: 1993 – 9 409,50 mln zł, 1994 – 129,50 mln zł i 1995 – 41,70 mln zł.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Roczników Statystycznych GUS* oraz informacji MF z lat 1994 – 2009.

Przez okres funkcjonowania tego podatku (od 1994 – jako pierwszego pełnego roku) średnie tempo przyrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich wyniosło prawie 16% (tabela 3.5.). Dla porównania, w tym samym okresie średnie tempo przyrostu dla podatków dochodowych wyniosło 10%, jednak w tym przypadku duże znaczenie miały, wspomniane już, reformy, których skutki budżet odczuł w 1999 r. Największy przyrost dochodów z podatków pośrednich zanotowano w roku 1995, kiedy to, w porównaniu z rokiem 1994, dochody te wzrosły o 35% (jedynie w roku 1994 tempo to było wyższe, ale w tym przypadku oba te okresy nie są porównywalne). Dane zawarte w tabeli 3.5. wskazują, iż tempo przyrostu dochodów podatkowych generalnie nie było wyższe, aniżeli tempo przyrostu dochodów z tytułu podatków pośrednich, co może uzasadniać stwierdzenie, iż dynamika wzrostu łącznych dochodów podatkowych budżetu państwa w większym stopniu jest ciągniona przez wzrost dochodów z tytułu podatków pośrednich (należy zwrócić uwagę, że w analizowanym okresie prawie w każdym z lat tempo zmian podatków dochodowych było mniejsze).

Tabela 3.5.

Tempo przyrostu dochodów budżetowych z tytułu podatków, podatków pośrednich i podatków dochodowych (rok poprzedni – 100)

Tempo zmian dochodów:	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
- podatkowych	139,52	133,75	121,59	117,68	115,46	98,97	106,09	99,55
- z tytułu podatków pośrednich	151,47	135,08	128,88	118,05	116,61	115,73	106,84	103,45
- z tytułu podatków dochodowych	132,99	133,65	114,08	117,08	114,51	77,16	104,66	91,76

Tempo zmian dochodów:	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
- podatkowych	108,10	105,03	100,25	114,97	112,20	118,02	106,35
- z tytułu podatków pośrednich	108,71	106,52	105,81	114,54	110,15	114,97	104,91
- z tytułu podatków dochodowych	106,77	101,62	86,92	116,22	118,10	126,21	109,88

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS MF z lat 1995 – 2009.

Generalnie, w początkowym okresie funkcjonowania podatków pośrednich, przyczyną wzrostu ich znaczenia fiskalnego była wzrastająca powszechność podmiotowa i przedmiotowa⁸³. Bez wątplenia, pewną część tych przyrostów należy przypisać zmianom prawnym w zakresie stosowania zwolnień w regulacjach poświęconych szczególnie podatkowi VAT. Należy przypomnieć, iż w początkowym okresie ustawodawca celowo zastosował stosunkowo szerokie zwolnienia podmiotowe, aby w pewnym sensie zamortyzować wejście w życie przepisów regulujących podatek od towarów i usług. Jednak, wraz z procesem „uczenia się” przedsiębiorców stosowania tych zapisów, ustawodawca rezygnował z poszczególnych kategorii zwolnień. Przykładem może tu być, wspomniane już, opodatkowanie rolnictwa. Liczbę i tempo wzrostu liczby podatników w latach 1995-99 oraz tempo przyrostu wpływów podatkowych przedstawia tabela 3.6.

Tabela 3.6.

Liczba podatników podatku VAT w latach 1995 – 1999

Lata	Liczba podatników	Tempo wzrostu liczby podatników w %	Tempo wzrostu wpływów z VAT w %
1995	632 121		137,7
1996	780 842	123,5	135,6
1997	879 275	112,6	131,8
1998	962 932	109,5	116,1
1999	1 050 835	109,1	113,8

Źródło: H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 11.

⁸³ Szerz. H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 105 – 112.

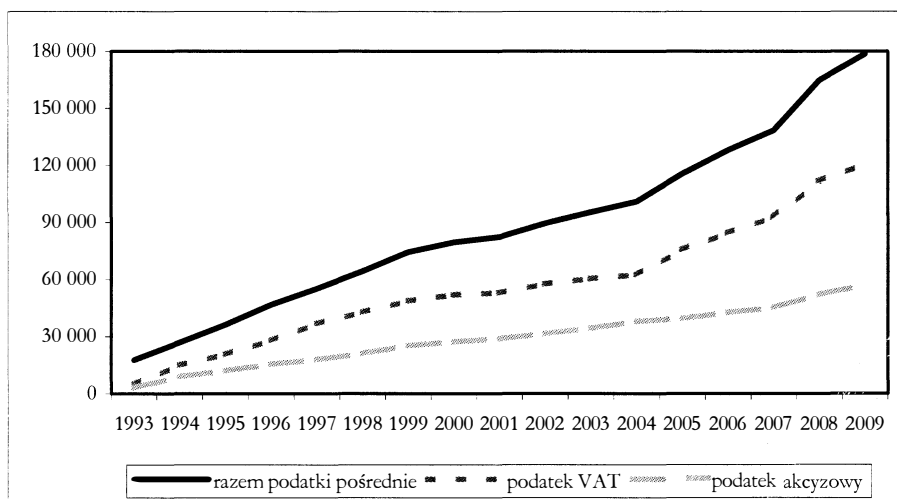
Podobny problem można zaobserwować w zakresie stosowania zwolnień przedmiotowych. Tu jednak powszechność opodatkowania ma dwa wymiary: po pierwsze może polegać na zwolnieniu danych dóbr z opodatkowania, po drugie – na zastosowaniu przejściowego obniżenia stawek podatkowych. Stąd też działania, mające na celu przedmiotowe upowszechnienie podatku VAT, można rozumieć na dwa sposoby:

- likwidowanie grupy przedmiotów całkowicie zwolnionych z opodatkowania,
- likwidowanie grupy przedmiotów objętych stawkami obniżonymi.

Powszechność przedmiotowa budzi znacznie więcej kontrowersji aniżeli podmiotowa. W przypadku tej pierwszej może ona wynikać z prowadzonej polityki społecznej państwa, ponieważ zastosowanie obniżonych stawek miało miejsce przeważnie do dóbr o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa. Zatem, o ile likwidowanie zwolnień podmiotowych i upowszechnianie tego podatku w tym zakresie należy uznać za pozytywne działanie, o tyle w przypadku działań na przedmiocie opodatkowania, szczególnie w przypadku wysokości stawek, należy uznać za działanie pogłębiające regresywny charakter tego opodatkowania.

Grupa podatków pośrednich nie jest grupą jednorodną. Tworzą ją dwa główne podatki, jakimi są: podatek od towarów i usług, a także podatek akcyzowy⁸⁴ oraz opisany podatek od gier. Generalnie, najważniejszym instrumentem jest, bez wątpienia, podatek VAT. Wielkość dochodów z tytułu tych dwóch kategorii prezentuje rysunek 3.2.

Rysunek 3.2.
Struktura dochodów z tytułu podatków pośrednich w latach 1993 – 2008



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

⁸⁴ Do 1 maja 2004 roku obowiązywała wspólna ustawa regulująca funkcjonowanie tych dwóch podatków – wiele elementów prawnej konstrukcji tych instrumentów fiskalnych było wspólnych. Począwszy od tej daty, weszły w życie zapisy dwóch oddzielnych ustaw poświęconych regulacjom podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Na podstawie analizy dochodów podatkowych budżetu państwa widać bardzo wyraźnie wzrastającą rolę podatków pośrednich. Konstrukcje te w większym stopniu realizują zasadę powszechności opodatkowania, ponieważ potencjalna grupa konsumentów jest większa, aniżeli podatników uzyskujących dochody opodatkowane. Przeprowadzona w tym punkcie krótka analiza dochodów budżetowych jest jednak obarczona pewną wadą (podobnie będzie w przypadku analizy dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych). Z jednej strony, na co już zwrócono uwagę, zmiany prawne w poszczególnych latach nie do końca warunkują poprawność porównywania ze sobą wartości z poszczególnych lat podatkowych, z drugiej zaś przeprowadzone reformy i konieczność przekazywania z budżetu państwa części dochodów z tytułu podatków dochodowych, bez wątpienia, umniejsza ich rolę w badaniu łącznej struktury dochodów podatkowych budżetu państwa. Jednak próba pominięcia tych barier, w celu urealnienia porównania, będzie rodzić następne problemy z innymi konstrukcjami podatkowymi. Przykładem mogą tu być składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

3.4. Elastyczność popytu i podaży a podatki pośrednie

W odniesieniu do podatków pośrednich przedmiotem opodatkowania jest obrót. W zależności od przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji, opodatkowuje się obrót brutto – w przypadku podatków obrotowych jednofazowych lub wielofazowych, lub też obrót netto – w przypadku podatku od wartości dodanej. Jak zasygnalizowano, podatek VAT powinien cechować się przede wszystkim powszechnością podmiotową i przedmiotową, a także neutralnością swoich rozwiązań. Ze względu na jednoznacznie zarysowany przierzucalny charakter tego obciążenia, ważne jest także wyraźne rozróżnienie dwóch kategorii podmiotów, tzn. formalnie obciążonych – podatników w myśl przepisów podatkowych, w rzeczywistości płatników, jak również podmiotów ponoszących materialny ciężar podatku – czyli konsumentów.

Jednak, czy w rzeczywistości kryterium przierzucalności jest na tyle jednoznaczne, aby służyło podziałowi podatków na pośrednie – przierzucane i bezpośrednie – nieprzerzucalne⁸⁵? Od czego zależy możliwość przierzucenia podatków pośrednich i rozmiar ich materialnego ciężaru dla formalnych podatników? Otóż zakres ten zależy m.in. od dwóch uwarunkowań: po pierwsze (jedynie w przypadku podatku od wartości dodanej) od wielkości wartości dodanej lub też, stosując zasadę jej obliczania przyjętą w polskim ustawodawstwie, od różnicy między sumą przychodów podlegających opodatkowaniu a sumą poniesionych kosztów, od których jest możliwe odzyskanie zapłaconego podatku VAT (podatek naliczony), lub po drugie – od możliwości przierzucenia tego podatku na ostatecznego nabywcę.

Na pierwszy z wymienionych tu warunków mają wpływ:

- rzeczywista wielkość wartości dodanej, o jaką wzrosła wartość danego dobra;
- możliwości pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony – polskie ustawodawstwo zawęży taką możliwość, co istotnie wpływa na ograniczenie zakresu neutralności tego podatku.

⁸⁵ Problem przierzucalności podatków zostanie szerzej omówiony w podrozdz. 5.6.

Skoro podatek VAT jest naliczany od wartości dodanej, to logiczne jest, iż jego wielkość zależy od wysokości tak skonstruowanej podstawy opodatkowania. Jedynie w tym przypadku podmioty odprowadzające ten podatek są zarazem podatnikami i płatnikami, zgodnie z przyjętymi definicjami obu tych pojęć. Pozostała część podatku teoretycznie nie powinna wpływać na finansowy aspekt działania przedsiębiorcy, ponieważ jest ona neutralna. Zakładając fakt prowadzenia działalności handlowej przez podmiot, to w sytuacji, gdy nie następuje naliczenie żadnej marży, nie jest on *de facto* obciążony podatkiem od wartości dodanej. Całość podatku, który został zapłacony jako kwota podatku należnego z tytułu prowadzonej sprzedaży, będzie mógł odzyskać od urzędu skarbowego w formie podatku naliczonego. Oczywiście, bardzo ważne są tu uregulowania prawne, które mają wpływ na neutralność tego podatku, a przede wszystkim czas, w jakim nadwyżka podatku jest zwracana. Kwestia tu poruszona nie dotyczy pozostałych podatków pośrednich, ponieważ nie mamy w ich przypadku do czynienia z możliwością pomniejszenia kwoty podatku należnego o naliczony. Jednak można je rozpatrywać także w odniesieniu do podatku obrotowego jednofazowego i wielofazowego, ale pod warunkiem że ustawodawca przyjął możliwość dokonywania pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony (np. w przypadku zakupów inwestycyjnych).

Z kolei drugi z wymienionych warunków jest związany już bezpośrednio z relacjami występującymi pomiędzy sprzedającymi a potencjalnymi konsumentami. Ten warunek dotyczy generalnie podatków pośrednich, niezależnie od przyjętej konstrukcji, jak również – co jest bardzo ważne – niezależnie od tego, na kogo został nałożony. Podatki pośrednie ogólnie uważa się za w pełni przerzucalne, tzn. podmiot będący podatnikiem, z ekonomicznego punktu widzenia, jest jedynie płatnikiem tego podatku. Stąd też podatek pośredni jest nierozłącznym elementem ceny płaconej przez konsumenta. Ustawodawca, wprowadzając taką konstrukcję podatkową, z pełną świadomością obciąża finalnego nabywcę dóbr. Jednak, czy rzeczywiście finalny konsument ponosi cały ciężar tego podatku? Możliwość przerzucenia tego podatku przez podmiot gospodarczy w dużym stopniu zależy od elastyczności popytu i podaży na to dobro. Jak już wcześniej zauważono, nieważne jest na kogo jest nałożony podatek obrotowy i nieważne jest, kto go teoretycznie płaci. *Czynnikiem decydującym jest tu kształt krzywych popytu i podaży*⁸⁶.

Popyt, będąc ujemną funkcją ceny, maleje wraz ze wzrostem cen, zaś w przypadku spadku ceny – wzrasta⁸⁷. Problemem, którego rozwiązaniu ma posłużyć cenowa elastyczność popytu, jest: *sila, z jaką wielkość popytu reaguje na zmieniającą się cenę*⁸⁸ lub stopień reakcji konsumentów na zmieniający się poziom cen⁸⁹. Współczynnik cenowej elastyczności popytu jest to relacja względnej zmiany popytu do względnej zmiany ceny⁹⁰.

⁸⁶ J. E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 587.

⁸⁷ Należy nadmienić, że są pewne kategorie dóbr, w przypadku których nie obserwuje się ujemnej korelacji pomiędzy popytem a ceną – tzw. *efekt Veblena* (*efekt snoba* – dotyczy dóbr luksusowych), a także *efekt Giffena* (dotyczy dóbr niezbędnych do życia, np. żywności). Zob.: M. Nasiłowski, *System rynkowy...*, op. cit., s. 60.

⁸⁸ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit., s. 570.

⁸⁹ J. D. Gwartney, R. L. Stroup, *Microeconomics...*, op. cit., s. 111.

⁹⁰ M. Nasiłowski, *System rynkowy...*, op. cit., s. 68.

Wartość tego współczynnika zawiera się w trzech przedziałach⁹¹:

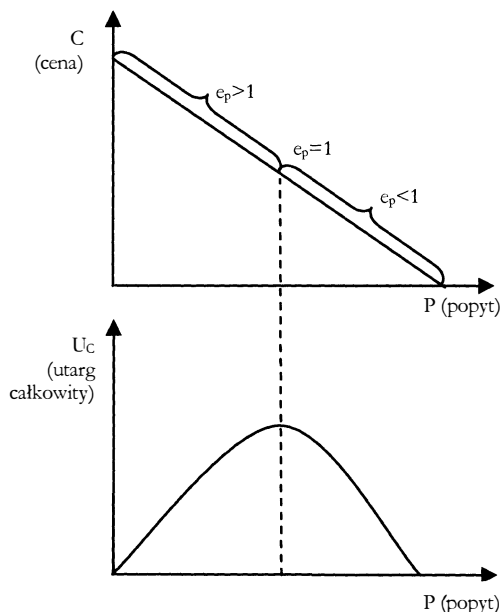
- $e_p > 1$ – popyt elastyczny,
- $e_p = 1$ – popyt proporcjonalny,
- $e_p < 1$ – popyt nieelastyczny.

W przypadku gdy współczynnik elastyczności popytu jest większy od jedności, to popyt reaguje bardziej niż proporcjonalnie na zmianę ceny. Gdy współczynnik równy jest 1, to każda zmiana ceny wywołuje proporcjonalną zmianę popytu, natomiast gdy współczynnik jest mniejszy od jedności, to zmiana popytu jest mniej niż proporcjonalna do zmiany ceny. W poszczególnych przedziałach można także zaobserwować następujące zależności⁹² (rysunek 3.3.):

- popyt jest elastyczny wówczas, gdy obniżka ceny P powoduje na tyle znaczny wzrost ilości Q, że utarg całkowity ($P \times Q$) rośnie;
- elastyczność popytu jest równa jedności w sytuacji, gdy obniżka ceny P wywoła taki wzrost Q, który zrekompensuje ubytek w cenie, a utarg całkowity się nie zmienia;
- popyt nieelastyczny występuje w sytuacji, gdy obniżce ceny P towarzyszy na tyle mały wzrosty Q, że nie jest on w stanie zrekompensować ubytku ceny – utarg całkowity maleje.

Rysunek 3.3.

Funkcjonalna zależność między współczynnikami elastyczności popytu a utargiem całkowitym



Źródło: M. Nasiłowski, *System rynkowy...*, op. cit., s 75.

⁹¹ Możemy dodatkowo wyróżnić dwie skrajne wielkości współczynnika elastyczności, tzn.: $e_p = 0$ – popyt sztywny, $e_p = \infty$ – popyt doskonale elastyczny. Oba te przypadki są jedynie teoretyczne.

⁹² P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit., s. 570 – 571.

Znajomość kształtowania się współczynników elastyczności popytu dla przedsiębiorców jest bardzo ważna. Pozwala ona bowiem na takie kalkulowanie ceny, aby można było osiągać najwyższe utargi całkowite. Jak można zauważyć na rysunku 3.3., przedsiębiorca, aby osiągnąć najwyższy utarg całkowity, powinien tak ustalić cenę, żeby dalszy jej wzrost nie powodował obniżki przychodów. Zapewne, gdyby przedsiębiorca znał zależność ceny od popytu, ustaliby ją na poziomie ceny, przy której osiągałby najwyższy utarg całkowity. Należy zaobserwować, iż najwyższy poziom utargu jest osiągany w punkcie odpowiadającym współczynnikowi elastyczności popytu na poziomie jedności.

Można stwierdzić, że wielkość współczynnika cenowej elastyczności popytu w dużym stopniu zależy od możliwości znalezienia przez konsumenta substytutu dobra, którego cena wzrosła. Im możliwość ta jest większa, tym towary te będą charakteryzować się większą elastycznością, zaś w przeciwnym przypadku – mniejszą elastycznością.

W tabeli 3.7. zostały zawarte wyniki obliczeń wielkości współczynnika cenowej elastyczności popytu dla trzech grup towarów.

Tabela 3.7.

Wielkość współczynnika elastyczności dla wybranych towarów

Grupy i nazwa towarów	Wielkość współczynnika cenowej elastyczności popytu
Nieelastyczne	
Sól	0,1
Zapałki	0,1
Bilety lotnicze, krótkookresowy	0,1
Paliwa, krótkookresowy	0,2
Paliwa, długookresowy	0,7
Gaz do ogrzewania domów, krótkookresowy	0,1
Gaz do ogrzewania domów, długookresowy	0,5
Kawa	0,25
Samochody, długookresowy	0,6
W przybliżeniu proporcjonalne	
Prywatna edukacja	1,1
Opony, krótkookresowy	0,9
Opony, długookresowy	1,2
Odbiorniki radiowe i telewizyjne	1,2
Elastyczne	
Świeże pomidory	4,6
Zagraniczne wycieczki, długookresowy	4,0
Bilety lotnicze, długookresowy	2,4
Samochody, krótkookresowy	1,2-1,5
Samochody marki Chevrolet	4,0

Źródło: J. D. Gwartney, R. L. Stroup, *Microeconomics...*, op. cit., s. 114.

Oprócz cenowej elastyczności popytu, istotnym elementem, który wpływa na wielkość popytu, a przede wszystkim na jego strukturę, jest dochodowa elastyczność popytu. W związku z podejmowaną tematyką, należy zwrócić większą uwagę właśnie na tę cechę popytu, ze względu na jej duży wpływ na możliwość skonstruowania progresywnych skal w ramach podatków pośrednich. To właśnie taka konstrukcja podatków pośrednich ma zapewnić realizację zasady sprawiedliwości przez system podatkowy.

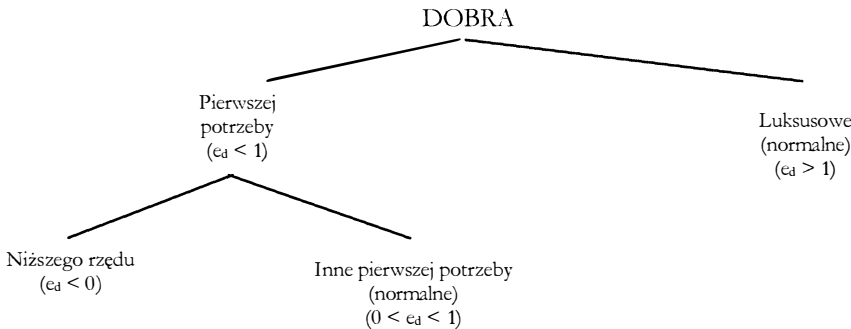
Podobnie jak w przypadku poprzedniej wielkości, tak i tu mamy do czynienia z relacją względnych zmian popytu i dochodu.

Dochodową elastyczność popytu możemy interpretować jako wielkość zmiany popytu, wywołaną zmianą dochodu konsumenta. Posługując się dochodową elastycznością popytu, możemy dokonać podziału dóbr, zaprezentowanego na rysunku 3.4.

Zarówno cenowa elastyczność popytu, jak i dochodowa jest wielkością bardzo indywidualną. Poszczególne kategorie dóbr będą charakteryzowały się różnymi ich wielkościami u poszczególnych osób, a nawet w ramach jednostki wielkości te będą się zmieniały w zależności od poziomu zaspokojenia potrzeb, czy też poziomu dochodów. Ogólnie można przyjąć, że wraz ze wzrostem dochodów rośnie także popyt, ponieważ konsumenci będą dysponować większym zasobem środków pieniężnych. Proces bogacenia się społeczeństwa sprawia, że zmieniają się także potrzeby i ich hierarchia. Na rysunku 3.4. dokonano podziału dóbr na dwie podstawowe grupy: dobra pierwszej potrzeby ($e_d < 1$) i dobra luksusowe ($e_d > 1$). W przypadku dóbr luksusowych wzrost dochodów powoduje bardziej niż proporcjonalny wzrost zapotrzebowania na te produkty.

Rysunek 3.4.

Rodzaje dóbr w zależności od współczynnika elastyczności popytu



Źródło: B. Czamy, *Wstęp do ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 54.

W wypadku dóbr pierwszej potrzeby można zaobserwować zależność odwrotną, tzn. wzrost dochodów powoduje większy spadek zapotrzebowania ($e_d < 1$). Jednak w tej grupie obserwuje się dwie zależności. Wzrost dochodów powoduje spadek popytu na pewne dobra, tzw. dobra niższego rzędu ($e_d < 0$), lub wzrost, ale mniej niż proporcjonalny, na inne dobra ($0 < e_d < 1$).

W wyniku obserwacji zależności między wzrostem dochodów a strukturą zakupowanych dóbr można wyciągnąć pewne wnioski. Otóż, wraz ze wzrostem średnich dochodów w gospodarstwach domowych przypadających na jedną osobę, oprócz bezwzględnego wzrostu popytu, można zauważyć zmianę jego struktury. Zmiana ta polega na zmniejszaniu się procentowego udziału wydatków na żywność lub inne dobra pierwszej potrzeby i zwiększeniu się udziału wydatków na dobra luksusowe (wyższego rzędu). Zależność ta została zaobserwowana przez niemieckiego statystyka Ernesta Engela, który badał budżety rodzin robotniczych. Od jego nazwiska w literaturze ekonomicznej tę zależność nazywamy *prawem Engela*.

Właśnie to prawo powinno stanowić podstawę konstrukcji skali progresywnej w ramach podatków pośrednich. Powiązanie większej efektywności tej grupy podatków z możliwością realizacji polityki redystrybucyjnej powinno przyczynić się do dalszego wzrostu dochodów z tego tytułu. Szersze omówienie koncepcji funkcji redystrybucyjnej w ramach podatków pośrednich zostanie przedstawione w podrozdz. 5.4.

Ważnym wskaźnikiem w odniesieniu do możliwości nakładania i przerzucania podatków pośrednich jest także wskaźnik elastyczności podaży, będący relacją względnej zmiany podaży do względnej zmiany ceny.

Wskaźnik ten przybiera na ogół wartości dodatnie, ze względu na dodatnią korelację między podażą a ceną. Duży wpływ na elastyczność podaży ma technika produkcji i tempo jej zmiany. Produkty, których koszty produkcji rosną szybko, wraz ze wzrostem wielkości produkcji będą się charakteryzowały niższymi wartościami wskaźnika cenowej elastyczności podaży⁹³. Istotny wpływ na nachylenie prostych ma również czas, jaki jest w dyspozycji producentów w celu zareagowania na zmianę ceny – popytu⁹⁴.

Rozważania na temat elastyczności popytu i podaży są istotne w przypadku analizy rozkładu obciążeń podatkowych. Państwo, nakładając określone obciążenie fiskalne, automatycznie wskazuje (w ustawie podatkowej) podmiot odpowiedzialny za uiszczenie kwoty należnego podatku. Jest to jedynie podmiot wskazany formalnie przez ustawodawcę, natomiast kto poniesie materialny ciężar podatku? Ustawodawca, nawet przy najbardziej rozbudowanym systemie prawnym, nie jest w stanie do końca to określić. W tym przypadku to nie prawo – rząd ustala podatnika ponoszącego ciężar podatku, lecz rynek, czyli rozbudowany system wzajemnych zależności występujących pomiędzy różnymi podmiotami w trakcie produkcji i wymiany towarów, a także skomplikowany proces przerzucania podatków. Ustawodawca nie jest w stanie w procesie legislacyjnym w pełni przewidzieć, w jaki sposób podatek będzie przerzucany i jednoznacznie wyznaczyć podmiot materialnie obciążony.

Jak już zauważono, w procesie przerzucania podatków duże znaczenie ma elastyczność popytu i podaży. Tak naprawdę, nie ma znaczenia na kogo prawo narzuca obowiązek płacenia podatków – znaczenie ma, kto w rzeczywistości poniesie jego ciężar. Stąd, tak dużą wagę przywiązuje się do kształtu krzywych popytu i podaży.

⁹³ B. Czarny, *Wstęp...*, op. cit., s. 55.

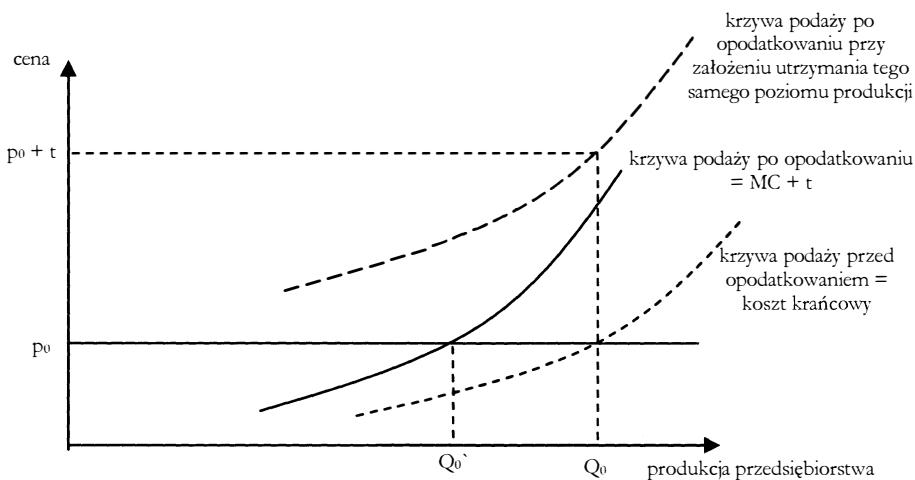
⁹⁴ Por. analizę wpływu czasu A. Marshalla na poziom równowagi rynkowej. Zob.: P. A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit.; J. D. Gwartney, R. L. Stroup, *Microeconomics...*, op. cit., s. 56 – 65.

Na rynku doskonale konkurencyjnym, przy danej cenie, wprowadzenie podatku od sprzedaży spowoduje przesunięcie się krzywej podaży (rysunek 3.5.).

Przesunięcie to wynika z faktu, że wprowadzony podatek t będzie traktowany jako dodatkowy element zwiększający koszt wytworzenia danego dobra. Należy przypomnieć, że w warunkach konkurencji doskonałej przedsiębiorstwa ustalają cenę na poziomie kosztu krańcowego. Stąd też, jeżeli nastąpi wzrost kosztów, to przedsiębiorstwo dostarczy na rynek, przy tej samej cenie, mniejszą liczbę produktów z wielkości Q_0 do Q_0' . W przypadku gdy przedsiębiorstwo chciałoby dostarczać taką samą ilość na rynek, musiałoby podnieść cenę swych produktów o wartość podatku t . Graficznie taka sytuacja przedstawiałaby przesunięcie się krzywej podaży do góry. Wówczas przedsiębiorstwo nadal otrzymywałoby cenę p_0 , która byłaby ceną netto, zaś konsumenci ponosiliby koszt ceny netto powiększonej o wartość podatku t – cenę $p_0 + t$.

Rysunek 3.5.

Wpływ podatku od towaru na podaż



Źródło: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, op. cit., s. 588.

Obie te sytuacje były rozpatrywane jedynie z punktu widzenia przedsiębiorcy w dwóch skrajnych przypadkach – tzn. po pierwsze: po nałożeniu podatku cena się w ogóle nie zmienia; po drugie cena wzrasta dokładnie o wartość podatku. Jak jednak wygląda sytuacja równowagi rynkowej po wprowadzeniu podatku? Do analizy należałoby wprowadzić krzywą popytu na dane dobro (dla uproszczenia rysunków w dalszej części zostaną zastosowane linie proste). Równowagę wyjściową do analizy reprezentuje punkt E (rysunek 3.6.) położony na przecięciu się prostych popytu D i podaży S . Stan równowagi występuje zatem przy ilości Q sprzedawanych dóbr i cenie 1 zł (p) za każdą jednostkę. Założmy, że rząd wprowadza podatek kwotowy w wysokości 1 zł od każdej sprzedanej jednostki dobra. Wprowadzenie takiego podatku spowoduje przesunięcie się prostej podaży o wartość podatku, czyli o 1 (waż-

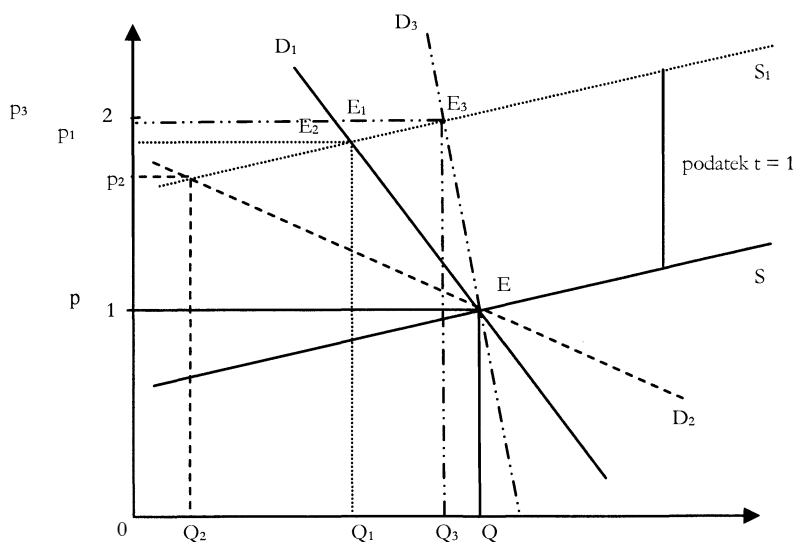
nym założeniem jest stałość popytu – czyli nałożenie podatku nie powoduje zmiany kształtu prostej popytu). Nowy punkt równowagi E_1 zostanie wyznaczony przy innym poziomie produkcji i innej cenie. Jakiej jednak będą to wartości przy takim nachyleniu prostej popytu? Kto poniesie ciężar podatku?

Nowa cena równowagi (punkt E_1) zostanie wyznaczona na poziomie niższym od ceny wyjściowej powiększonej o podatek ($1 + 1 = 2$) – p_1 . Widać więc zatem, że producent otrzyma cenę netto niższą od ceny p , czyli inaczej rzecz ujmując poniesie pewien koszt nałożenia podatku (na wykresie cenę netto będzie obrazować odcinek od osi x do prostej S przy wielkości produkcji Q_1). Nowa cena równowagi p_1 będzie także niższa od ceny p powiększonej o podatek. Widać więc, że nałożenie podatku od sprzedaży spowoduje powstanie kosztów (lub utraconych korzyści) zarówno u producentów, jak i konsumentów. Producenci sprzedadzą mniej po niższych cenach, konsumenci zaś kupią mniej, ale po wyższych cenach.

Na wykresie zostały przedstawione jeszcze dodatkowo dwie inne sytuacje. Aby zobrazować, w jakim stopniu producent ponosi koszt wprowadzenia podatku od sprzedaży, zostały naniesione dodatkowe proste popytu: D_2 i D_3 . Prosta D_3 jest bardziej pionowa od prostej wyjściowej D_1 , zaś D_2 – bardziej pozioma. Dla uproszczenia analizy tego wykresu przyjęto założenie, że nachylenie prostych popytu jest odzwierciedleniem cenowej elastyczności, stąd też prosta D_2 reprezentuje popyt bardziej elastyczny od D_1 , natomiast prosta D_3 – popyt bardziej sztywny.

Rysunek 3.6.

Wpływ podatku na ceny i wielkość produkcji przy różnych elastycznościach popytu



Źródło: P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1...*, op. cit., s. 582 i J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, op. cit., s. 589.

We wszystkich tych przypadkach następuje nałożenie podatku kwotowego w wysokości 1 zł od każdej sprzedanej jednostki dobra. Sytuacja z punktem równowagi E_1 została już omówiona – jak będą różnić się ceny i ilości sprzedawanych produktów w pozostałych przypadkach.

Prosta popytu D_3 jest bardziej pionowa, stąd też popyt na to dobro jest mniej elastyczny, czyli reakcja konsumentów jest mniej proporcjonalna do zmiany ceny. Skoro popyt jest niemal sztywny, to nałożenie podatku w takiej sytuacji spowoduje, że producenci prawie całą jego wysokość przerzucą na konsumentów. Nowy punkt równowagi E_3 zostanie wyznaczony przez przecięcie prostej podaży S_1 i popytu D_3 . W tej sytuacji producenci sprzedadzą wielkość produkcji Q_3 po cenie p_3 . Na wykresie można zobaczyć, że cena netto, jaką otrzyma producent, będzie niemal równa cenie p przed nałożeniem podatku (odcinek między osią x a prostą S przy wielkości produkcji Q_3). Nowa cena równowagi będzie tylko nieznacznie niższa od ceny p powiększonej o podatek.

W przypadku prostej D_2 , nachylonej bardziej poziomo, sytuacja jest zupełnie odwrotna. Popyt na dane dobro jest bardziej elastyczny. Zapewne konsumenci będą w stanie pójść do innego producenta lub szybko taki się pojawi z towarami substytucyjnymi. Wobec tego też nowa cena równowagi p_2 będzie najniższa w analizowanych tu przypadkach i zostanie osiągnięta przy najniższej wielkości sprzedaży Q_2 . Punktem równowagi będzie miejsce przecięcia się prostej popytu D_2 i podaży S_1 . Producent otrzyma najniższą cenę netto, czyli poniesie największy ubytek od ceny p po wprowadzeniu podatku. Na rysunku odcinek między osią x a prostą S przy wielkości produkcji Q_2 będzie najkrótszy – cena netto dla producenta będzie najniższa.

Warte podkreślenia wydają się także być nowe poziomy produkcji (sprzedaży), przy których zostanie osiągnięty stan równowagi na rynku. Każdy wzrost ceny analizowanego dobra, lub też inaczej, każde przesunięcie się prostej podaży w górę, spowoduje wyznaczenie nowego punktu równowagi przy niższym poziomie produkcji Q .

Z przeprowadzonej analizy można wysunąć następujący wniosek. Podatki nałożone na sprzedaż w większym stopniu obciążają konsumentów, jeżeli popyt jest nieelastyczny w porównaniu z podażą, zaś producentów – gdy popyt jest bardziej elastyczny. Wniosek ten jest także bardzo ważny dla prowadzonej polityki podatkowej. Podatki nakładane na dobra bardziej elastyczne będą stwarzać bodźce dla producentów do obniżenia kosztów produkcji. Dla nich podatek, którego nie będą w stanie przerzucić, będzie niczym innym, jak dodatkowym kosztem wytworzenia. Jeżeli natomiast podatki od sprzedaży będą w większym stopniu obciążały sprzedaż mniej elastyczną, to producenci nie będą mieli żadnych bodźców do obniżania kosztów – będą w stanie całość podatku przerzucić na konsumentów. Analiza ta musi być brana pod uwagę przy konstruowaniu progresji systemu podatków pośrednich.

ROZDZIAŁ 4.

PODATKI DOCHODOWE JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA

4.1. Istota podatków bezpośrednich

Podatki bezpośrednie tworzą kolejną grupę opisywanych instrumentów. W przeciwieństwie do podatków pośrednich, obciążają one strumienie pieniężne, które wpływają na konto danego podmiotu. Inaczej rzecz ujmując, ta grupa podatków w sposób bezpośredni odnosi się do faktu istnienia dochodu (przychodu) u podatnika lub posiadania przez niego majątku. Przedmiot opodatkowania związany z tą grupą instrumentów fiskalnych jest stosunkowo łatwy do zidentyfikowania i przypisania do określonego podatnika. Stąd też możliwe jest dokonanie imiennego zidentyfikowania osoby, na którą jest nałożony podatek i która jest zobowiązana do jego uiszczenia. Można zatem wysunąć wniosek, iż w przypadku podatków bezpośrednich (należy podkreślić, że rozważania w niniejszym podrozdziale będą dotyczyły ogólnie grupy podatków bezpośrednich, do których to zaliczamy podatki dochodowe) będziemy mieć do czynienia ze zbieżnością podmiotu formalnie obciążonego z podmiotem, który poniesie materialny ciężar podatku. Będą to zatem podatki nieprzerzucalne.

Jednak takie ujęcie przedmiotu opodatkowania wiąże się z dwoma problemami¹:

- prawnym wskazaniem podatników,
- polityczną wartością tego typu opodatkowania.

Pierwsza z wymienionych tu trudności jest związana z bezpośrednim wskazaniem podmiotu, na który zostanie nałożony obowiązek płacenia podatku. Zakres podmiotowy tej grupy podatków jest bardzo szeroki i w dużym stopniu zależy od polityki prowadzonej przez rząd. Największą i najwcześniej objętą grupę tym rodzajem opodatkowania stanowią osoby fizyczne, które uzyskują i gromadzą dochody (przychody). Mimo to, tak określone podatnicy nie stanowią jednorodnej grupy. W niektórych ustawodawstwach podmiotem mogą być tzw. gospodarstwa domowe, czyli rodzina, w której co najmniej jedna osoba zarabkuje, zaś podatek jest płacony przez tak określoną całość. Wówczas podatek jest ustalany w odniesieniu do wielkości dochodu

¹ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 506 – 508.

przypadającego na jednego członka rodziny – mamy tu do czynienia z tzw. kumulacją podmiotową.

Innym aspektem, tak sformułowanego problemu, jest kwestia opodatkowania podmiotów gospodarczych będących osobami prawnymi. Opodatkowanie tych podmiotów, podobnie jak osób fizycznych, doprowadziło do powstania problemu związanego z tzw. wewnętrznym podwójnym opodatkowaniem. Przejawia się to przez nałożenie podatku dochodowego od osób prawnych na zyski spółki, a następnie ponowne opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych wspólników², pomiędzy których nadwyżka ta została rozdzielona w formie dywidendy. Stąd też opodatkowanie podmiotu prawa podatkowego, jakim są osoby prawne, należy rozpatrywać w dwóch aspektach³:

- po pierwsze opodatkowanie nadwyżki osiągniętej przez osobę prawną, jako podmiot prawa podatkowego;
- po drugie opodatkowanie dochodu, który został podzielony pomiędzy wspólników będących osobami fizycznymi lub osobami prawnymi.

O ile jedną z przesłanek zastosowania podatku dochodowego od osób prawnych jest konieczność uniknięcia zakłóceń reguł rynkowych, o tyle istnienie podwójnego opodatkowania może przynieść skutki przeciwne.

Zasadniczo opodatkowanie podmiotów gospodarczych (niezależnie od przyjętej przez nich formy prawnej) budzi sporo kontrowersji. Wynika to z faktu braku istnienia jednolitego podatku dochodowego obciążającego jedynie to źródło przychodów, niezależnie od formy, w jakiej dana działalność jest prowadzona. Jedynie w koncepcjach, tzw. *racjonalnych systemów podatkowych*, można spotkać jednolity podatek dochodowy obciążający przedsiębiorcę, bez względu na przyjętą przez niego formę prawną⁴. J.M. Buchanan za „idealny” podatek nakładany na przedsiębiorców uważa ten, który obciąża tylko i wyłącznie zysk ekonomiczny, którego maksymalizację uważa się za najważniejszy cel działania przedsiębiorstwa⁵. W polskim systemie podatkowym w przypadku osób fizycznych tzw. pozarolnicza działalność gospodarcza jest jedynie jednym z wielu źródeł przychodów⁶, z których podatnik może uzyskiwać dochody. Stanowi ono jedynie część składową tzw. dochodu globalnego – z pewnymi wyjątkami, który jest podstawą opodatkowania. Takie określenie przedmiotu opodatkowania może wiązać się z utrudnieniami w prowadzeniu polityki podatkowej, której cele byłyby różne, aniżeli cel fiskalny (najważniejszy problem, który tu powstaje jest związany z odmiennym potraktowaniem zdolności podatkowej różnych źródeł przychodów; należy zauważyć, że postuluje się potraktowanie inną, wyższą stawką podatku dochodów z szeroko rozumianego majątku, a inną – z pracy⁷). W przypadku osób prawnych nie ma tak dużego problemu ze źródłami przychodów. Podmioty gospodarcze, które są podatnikami podatku

² Przy założeniu, że wspólnikami są osoby fizyczne.

³ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 63.

⁴ Tamże, s. 61.

⁵ J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 70.

⁶ *Art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

⁷ W przypadku polskiego systemu podatkowego można mieć poważne wątpliwości, czy rzeczywiście postulat ten jest realizowany. Szerzej zob.: *Prześladowana praca*, „Rzeczpospolita”, 25.06.2002.

dochodowego od osób prawnych⁸, uzyskują swe dochody tak naprawdę tylko z jednego źródła przychodów – tj. z pozarolniczej działalności gospodarczej. Większość z tych podmiotów ma ustawowo określony cel swej działalności – tzn. cel gospodarczy.

Podobnie jak w przypadku osób fizycznych, tak i w przypadku osób prawnych nie zawsze podmiotem podatku jest jedno przedsiębiorstwo. Z kumulacją podmiotową w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych wiąże się pojęcie podatkowej grupy kapitałowej. Wówczas podatek jest obliczany od sumy dochodów, jakie łącznie uzyskały podmioty tworzące tę grupę. W tym przypadku podatek oblicza się w inny sposób, aniżeli miało to miejsce w odniesieniu do zjawiska kumulacji podmiotowej w zakresie wspólnego opodatkowania osób fizycznych.

Uogólniając, można stwierdzić, że podatkami obciążającymi przedsiębiorców są te, które ze względu na przyjętą konstrukcję wywierają wpływ na podejmowane decyzje przez przedsiębiorców na płaszczyźnie⁹:

- **instytucjonalnej** (np. w zakresie wyboru formy prawno-organizacyjnej prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰ lub wyboru miejsca jej prowadzenia),
- **funkcjonalnej** (np.: na wybór kierunków inwestowania, źródeł finansowania, rynków zbytu itp.).

U niektórych autorów pewne kontrowersje może budzić fakt zaliczania podatków dochodowych, obciążających osoby prawne w ogóle, do grupy podatków bezpośrednich. W przypadku analizy w zakresie teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), gdy analizuje się indywidualne zachowania w wyborze kolektywnym, przedsiębiorstwo nie występuje jako podmiot¹¹. Przedsiębiorstwo jako podmiot nie jest uczestnikiem życia publicznego, stąd też nie „głosuje” w trakcie wyborów. Jak zauważa dalej autor: *chociaż na wyższym poziomie rozważań ich interesy ważą na decyzjach politycznych*¹².

Drugim problemem w zakresie stosowania podatków bezpośrednich, wskazanym przez P.M. Gaudameta i J. Moliniera, jest polityczna wartość podatków bezpośrednich. Ustawodawca, stosując konstrukcje podatkowe należące do tej grupy instrumentów fiskalnych, musi brać pod uwagę zarówno zalety, jak i wady tych instrumentów. W ramach zalet możemy wyróżnić¹³:

- **stałą wydajność** – w literaturze przedmiotu powszechne jest przekonanie, że wpływy z tego rodzaju opodatkowania są w mniejszym stopniu zależne

⁸ Art. 1 i 1a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

⁹ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 61 – 62.

¹⁰ Należy zauważyć, że polski system podatkowy w tym zakresie uległ znaczącej poprawie z początkiem 2004 roku. To od tego momentu ustawodawca z jednej strony obniżył stawkę podatku dochodowego od osób prawnych do poziomu 19% – z 27%, z drugiej zaś zastosował niemalże identyczną konstrukcję podatku dochodowego (przedmiot i podstawa podatku, definicje kosztów, stawka podatku) w zakresie osób fizycznych – tzw. podatek liniowy. Zmiany te sprawiły, iż obecnie dylematy potencjalnego przedsiębiorcy nad wyborem formy prawno-organizacyjnej przedsiębiorstwa zostały ograniczone (ale nie wyeliminowane) – oczywiście tylko z punktu widzenia systemu podatków dochodowych. Należy jedynie przypomnieć, że przed wprowadzeniem tych zmian taki dylemat mógł zaistnieć ze względu na stosowanie stosunkowo wysokiej stawki podatku liniowego w zakresie osób prawnych (27%), zaś w przypadku osób fizycznych – ze względu na skalę progresywną (19%, 30% i 40%).

¹¹ J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 69.

¹² Tamże, s. 69.

¹³ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 508 – 511.

od wahań koniunktury. Wynika to z faktu, że przedmiotem opodatkowania są sytuacje, które cechuje pewna stabilność, stąd też nałożenie podatku na takie przedmioty miałyby zapewnić większą stabilność pozyskiwanych środków do budżetu. Ponadto, przekonanie to jest także poniekąd uwarunkowane historycznym rozwojem podatków bezpośrednich, a dokładnie przyjmowanych przedmiotów opodatkowania;

- **elastyczność prawna** – zaleta ta w pewnym sensie wynika ze stałej wydajności podatków bezpośrednich. Jeżeli dotyczą one pewnych stabilnych przedmiotów opodatkowania, to ustawodawca, chcący wzrostu dochodów podatkowych z tytułu tego obciążenia, zwiększy po prostu stawki tego podatku. Przyjmuje się, że podatnicy w niewielkim stopniu zareagują na takie podwyżki i nie nastąpi uszczuplenie przedmiotu opodatkowania. Mimo to, takie rozumowanie nie do końca jest zgodne z rzeczywistą reakcją podatników. Należy tu przypomnieć chociażby o tzw. *krzywej Laffera*. W przypadku każdego podatku istnieje jego optymalna stawka, poniżej której jej podwyższenie będzie powodowało wzrost dochodów podatkowych. Jednak, gdy rzeczywista stawka podatku przekracza już optymalną, to każda podwyżka będzie oznaczać obniżkę wpływów podatkowych. Stąd też elastyczność prawna podatków bezpośrednich jest zaletą tylko w pewnych sytuacjach i ustawodawca nie może do końca jej wykorzystać. Jej ograniczenie powoduje również fakt innego podejścia podatników do grupy podatków bezpośrednich. Podatki te są bardziej „widoczne” dla podatników i bardziej odczuwalne – wynika to przede wszystkim ze sposobu ewidencji, tzn. z ustawowego obowiązku składania rocznych zeznań podatkowych, w których wyraźnie są wskazane kwoty podatków zapłaconych w skali, załóżmy, roku. Ponadto, bardzo ważny jest także fakt politycznych skutków zmian stawek podatków. Inaczej zostaną odebrane zmiany (wzrost) stawek podatków bezpośrednich, a nieco inaczej podatków pośrednich. Inną przesłanką, wskazującą na ograniczenie tej zalety podatków bezpośrednich, jest wysokość stawek podatków. W większości krajów osiągnęły one stosunkowo wysoki poziom i dalszy ich wzrost może prowadzić do nasilenia się negatywnych zjawisk w ramach systemu podatkowego, a także wywołać negatywne skutki polityczne;
- **oszczędność kosztów poboru** – zaleta ta odnosi się już raczej do historycznie pojmowanych podatków bezpośrednich. Rzeczywiście, w okresie słabo rozwiniętych metod ewidencji i stosunkowo prosto ujmowanych przedmiotów opodatkowania (autor ma tu na uwadze okres, gdy podatki wymierzano na podstawie zewnętrznych znamion, takich jak: liczba okien, liczba kominów, powierzchnia pomieszczeń itp.) ten rodzaj podatków wiązał się z niskimi kosztami poboru. Nie były konieczne drobiazgowo kontrole, do których przeprowadzenia byli niezbędni kontrolerzy o wysokich kwalifikacjach. Wraz z rozwojem teorii podatku i chęci jak najlepszego „wyłowienia” zdolności podatkowej przyjmowano coraz bardziej skomplikowane techniki wyliczania przedmiotu opodatkowania – najpopularniejszym wyrazem tej zdolności stał się dochód. Jednak, aby dokładnie wyliczyć tę wielkość, jest konieczne prowa-

dzenie odpowiedniej ewidencji przez podatników, a także, co jest chyba trudniejsze, dokładne zdefiniowanie poszczególnych wielkości służących do wyliczenia dochodu, a mianowicie przychodów i kosztów. O ile sprecyzowanie przychodu nie nastęrcza dużych problemów, o tyle definicja **kosztów uzyskania przychodów**, czyli wydatków, które przez „fiskus” są uznane za koszty, stwarza poważne problemy. Istniejący konflikt interesów pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi potęguje zawilosc przepisów z tego zakresu. To z kolei pociąga za sobą wzrost kosztów bezpośrednich związanych z funkcjonowaniem systemu podatkowego, jak i pośrednich. Koszty te pojawiają się zarówno po stronie podatników, jak i państwa;

- **sprawiedliwość opodatkowania** – zaleta ta wydaje się być najbardziej aktualna z omawianych. W przeciwieństwie do pozostałych, nie straciła ona na swej aktualności, także obecnie najczęściej jest eksponowana przy omawianiu podatków bezpośrednich. Wynika to przede wszystkim z faktu indywidualizacji tego rodzaju obciążenia i możliwości jego personalizacji. Wielu autorów uważa, że, stosując odpowiednie techniki podatkowe (ulgi, odliczenia, zwolnienia, progresję), można „wyłowić” indywidualną zdolność podatkową każdego podatnika, czyli w jak najmniejszym stopniu pozbawić go sumy użyteczności całkowitej przy pomocy instrumentów fiskalnych. Należy jednak zauważyć, iż personalizowanie obciążenia podatkowego odbywa się na poziomie rządu, tzn. z góry są określone pewne wyznaczniki tej personalizacji, a podatnik może się jedynie do nich dostosowywać. Stąd też nie zawsze rozwiązania techniki podatkowej są wykorzystywane przez podatników, do których są one *de facto* kierowane. Na potwierdzenie tej tezy niech posłuży porównanie w poszczególnych latach stawek nominalnych podatku, ze stawkami realnymi w poszczególnych progach podatkowych¹⁴. Dodatkowym uzasadnieniem tak postawionej tezy, może być także stopień wykorzystania ulg podatkowych w poszczególnych progach podatkowych. Porównując podatki bezpośrednie z pośrednimi w aspekcie personalizacji obciążeń podatkowych, trudno dostrzec, że ta indywidualizacja nie odbywa się przez system podatkowy stanowiony przez państwo, lecz przez samego podatnika, który, dokonując zakupów, sam określa swe obciążenia podatkowe, a dokładnie ich strukturę, z jednej strony przez przyzmat swoich potrzeb i preferencji, z drugiej zaś przez progresywny system podatków pośrednich dokonuje się samopersonalizacja obciążenia podatkowego przez podatnika. Dodatkową ujmą dla tak skonstruowanego systemu podatkowego są nadużycia. Nawet najbardziej sprawiedliwie skonstruowany system podatkowy zostanie poddany weryfikacji przez rzeczywiste zachowania podatników. Będą oni dążyć do minimalizacji swoich obciążeń fiskalnych przez unikanie i uchylanie się od płacenia podatków. Stąd też, im bardziej skomplikowany system (dużo ulg, zwolnień,

¹⁴ Otóż okazuje się, iż w 2006 r. skuteczniej nominalne obciążenie dochodu obniżali podatnicy II i III progu podatkowego (odpowiednio o 4,6% i 4,5%). W przypadku I progu było to 2,5% – obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

stroma progresja podatkowa), tym zachowania te będą się nasilały, a system będzie stawał się coraz bardziej niesprawiedliwy.

Z, przedstawionych powyżej, zalet podatków bezpośrednich najaktualniejszą wydaje się być ta ostatnia, choć i w jej przypadku rzeczywistość bardzo często dokonuje negatywnej weryfikacji. Minimalizowanie tak ujętych zalet wynika przede wszystkim z chęci opodatkowania dochodu czystego, czyli, inaczej rzecz ujmując, dąży się do uchwycenia w jak największym stopniu zdolności podatkowej, wyrażonej przez dochód. Jednak takie ujęcie przedmiotu opodatkowania sprawia, że jest konieczny coraz bardziej rozbudowany system podatkowy, jak również coraz bardziej rozbudowana i wykwalifikowana administracja podatkowa. Wszystko to nie pozostaje bez wpływu na „taniść opodatkowania”, która to od dawna jest jedną z podstawowych zasad systemu podatkowego.

Do zalet podatków bezpośrednich, oprócz tych już wymienionych, należy także zaliczyć¹⁵:

- nieprzerzalny charakter tego rodzaju opodatkowania, którego, bez wątpienia, są pozbawione podatki pośrednie (z podatkami pośrednimi w analizie naturalnie łączy się ich przerzalny charakter, mniemając, iż jest to ich immanentna cecha). Jest to chyba zaleta najważniejsza, z punktu widzenia państwa, jako podmiotu prowadzącego politykę fiskalną. W połączeniu z indywidualistycznym charakterem tego rodzaju opodatkowania jest możliwe prowadzenie spersonalizowanej polityki podatkowej przez „wyławianie” indywidualnej zdolności podatkowej, z jednej strony – dzięki dochodowi (rzadziej przychodowi), z drugiej zaś – dzięki systemowi różnego rodzaju instrumentów obniżających bądź podwyższających finalne obciążenie podatkowe, dostosowując je do indywidualnych możliwości podatnika lub potrzeb państwa;
- przyjęcie za podstawę opodatkowania przychodu lub dochodu. Ze względu na bezpośrednie opodatkowanie pierwotnych źródeł, możliwe jest zastosowanie zróżnicowanych stawek podatkowych, co jest dodatkowym elementem indywidualizującym obciążenie fiskalne;
- możliwość zastosowania elementów techniki podatkowej umożliwiającej personalizację obciążenia podatkowego. Skoro najlepszym wymiarem zdolności podatkowej jest dochód, to podatnicy muszą mieć prawne możliwości jego obliczenia. Z drugiej zaś strony nie są stosowane systemy podatku dochodowego od ludności, których podatnicy są zobowiązani do prowadzenia swego rodzaju podatkowej ewidencji w postaci księgi przychodów i rozchodów. Powstaje w ten sposób pewien dysonans między rzeczywistym dochodem a przychodem osiągniętym przez podatnika. Ograniczeniu tego zjawiska mają m.in. służyć różnego rodzaju ulgi i zwolnienia. To stosowanie tych elementów (także w niektórych przypadkach instrumentów zwiększających obciążenie podatkowe) ma spowodować personalizację obciążenia, czyli inaczej, ustalenie dochodu podlegającego opodatkowaniu. To, czy dany podatnik ponosi

¹⁵ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 25 – 27.

koszty na edukację, ochronę zdrowia, inwestycje, czy ma kogoś na utrzymaniu, powinno nieść za sobą uzewnętrznienie tych stanów przez możliwość pomniejszenia dochodu do opodatkowania o poniesione koszty;

- możliwość ujęcia zagadnienia ekonomiczności opodatkowania. Istnieje ona jednak prawie wyłącznie przy dochodzie jako podstawie opodatkowania. Ustalenie tej wielkości jest możliwe jedynie dzięki zidentyfikowaniu zarówno przychodów, jak i kosztów. Przyjęcie przez ustawodawcę określonych technik precyzowania tych dwóch wielkości (przede wszystkim kosztów uzyskania przychodów) powoduje powstanie możliwości wpływania na racjonalność działania przedsiębiorców (celowo zostało tu użyte pojęcie przedsiębiorcy, ponieważ zagadnienia podatku *stricte* dochodowego dotyczą tak naprawdę tylko tej grupy podatników). W obecnie funkcjonujących ustawodawstwach przyjęto dwie podstawowe metody definiowania kosztów, a mianowicie: przez sformułowanie definicji tego pojęcia lub enumeratywne wskazania pozycji wydatków, które są, bądź nie są, uważane za koszt uzyskania przychodów. Ustawodawca może w ten sposób wpłynąć na strukturę kosztów czy też kierunek inwestowania. Jeżeli dodamy do tego możliwości oddziaływania po stronie przychodów – włączanie lub nie do przychodów podatkowych, wówczas ukaże się nam obraz oddziaływania ekonomicznego na podejmowane działania przez podatników;
- możliwość kształtowania podstawy opodatkowania – dochód podatkowy. W zależności od przyjętego wymiaru zdolności podatkowej istnieje możliwość jej kształtowania – niejako – w oderwaniu od jej rzeczywistej wielkości. Stąd, tak często występująca, różnica między rzeczywistym dochodem uzyskanym przez podatnika a wielkością dochodu będącą podstawą opodatkowania. Jest to zagadnienie niezmiernie kontrowersyjne, ponieważ im bardziej ustawodawca będzie wpływać na wielkość dochodu, tym może ona w coraz większym stopniu nie odzwierciedlać rzeczywistej zdolności podatkowej podatnika. Znacznie mniejsze pole manewru w tym zakresie występuje w przypadku przyjęcia za podstawę opodatkowania przychodu. Brak możliwości potrącania kosztów w jeszcze większym stopniu uniemożliwia ukazanie zdolności płatniczej podatnika, ale może wpływać na bardziej racjonalne zachowanie podatnika w kwestii powiększania kosztów podatkowych;
- możliwość zastosowania progresji podatkowej. Zaleta ta, mimo że została wymieniona na końcu, tak naprawdę jest jedną z najważniejszych cech podatków – przede wszystkim – dochodowych. Jej zastosowanie wynika zarówno z przesłanek ekonomicznych, jak i społecznych. To właśnie przez tak skonstruowaną skalę podatkową ma być realizowana przez system podatkowy zasada sprawiedliwości społecznej. Brak jest jednak jednoznacznych wytycznych w zakresie ilości i wielkości stawek podatkowych. O ile samo stwierdzenie zastosowania progresji nie jest mocno kontrowersyjne, o tyle jej charakter jest już dużym problemem do rozwiązania.

Większość z, wymienionych tu, cech dotyczy tradycyjnie pojmowanych podatków bezpośrednich, do których należy zaliczyć przede wszystkim podatki dochodo-

we i w mniejszym zakresie podatki przychodowe. Jednak do tej grupy należą także podatki majątkowe, w przypadku których przedmiotem opodatkowania jest szeroko rozumiany majątek posiadany przez podatnika. Mimo to, ze względu na poczynione założenia (we wstępie) oraz znikome znaczenie fiskalne tego rodzaju opodatkowania, rozważania na temat wad i zalet tych podatków, zostały pominięte.

Oprócz tak sformułowanych zalet opodatkowania bezpośredniego, należy niewątpliwie wymienić również ich wady, do których P.M. Gaudement i J. Molinier zaliczyli¹⁶:

- powolność poboru,
- ostentacyjność pobrania,
- niesprawiedliwość pobrania,
- złożoność opodatkowania.

Powolność poboru jako wada została oparta przede wszystkim na specyfice francuskiego systemu podatkowego. Jeżeli podatnik, uzyskawszy dochody na początku roku podatkowego, finalnie rozliczy się z nich – w skrajnym przypadku – pod koniec następnego roku, to jednoznacznie można wysunąć wniosek o powolności poboru, tak skonstruowanego podatku. Jednak wadę tę rozwiązuje się w bardzo łatwy i nieskomplikowany sposób – użyteczne są tu tzw. zaliczki, jakie podatnicy (lub płatnicy) są zobowiązani uiszczać na poczet przyszłego rozliczenia. W większości krajów podatki dochodowe są podatkami rocznymi, tzn. po zakończeniu tego okresu podatnik jest zobowiązany do złożenia rocznego zeznania podatkowego, w którym, wykazując wszelkiego rodzaju uzyskane dochody, oblicza zarazem należny podatek za ten okres. Często jest także tak, iż podatek jest potrącany o różnego rodzaju odliczenia, do których podatnik ma prawo. W przypadku istnienia katalogu ulg, zwolnień czy też odliczeń, uiszczane zaliczki (np. miesięczne) nie zawsze odpowiadają kwocie średniego obciążenia przypadającego na ten okres, a wyliczonego jako iloraz finalnego obciążenia i ilości tych okresów. To dopiero w składanym zeznaniu rocznym podatnik, dokonując odpowiednich obliczeń, wylicza kwotę należnego podatku i w zależności od sumy zapłaconych zaliczek jest zobowiązany albo do dopłaty, albo ma prawo do zwrotu części uiszczzonego wcześniej podatku.

Ostentacyjność pobrania jest dużą wadą grupy podatków bezpośrednich, szczególnie wtedy, gdy świadomość podatników wzrasta. Poddając analizie podatki pośrednie i bezpośrednie pod kątem ich oddziaływania psychologicznego, należy stwierdzić, iż te pierwsze wypadają znacznie lepiej. Podatki bezpośrednie, przez ich indywidualistyczny charakter, są zarazem bardzo widoczne dla podatnika. Ta personalizacja obciążenia fiskalnego przez wykorzystanie tej grupy instrumentów fiskalnych niesie za sobą nie tylko zalety, ale także wyraźną – nawet w ścisłym tego słowa znaczeniu – wadę. Podatki bezpośrednie po prostu „widać”. Ustawodawca, chcąc spersonalizować obciążenie fiskalne, żąda od podatnika złożenia rocznego zeznania, w którym są uwidocznione wszelkie dochody według źródeł, odliczenia, a także sam podatek. To sprawia, że podatnik jest w pełni świadomy swego obciążenia z tego tytułu, co nie jest bez znaczenia na jego awersję do tego świadczenia. W przypadku polskiego

¹⁶ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, op. cit., s. 511 – 513.

systemu podatkowego ta niechęć jest powiększana przez fakt uwidaczniania w tym zeznaniu zarówno składek na ubezpieczenia społeczne, jak i składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Przy bardzo małym poczuciu ekwiwalentności tych składek, frustracja podatnika jest potęgowana.

Niesprawiedliwość pobrania, w przypadku podatków bezpośrednich, związana jest z odmiennym traktowaniem różnych źródeł przychodów. Generalnie, większość rozwiązań z zakresu tego rodzaju instrumentów fiskalnych oscyluje wokół dwóch przedmiotów opodatkowania, tj. pracy i majątku. Problemem jest, czy, i ewentualnie jak bardzo, odmiennie opodatkować dochody z pracy i majątku. Faktem jest, iż ze społecznego punktu widzenia należałoby łagodniej potraktować dochody z pracy będące dochodami pierwotnymi, które w pierwszej kolejności są kierowane na zaspokojenie potrzeb pierwszorzędných, zaś w późniejszej kolejności dochody akumulowane. Z drugiej zaś strony błędem, wydawać by się mogło, jest chęć obciążenia wyższymi stawkami podatku zaoszczędzonej części dochodu w przypadku osób, które rezygnują z bieżącej konsumpcji i ją ograniczają.

P.M. Gaudament, wskazując na taką wadę podatków bezpośrednich, zauważył także odmienne (czyli niesprawiedliwe) potraktowanie różnych grup zawodowych przez system podatkowy. Jednoznacznie wskazał tu na rolnictwo jako dział gospodarki, który jest traktowany preferencyjnie. Polskie ustawy o podatkach dochodowych już na wstępie zawierają w sobie wyłączenia tego rodzaju dochodów ze swego zakresu¹⁷ – koncepcja *tax expenditure*¹⁸.

Reasumując, wada niesprawiedliwości opodatkowania z punktu widzenia podatków bezpośrednich jest związana przede wszystkim z charakterem przedmiotu opodatkowania. Im bardziej przedmiot ten jest identyfikowalny i kwantyfikowalny, tym wada ta ma mniejsze znaczenie.

Ostatnią wadą wśród grupy tu omawianych podatków jest fakt złożoności opodatkowania. W większości przypadków, gdy konfrontuje się ze sobą podatki bezpośrednie i pośrednie w ramach pierwszego rodzaju, ma się na myśli podatki dochodowe. Stanowią one, według niektórych autorów, szczytowe osiągnięcie teorii opodatkowania. Dochód, jako podstawa opodatkowania, jest wielkością w bardzo dużym stopniu odzwierciedlającą zdolność płatniczą poszczególnych podatników. Jego ustalenie wymaga jednak dokładnego sprecyzowania dwóch wielkości, tj. przychodu i kosztów. Dokładne ustalenie tego drugiego elementu jest zadaniem stosunkowo problematycznym. Ogólnikowe definicje ustawowe kosztów uzyskania przychodów nie tylko nie wyczerpują potrzeby prawnej regulacji w tym zakresie, ale potęgują niejasność przepisów podatkowych. To właśnie spory o zaliczenie poszczególnych wydatków w poczet kosztów są najczęstszymi na linii podatnik – organ podatkowy.

Rozpowszechnienie dochodu, jako podstawy opodatkowania, było możliwe jedynie w tych krajach, gdzie mieliśmy do czynienia z rozwojem administracji podat-

¹⁷ Niektórzy autorzy – R. Gwiazdowski, mimo negatywnego zjawiska, jakim jest wyłączenie rolnictwa z zakresu opodatkowania powszechnego, postulują, aby: *nie pchać rolników w ten sam koszar, z którym obecnie borykają się przedsiębiorcy*. Zob.: E. Matyszewska, *Nietykalni*, „Gazeta Prawna”, 19.10.2004.

¹⁸ Szerzej zob.: R. Dziemianowicz, *Efektywność...*, op. cit., s. 100 – 106.

kowej. Podatki dochodowe są podatkami bardzo indywidualistycznymi, stąd też administracja ta musi sobie sprawnie poradzić z całą rzeszą podatników opłacających ten rodzaj opodatkowania. Musi także być zdolną do sprawnej kontroli składanych przez podatników zeznań z osiągniętych dochodów za okres sprawozdawczy. Dostyc często można spotkać się z opinią, iż sprawnie funkcjonujący system podatku dochodowego zależy przede wszystkim od sprawnej administracji skarbowej. Dlatego też ten rodzaj podatku najczęściej można spotkać w krajach wysoko rozwiniętych, zaś w pozostałych częściej są stosowane podatki przychodowe. A. Gomułowicz i J. Małecki zauważyli, że: *doktryna zalicza ogólny podatek dochodowy do najidealniejszych podatków państw nowożytnych w finansowo zdrowych i ekonomicznie dojrzałych społeczeństwach*¹⁹.

Należy się jednak zastanowić, czy rzeczywiście podatek dochodowy, znany z teorii, ma zastosowanie w praktyce. W przypadku polskiego ustawodawstwa za przedmiot opodatkowania, w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych, uznaje się wszelkiego rodzaju dochody, rozumiane jako nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania²⁰. Wydawać by się mogło, iż takie sformułowania nie powinny budzić kontrowersji i ze swą treścią powinny nawiązywać do czystej formy podatku dochodowego. Mimo to, w tych samych zapisach mamy już do czynienia z pewnymi wyjątkami w zakresie przedmiotu opodatkowania, co ukazuje pierwsze odstępstwa od teoretycznej konstrukcji. Najważniejsze jednak wydają się być definicje kosztów, które mają fundamentalne znaczenie dla podatku dochodowego.

Otóż okazuje się, iż, zgodnie z zapisami ustawy²¹, ustawodawca nie pozwala pomniejszać przychodów o wszelkie koszty poniesione przez podatnika, a jedynie o te pozycje, które są określone w ustawie. Jednoznacznie widać więc, że podatnik nie będzie miał do czynienia w tym miejscu z kosztami ekonomicznymi, a jedynie z kosztami podatkowymi. Jest to wyraźne odstępstwo od opodatkowania czystego dochodu, uzyskanego przez podatnika w swej działalności. Określenie wydatków, które są, lub nie, uznawane za koszty uzyskania przychodów, sprawia, że podatnicy w swych decyzjach gospodarczych mogą kierować się nie racjonalnością gospodarczą, lecz racjonalnością podatkową, co bez wątpienia nie sprzyja efektywności działania.

Następnym odstępstwem od opodatkowania *stricte* dochodu jest jego definicja dla poszczególnych źródeł przychodów, a także przypisanie poszczególnym kategoriom dochodów (niekiedy przychodów) określonych stawek podatkowych. Posługując się bardzo ogólnym podziałem źródeł przychodów na pracę i majątek (w tym działalność gospodarczą), okazuje się, iż dochód jako podstawa opodatkowania występuje generalnie w tym drugim przypadku. To jedynie przedsiębiorcy (lub inni podatnicy – por. art. 24) mają możliwość pomniejszania przychodów o koszty (tylko podatkowe) i opodatkowanie dochodu. Wydaje się więc, że bardzo niebezpieczne jest nazywanie podatkiem dochodowym konstrukcji, która *de facto* w większości przypadków obciąża przychód²². Jest to nic innego, jak tzw. iluzja fiskalna. Pewną namiastką

¹⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 536.

²⁰ Art. 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

²¹ Art. 22 i 23 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

²² W 2006 roku wśród podatników, którzy uzyskali dochody wyłącznie z jednego źródła, 95% rozliczyło się faktycznie z podatku przychodowego, a nie dochodowego.

konstrukcji dochodu jest możliwość potrącenia kosztów ustalonych ryczałtowo przez ustawodawcę. Powstaje, mimo wszystko, pytanie o relacje tych kosztów do rzeczywistych wydatków poniesionych przez podatników.

4.2. Rodzaje podatków bezpośrednich

Zgodnie z przedstawioną w podrozdz. 1.1.2. klasyfikacją podatków (rysunek 1.1.), w ramach podatków bezpośrednich możemy wyróżnić trzy podstawowe grupy: podatki specyficzne (regresywne), powszechne i majątkowe²³. Do pierwszej należy zaliczyć przede wszystkim **podatek pogłówny**, który ze względu na swą charakterystykę nie jest już stosowany. Jednak bardzo często w różnych rozważaniach na temat budowy systemu podatkowego od czasu do czasu powraca jego koncepcja.

Podatek pogłówny jest płacony w stałej kwocie przez każdą osobę, niezależnie od jej zdolności podatkowej (w tym miejscu nie ma znaczenia, co jest miarą zdolności podatkowej), stąd też jego nazwa **podatek pogłówny**, czyli od każdej „głowy”. Taka konstrukcja sprawia, iż na pierwszy plan wysuwa się funkcja fiskalna tego podatku, ponieważ przez stałą kwotę podatku, pobieraną od każdej osoby, nie jest możliwa realizacja funkcji pozafiskalnych. Prym dochodowości tego podatku niesie za sobą bardzo dużą jego zaletę – jest to podatek neutralny, inaczej niezniekształcający – nazwany przez J. Stiglitz **podatkiem zryczałtowanym**²⁴. Ta neutralność podatku wynika z faktu, że osoba nim obciążona nie jest w stanie nic zrobić, aby uniknąć jego opłacenia, bądź zmienić (czytaj: zmniejszyć) jego wysokość. W praktyce jednak nie ma podatku, który w jakiś sposób nie zniekształcałby, czyli nie wywoływałby zachowań zmierzających do obniżenia obciążenia fiskalnego. Generalnie, można powiedzieć, że podatki zryczałtowane występują wówczas, jeżeli są nakładane według cech, których nie jesteśmy w stanie zmienić (np.: płeć, wiek itp.).

Podatek pogłówny jest charakterystyczny dla krajów nisko rozwiniętych (obecnie nie jest on praktycznie stosowany), gdzie słabo rozwinięta administracja skarbowa nie byłaby w stanie poradzić sobie z bardziej skomplikowanymi podatkami. Podatek pogłówny, oprócz swej neutralności oraz niewątpliwie prostej konstrukcji zarówno dla podatnika, jak i administracji skarbowej, ma jeszcze jedną dużą zaletę. Jego zastosowanie może nieść za sobą większe dochody bez zmian w dobrobycie jednostek. Nałożenie każdego podatku jest niczym innym, jak przesunięciem konsumpcji od pojedynczego konsumenta na poziom rządu. Wyjątkowość podatku pogłównego wynika z faktu, iż obciążenie to pozbawia konsumentów takiej samej ilości potencjalnej konsumpcji, niezależnie od wielkości jego dochodów czy też majątku. Graficznie nałożenie tego podatku będzie niczym innym, jak przesunięciem linii budżetu o wysokość podatku w kierunku początku układu współrzędnych o wielkość podatku (rysunek 4.1.).

Każdy inny podatek, którego wymiar będzie różny dla każdej jednostki, będzie powodował tzw. zbędną stratę, czyli dodatkową startą w dobrobycie jednostki²⁵. Zbędną

²³ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 15.

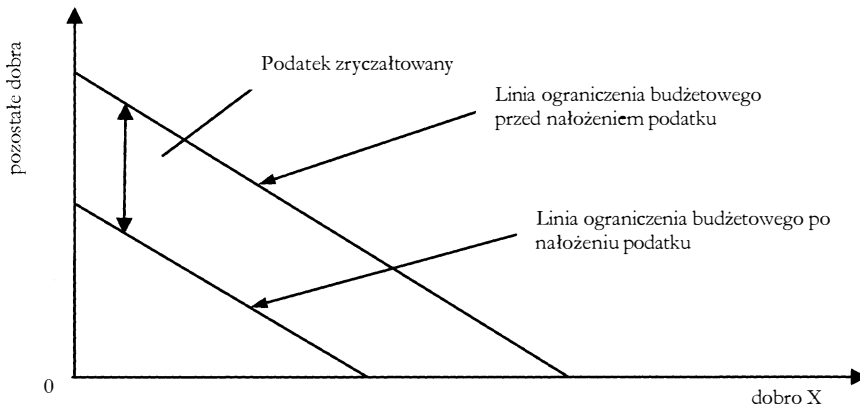
²⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 558.

²⁵ Tamże, s. 629.

na strata powstaje w wyniku nałożenia podatku na wyselekcjonowane dobro, co powoduje ograniczenie jego konsumpcji, zaś w przypadku pozostałych dóbr konsumpcja pozostaje na tym samym poziomie. Linia budżetu w takim przypadku nie zostanie równoległe przesunięta o poziom podatku. Jej położenie zmieni się jedynie na tej osi, na której są odzwierciedlone produkty obciążone selektywnym podatkiem. Taka zmiana konsumpcji spowoduje mniejsze wpływy z tego podatku w porównaniu z podatkiem pogłównym.

Rysunek 4.1.

Graficzne ujęcie nałożenia podatku zryczałtowanego



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 628.

Mimo posiadanych przez ten podatek zalet, nie są one w stanie zrekomensować wad tego rodzaju opodatkowania. Szczególnie ich nierównomierność przemawia za ostatecznym porzuceniem tej koncepcji. Z punktu widzenia analizy *ex post* dochodów budżetowych, z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, podatek pogłówny można uważać za podatek średni zapłacony przez wszystkich podatników. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, wysokość średniego podatku należnego w 2006 roku wyniosła 1 559 zł (po odliczeniu składki na ubezpieczenia zdrowotne) i 2 743 zł (łącznie z tą składką). W 2005 roku kwoty te wynosiły odpowiednio: 1 261 i 2 375 zł w 2004 roku: 1 218 i 2 294²⁶. Zgodnie z przedstawionymi danymi, wprowadzenie podatku pogłównego w Polsce spowodowałoby nałożenie jednolitej stawki kwotowej podatku na każdego podatnika, który uzyskał dochód, w stałej wysokości ok. 1 200 zł – 1 500 zł, niezależnie od wielkości uzyskanego dochodu.

W ramach podatków bieżących możemy wyróżnić podatki dochodowe od osób fizycznych i przedsiębiorstw (osób prawnych)²⁷. Z tym, że autor zaznaczył, iż te pierwsze mają generalnie charakter podatków progresywnych, zaś drugie – podatków propor-

²⁶ Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych za lata 2004 – 2008, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2004 – 2009.

²⁷ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 15.

cjonalnych. Jednak na potrzeby przedstawianej tu analizy opodatkowania bezpośredniego, w ramach tak określonej grupy podatków, zostaną wyodrębnione dwa rodzaje: dochodowe i przychodowe.

Podatki przychodowe obecnie są traktowane jako drugorzędne ze względu na charakter przedmiotu opodatkowania. Jak stwierdzili A. Gomulowicz i J. Małecki: *rozbudowa podatków przychodowych i ich dominacja w systemie podatkowym z reguły świadczą o niskim poziomie rozwoju gospodarczego państwa*²⁸. Przychód, jako wymiar zdolności podatkowej, jest stosunkowo prosto identyfikowalny i do pobierania tak wymierzanych podatków nie jest potrzebna rozbudowana administracja podatkowa. Również kwalifikacje urzędników zajmujących się poborem tych podatków nie muszą być wysokie, dlatego ten rodzaj opodatkowania jest częściej stosowany właśnie w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że podatki te nie są stosowane w pozostałych krajach. Jednak ze względu na swą prostotę, jeżeli ustawodawca zdecyduje się na ich wprowadzenie, to tak skonstruowane podatki są stosowane jako fakultatywne formy opodatkowania źródeł przychodów, które mają niewielkie znaczenie fiskalne. Za przykład można posłużyć się polskim systemem podatkowym, gdzie podatkiem przychodowym jest jeden z dwóch podatków ryczałtowych, obciążających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Jest nim tzw. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych²⁹.

Podatek ten jest skonstruowany jako liniowe obciążenie przychodów uzyskiwanych z prowadzenia działalności gospodarczej³⁰. W zależności od rodzaju działalności, stawki tego podatku wahają się od 3% do 20%. Ustawodawca ograniczył jednak możliwość skorzystania z tej formy opodatkowania. Mogą z niej skorzystać jedynie podmioty, które m.in. nie przekroczyły w poprzednim roku podatkowym przychodu równowartości w zł 250 000 euro (na rok 2007 była to kwota 995 875 zł). Limit ten od roku 2008 r. został obniżony do 150 000 euro. Znaczenie tej formy opodatkowania jest coraz mniejsze, ze względu na spadającą liczbę podmiotów z niej korzystających (tabela 4.1.) – aczkolwiek od 2005 roku można zaobserwować niewielki wzrost liczby podatników.

Tabela 4.1.

Liczba podatników korzystających z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w latach 1994 – 2008

Lata	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Liczba podatników	1 226 312	913 857	843 759	853 668	867 129	792 514	732 666	676 923
Lata	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Liczba podatników	647 507	655 947	639 407	639 167	656 248	673 031	713 585	

Źródło: *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2006 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2009.

²⁸ A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 139.

²⁹ *Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne* (Dz. U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930 z późn. zm.).

³⁰ Oprócz działalności gospodarczej, z tej formy opodatkowania mogą skorzystać także podatnicy uzyskujący przychody z najmu, dzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze – *art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowym podatku dochodowym...*, op. cit.

Przyjęcie przychodu za podstawę opodatkowania niesie za sobą bardzo poważną implikację. Tak ujęty przedmiot w żaden sposób nie odzwierciedla czystego dochodu, czyli nadwyżki przychodów nad kosztami. Stąd też, gdy mamy do czynienia ze słabo rozwiniętą gospodarką, w której przeważnie podmioty uzyskujące przychody nie są w stanie wypracować dochodu, nałożenie podatku przychodowego będzie niczym innym, jak nakładaniem obciążenia fiskalnego na podmiot nie mający zdolności podatkowej. Może to doprowadzić do utrudnienia w prowadzeniu działalności przez te podmioty.

Innym, ważnym utrudnieniem w zakresie stosowania podatków przychodowych jest samo pojęcie przychodu. Ogólna definicja przyjmuje za przychody wpływy brutto bez możliwości pomniejszenia ich o koszty³¹. Wynika z tego zatem, że o zdolności podatkowej podatnika świadczy suma przychodów, jakie zostały uzyskane przez niego w określonym przedziale czasowym. Pojawia się jednak problem natury metodologicznej – czy należy dokonać rozróżnienia między podatkiem przychodowym wymierzonym od przychodu a podatkiem obrotowym od obrotu? Teoretycznie różnica, jaka występuje między przychodem a obrotem jest jedynie różnicą semantyczną. Zarówno przychód, jak i obrót jest sumą, jaką podmiot uzyskuje ze swej działalności w określonym czasie. Zatem obciążenie danego przedsiębiorcy zarówno podatkiem przychodowym, jak i obrotowym wydaje się być jedynie komplikowaniem systemu podatkowego lub też swego rodzaju „kamufłowaniem” globalnych obciążeń podatkowych działalności gospodarczej.

Reasumując, S. Owsiak wymienia następujące cechy podatków przychodowych³²:

- pobieranie tak skonstruowanych podatków przez państwo nie jest zależne od wyników działalności gospodarczej prowadzonej przez podatników, stąd może zaistnieć sytuacja, że podmiot niewypracowujący zysku (dochodu) będzie zmuszony do zapłacenia podatku;
- z pierwszej cechy wynika, że dochody z tytułu tego podatku są w pewnym sensie niezależne od efektywności działania przedsiębiorstw, co wpływa na stabilność dochodów podatkowych;
- podatki te są instrumentami w dużym stopniu cenotwórczymi. Ze względu na swą konstrukcję, przedsiębiorcy jest bardzo łatwo obliczyć i w kalkulować, jaka kwota podatku będzie bezpośrednio wynikała z dokonanej przez niego sprzedaży (nasuwa się tu myśl, wskazana wcześniej, związana z różnicą między podatkami przychodowymi a obrotowymi);
- ze względu na konstrukcję przedmiotu opodatkowania, dochody z tytułu tych podatków są powiązane ze zjawiskiem inflacji (państwo może otrzymywać dodatkowe korzyści z tytułu tzw. premii inflacyjnej). Wynika to z faktu, iż państwo uzyskuje większe, niż zaplanowano, dochody budżetowe spowodowane wzrostem wartości podstawy opodatkowania (zakładając, że w tym przypadku skutkiem inflacji jest wzrost cen towarów i usług); jeżeli dodamy do

³¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 139.

³² S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 156.

- tego pozostawienie (nieindeksowanie) wydatków na poziomie cen nominalnych to wyraźnie zarysowuje się korzyść państwa ze zjawiska inflacji;
- ostatnia cecha, wskazana przez autora, nawiązuje do problemu przerzucalności podatków, a mianowicie jeżeli podatki przychodowe są instrumentami, które w sposób bezpośredni są zawarte w cenie towarów (jak podatki pośrednie), to automatycznie można wysunąć wniosek, że są one także przerzucane na ostatecznego nabywcę, czyli konsumenta. Zatem stwierdzenie, że konstrukcja podatku tu omawiana nosi nazwę podatku przychodowego, wydaje się być nie do końca słuszna, ponieważ: po pierwsze – z jednej strony jest to podatek obrotowy; z drugiej zaś – skoro jest płacony przez konsumentów, a ci płacą podatki dochodowe (stwierdzenie to także mija się z prawdą, ale ten problem zostanie omówiony w dalszej części pracy), to ze względu na aspekt ekonomiczny podatków są to instrumenty wymierzone od dochodów. Należy także zauważyć, iż jeżeli posłużymy się kryterium przerzucalności i podzielimy podatki na pośrednie (przerzucane) i bezpośrednie (nieprzerzucalne), to powstanie pytanie: gdzie należy zaliczyć podatki przychodowe? Z jednej strony, ze względu na ich specyfikę, należałoby je przyporządkować do grupy podatków bezpośrednich, ze względu na obciążenie strumieni pieniężnych, które wpływają do kasy podatnika, z drugiej zaś, ze względu na swój nierozłączny charakter z ceną, są to podatki pośrednie, czyli podatki nakładane na konsumpcję, obciążające każdego, kto zakupi towar lub usługę.

Dodatkowe problemy, wynikające ze stosowania tego rodzaju opodatkowania, zostaną poruszone przy okazji porównywania podatków przychodowych i dochodowych.

Najważniejszą grupę podatków bezpośrednich stanowią podatki wymierzone od dochodu, czyli podatki dochodowe, oprócz podatków majątkowych, jak zauważył S. Owsiak: *podatki od dochodów [...] są najbardziej klarownym przykładem zawłaszczania przez władzę publiczną dochodów prywatnych*³³. Reforma podatkowa, która wprowadziła ten podatek, miała miejsce pod koniec XVIII w. To w tym okresie wprowadzono po raz pierwszy podatek dochodowy (*income tax*), a miało to miejsce w Anglii. Konstrukcja wówczas zastosowana stanowiła pierwowzór wszystkich późniejszych podatków dochodowych, które były na nim w znacznym stopniu wzorowane³⁴.

Konstrukcja ta jest uważana za najwyższe osiągnięcie teorii opodatkowania, a także uznawana jest za: *ideal podatku, albowiem może uczynić zadość wszystkim wymaganiom teorii podatkowej*³⁵. Jednak, jak dalej autor zauważa, podatki te mogą być zastosowane jedynie przez: *społeczeństwa pod względem finansowym dojrzałe, ekonomicznie jędrne i zdrowe*³⁶. Wynika to z faktu, iż jedynie w gospodarkach, które są rozwijane przez takie społeczeństwa, jest możliwe tworzenie i wykazanie, w celach podatkowych, dochodu stanowiącego podstawę opodatkowania. Dodatkowym warunkiem sprawnego funkcjonowania systemu podatku dochodowego jest konieczność posiadania przez państwo dobrze rozwi-

³³ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 157.

³⁴ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 59.

³⁵ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 139.

³⁶ Tamże, s. 139.

niętej służby podatkowej. Konieczność zatrudniania wykwalifikowanych pracowników w takiej służbie jest niezbędna, ze względu na rozbudowane prawo podatkowe, które jest nieodzownym elementem podatku dochodowego. Duży stopień komplikacji przepisów prawnych jest niezbędny ze względu na konieczność precyzyjnego sformułowania dochodu, będącego podstawą opodatkowania, a także tzw. kosztów potrącalnych. To właśnie ta część (tzn. dochód), oprócz zdefiniowania potrącalnych kosztów, stanowi najtrudniejszy element prawnej konstrukcji podatku dochodowego.

W przypadku każdego podatku, niezależnie od jego podmiotowego charakteru, sprecyzowanie przedmiotu opodatkowania jest najistotniejsze. Generalną definicją dochodu jest ta, która mówi nam, że jest to różnica pomiędzy przychodami a kosztami (pod warunkiem że przychody są większe od kosztów), które zostały poniesione w celu jego osiągnięcia. Podobną definicję możemy znaleźć w polskim ustawodawstwie, gdzie przez dochód ze źródła przychodów ustawodawca rozumie nadwyżkę sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania, osiągniętymi w ciągu roku podatkowego, chyba że przepisy stanowią inaczej³⁷.

Tak sformułowany przedmiot opodatkowania wydaje się być klarowny, jednak rzeczywistość negatywnie weryfikuje takie rozumowanie i stawia przed państwem bardzo ważne zadanie doprecyzowania poszczególnych elementów tej definicji. Brak jednoznaczności w definiowaniu dochodu jest, według A. Gomułowicza i J. Małeckiego, „piętą Achillesową” podatku dochodowego³⁸. Najlepszym rozwiązaniem z tego zakresu byłoby przyjęcie tzw. szerokiej definicji dochodu według koncepcji Haiga-Simmons³⁹. Zdaniem tych autorów, dochód podlegający opodatkowaniu powinien obejmować nie tylko dochody pieniężne, ale także zyski kapitałowe, bez względu na to czy są to zyski zrealizowane, czy tylko naliczone. Uważa się, że tylko tak zarysowany przedmiot opodatkowania jest w stanie najlepiej ujawnić zdolność podatkową w ramach opodatkowania bezpośredniego.

Istnieje jednak kilka powodów⁴⁰, które wpływają na zawężenie tak ujętego dochodu. J. Stiglitz formułuje je następująco⁴¹:

- 1) **Transakcje gotówkowe.** Generalnie, opodatkowaniu podlegają jedynie transakcje rynkowe o charakterze gotówkowym. Problem powstaje wówczas, gdy jest dokonana transakcja pozarynkowa świadczona nieodpłatnie i jest wyłączona spod opodatkowania, a taka sama transakcja, jeżeli jest odpłatna – jest opodatkowana. Dobrym przykładem, jaki podał autor, jest fakt zamieszkiwania we własnym mieszkaniu i fakt wynajmowania tego mieszkania. Jeżeli właściciel wynajmie mieszkanie, to transakcja ta będzie opodatkowana i w zależności od konkretnych przepisów przedmiotem opodatkowania będzie bądź przychód (czynsz), bądź dochód (czynsz pomniejszony o ewentualne koszty). Natomiast, jeżeli ten sam właściciel

³⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

³⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 140.

³⁹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 738.

⁴⁰ Są to różnice między koncepcją dochodu w szerokim ujęciu Haiga-Simmons a definicją przyjętą w systemie podatkowym w Stanach Zjednoczonych. Wymienione tu rozbieżności można jednak odnieść także do polskiego ustawodawstwa, a nawet uogólnić.

⁴¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 738 – 740.

ciel nie zdecyduje się na wynajęcie mieszkania, tylko sam w nim zamieszka, to nie zapłaci podatku. Sytuacja, w której właściciel musiałby płacić podatek za „świadczenie w naturze” od samego siebie, byłaby paradoksalna, ale wskazuje na problem, który pojawia się, gdy ustawodawca chciałby objąć wszelkie transakcje podatkiem. Podobna sytuacja występuje, gdy mamy do czynienia z tzw. transakcjami barterowymi. Zgodnie z zapisami polskich ustaw o podatkach dochodowych, opodatkowaniu podlegają także świadczenia w naturze, lecz problem pojawia się wraz z pytaniem – gdzie jest granica chęci opodatkowania wszystkiego? W pewnym momencie w polskiej prasie pojawiły się informacje związane z próbą wyceny pożywienia, jakie kucharki przygotowujące posiłki spożywają podczas gotowania. Zasadniczo rzecz ujmując, jest to korzyść ze strony pracownika, która teoretycznie powinna być wyceniona i opodatkowana. Jednak, czy koszty związane z całym procesem wymiaru podatku nie przekroczyłyby wówczas samej kwoty obciążenia fiskalnego? W ramach tej różnicy, J. Słiglitz porusza także bardzo ważny problem pominięcia przez system podatkowy tzw. niezrealizowanych zysków. Generalnie, jest tak, iż opodatkowaniu podlega wzrost wartości aktywów jedynie w momencie ich odsprzedaży, co może preferować jedne sposoby akumulacji kapitału i dyskredytować inne. Można by tu przytoczyć, chociażby porównanie oszczędzania przez lokowanie środków w banku na lokacie i na przykład zakupu nieruchomości. Podczas gdy zyski kapitałowe od środków ulokowanych w banku są opodatkowane w momencie ich naliczenia⁴², o tyle wzrost wartości nieruchomości nie jest w żaden sposób opodatkowany. Owszem, w polskim ustawodawstwie istnieje pewna forma opodatkowania wzrostu wartości nieruchomości w postaci opłaty adiacenckiej, ale jej naliczenie odbywa się tylko w ściśle określonych warunkach. Widać więc wyraźnie, że w omawianym przypadku lokowanie środków w zakup pewnych dóbr jest w pewien sposób ulgowo traktowany przez system podatkowy.

- 2) **Korekty uwarunkowane względami sprawiedliwości.** Różnica ta jest specyficzną dla omawianego systemu podatkowego Stanów Zjednoczonych, aczkolwiek generalne założenia z pewnością można uogólnić. Korekty te mają na celu pomniejszyć dochód, w szerokim rozumieniu, o wydatki, które mają urealnić zdolność podatkową obywatela. Dotyczy to możliwości odliczenia wydatków na cele zdrowotne związane ze szkodami losowymi itp.
- 3) **Korekty o charakterze bodźcowym.** W przeciwieństwie do poprzednich korekt, które są związane z postulatem sprawiedliwości systemu podatkowego, te mają na celu wywarcie określonego działania – korekta ma być niczym innym jak bodźcem, stymulatorem.

Widać więc zatem, iż dochód, który byłby w tym przypadku najlepszym wymiarem zdolności podatkowej, jest wielkością korygowaną, z jednej strony przez trudności *stricte* techniczne, z drugiej zaś przez celowe rozwiązania w ramach systemu

⁴² W Polsce jest to podatek od dochodów kapitałowych – funkcjonujący w ramach podatków dochodowych – potocznie zwany podatkiem Belki. Przez pewien okres (w 2008 roku) planowano, iż podatek ten miał być zniesiony z początkiem 2009 roku.

podatkowego. Nie istnieje definicja dochodu jako podstawy opodatkowania, która w sposób kompleksowy wyjaśniałaby to pojęcie. Ogólnie możemy wyróżnić dwie podstawowe koncepcje definiowania tej wielkości⁴³:

- po pierwsze – **teoria czystego przyrostu majątku** – dochodem jest czysty przyrost majątku w określonym czasie;
- po drugie – **teoria źródeł** – dochodem jest suma wpływów w ciągu określonego przedziału czasowego ze źródła o charakterze stałym (w tym przypadku okazjonalne wpływy są traktowane jako przyrost majątku).

Przeważnie ustawodawca, precyzując pojęcie **dochodu podatkowego**, korzysta z tych dwóch koncepcji. Ważnym elementem, dodatkowo utrudniającym sprecyzowanie pojęcia dochodu, jest chęć jego zróżnicowania w zależności od źródła przychodów. Przyjmując, przytoczony już wcześniej, ogólny podział źródeł przychodów na przychody z tytułu wynagrodzenia za pracę i szeroko rozumiany majątek, względy sprawiedliwości wymagają, aby to pierwsze traktować bardziej ulgowo. W teorii opodatkowania przyjmuje się, iż przychody z tytułu wynagrodzenia za pracę są podstawowym źródłem dochodów podatnika i jako takie powinny być w mniejszym stopniu obciążane fiskalnie. Jednak takie ulgowe traktowanie tego źródła nie jest związane jedynie ze względami sprawiedliwości. Ważną rolę odgrywają tu także względy ekonomiczne. Otóż wyższe opodatkowanie pracy może nieść za sobą chęć wywarcia presji przez pracowników na pracodawcę w zakresie podwyższenia płac (tak, aby płaca netto po nałożeniu podatku pozostała względnie na takim samym poziomie⁴⁴), a także zjawisko związane z ograniczaniem dostarczanej pracy przez pracowników na rynek w związku z wyższą użytecznością czasu wolnego⁴⁵. W przypadku źródeł innych niż praca, również mamy do czynienia z koniecznością innego opodatkowania przychodów z: produkcji, usług, handlu, dochodów kapitałowych, dywidend, odsetek, dochodów rozdzielonych, nierozdzielnych, transakcji w ramach podmiotów powiązanych itp.⁴⁶

Pomimo trudności związanych ze sprecyzowaniem pojęcia przychodów z poszczególnych źródeł, z których podatnik uzyskuje swe dochody, nie stanowi to najważniejszego problemu funkcjonowania systemu podatków dochodowych. Tak naprawdę problem ten pojawia się w momencie chęci sprecyzowania kosztów uzyskania tych przychodów. Jak zauważyli A. Gomułowicz i J. Małecki: *praktycznie katalog (kosztów niepotrącalnych) wyznacza zakres pojęcia (dochodu podatkowego)*⁴⁷. To właśnie pojęcie kosztów wyznacza ostateczne obciążenie fiskalne podatnika⁴⁸. Punktem wyjścia do analizy tego pojęcia w ramach systemu podatkowego jest konieczność stwierdzenia

⁴³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 140.

⁴⁴ Niektóre osoby twierdzą, iż po nałożeniu podatku, podatnik będzie dążył do zwiększenia swego dochodu. Można w tym miejscu przytoczyć słowa A.J. Richelieu, który stwierdził, iż: *ludzie nie byłoby wystarczająco mobilizowani do pracy, gdyby podatki nie były utrzymywane na wysokim poziomie* Zob.: C. Kosikowski, *Podatki...*, op., cit., s. 9.

⁴⁵ Szerzej zob.: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 914.

⁴⁶ N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 36.

⁴⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 140.

⁴⁸ Definicja **kosztu**, w ramach amerykańskiego systemu podatkowego, niewiele odbiega od tej stosowanej w Polsce, za koszty potrącające uważa się te *naturalne i niezbędne do prowadzenia w trakcie roku jednostki handlowej lub przedsiębiorstwa*. Zob.: N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 45.

faktu, iż pojęcie kosztu, w sensie podatkowym, nie pokrywa się z jego ekonomiczną treścią. To ustawodawca, konstruując prawo podatkowe, z jednej strony określa ogólną definicję kosztu uzyskania przychodu, z drugiej zaś wymienia katalog pozycji, które wyłącza z możliwości dokonania odpisu od przychodów. Katalog kosztów podatkowych, sformułowany w ustawie na 2007 rok, zawiera ok. 60 pozycji. Począwszy od 2007 roku, ustawodawca rozszerzył definicję kosztu o dwa nowe cele, a mianowicie: zachowanie i zabezpieczenie źródła przychodu. Pomimo zmiany tej definicji, nadal podatnik nie ma do czynienia z kosztami prowadzonej działalności, lecz z kosztami związanymi jedynie z uzyskaniem przychodu. To na podatniku ciąży obowiązek wykazania bezpośredniego związku poniesionych wydatków z uzyskanymi przychodami⁴⁹.

W celu wyeliminowania tego problemu, ustawodawca może zastosować ryczałtowe określenie kosztów. W takiej jednak sytuacji pojawia się pytanie, czy mamy jeszcze do czynienia z podatkiem dochodowym, czy jest to już raczej podatek przychodowy? Zarówno w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i prawnych istnieją pewne kategorie przychodów, w przypadku których ustawodawca w sposób ryczałtowy określa koszty uzyskania przychodów (w sposób kwotowy, procentowy lub pomija je w ogóle). Mimo wszystko takie konstrukcje powodują nic innego, jak przyjęcie przychodu za podstawę opodatkowania i zastosowanie podatku przychodowego wraz z jego zaletami i wadami. Czy zatem nie popełnia się błędu metodologicznego, nazywając te konstrukcje podatkiem dochodowym?

Wydaje się więc, iż największym paradoksem z zakresu podatku dochodowego jest chyba fakt, że w większości przypadków jest on wymierzany od przychodu – czyli tak naprawdę jest to podatek przychodowy. Mianem podatku dochodowego możemy jedynie określać te przypadki, gdzie podatnik ma możliwość obliczenia rzeczywistego dochodu, jaki został przez niego osiągnięty w przeciągu pewnego czasu; rzeczywistego, to znaczy, że ma on możliwość potrącania kosztów, które zostały przez niego poniesione w związku z dostarczaniem przez niego pewnego towaru na rynek (i tu nie jest ważne, czy jest to praca, kapitał, czy też szeroko rozumiana przedsiębiorczość). Rozpatrując zatem konstrukcje podatkowe stosowane w różnych systemach, można przyjąć, że podatnikiem podatku dochodowego wydaje się być jedynie przedsiębiorca. I tu znów, odnosząc to stwierdzenie do polskiego systemu podatkowego, należy stwierdzić, iż jest to prawda jedynie w przypadku zasad ogólnych opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej (czyli opodatkowanie dochodu przy wykorzystaniu skali podatkowej lub podatku liniowego). Jednak tak postawiona teza stwarza dodatkowy problem, a mianowicie konieczność rozróżnienia opodatkowania przedsiębiorców i pozostałych podatników. Należy więc, w ramach podatków dochodowych, wyraźnie oddzielić analizę podatków obciążających przedsiębiorców i ludność.

Konieczność dokonania odrębnej analizy tych dwóch grup podatków wynika przede wszystkim z odmienności podmiotów objętych opodatkowaniem, a także odmienności celów, jakie są stawiane przed tymi podatkami. Generalnie, można przyjąć, iż w ramach opodatkowania przedsiębiorstw nie stosuje się instrumentów mają-

⁴⁹ Zob.: *Jak najkorzystniej rozliczać koszty*, „Gazeta Prawna”, 12.01.2007.

cych na celu realizację postulatów sprawiedliwości społecznej, a także chęć redystrybucji dochodu narodowego⁵⁰, zaś w przypadku podatków od ludności nie stosuje się instrumentów o charakterze bodźcowym-proinwestycyjnym. Ogólnie można przyjąć, iż cechą charakterystyczną podatków od ludności jest ich personalizacja, zaś w przypadku opodatkowania przedsiębiorstw mamy raczej do czynienia z depersonalizacją.

Podsumowując rozważania dotyczące podatków dochodowych, można wymieć następujące ich cechy⁵¹:

- ze względu na obciążanie przez te instrumenty fiskalne nadwyżki wypracowanej przez podatników, następuje zawłaszczenie pewnej ich części przez państwo. W ten sposób następuje ponowny podział wytworzonego dochodu, czyli redystrybucja;
- przez obciążanie dochodu, jako podstawy opodatkowania, można założyć, iż podatki te będą realizowały zasadę powszechności opodatkowania, dzięki czemu można je wykorzystać do realizacji zasady sprawiedliwości opodatkowania;
- opodatkowanie dochodu sprawia, że podatki dochodowe wydają się być korzystniejsze dla podatnika niż dla państwa. Wynika to przede wszystkim z możliwości manipulowania elementami składowymi pojęcia dochodu – przede wszystkim kosztami.

Z przytoczonymi tu cechami podatków dochodowych trudno się jednak zgodzić. Dużo kontrowersji może budzić szczególnie druga cecha, a mianowicie powszechność tego rodzaju opodatkowania. Aby być podatnikiem tego podatku, należy spełnić jeden podstawowy warunek – trzeba osiągnąć dochód. Dopiero osoby, które w ciągu określonego czasu (przeważnie roku) dokonały określonych czynności, których efektem było powstanie dochodu, stają się podatnikami. Uniknąć tak skonstruowanego podatku można na dwa różne sposoby:

- po pierwsze przejść w „szarą strefę” gospodarki, czyli uzyskiwać dochody bez ich ewidencjonowania;
- po drugie, prowadzić taką strategię podatkową i tak manipulować kosztami, aby nie wykazywać dochodu – oczywiście ta metoda jest nieco trudniejsza i mogą ją prowadzić jedynie podmioty, które mają możliwość rozliczania kosztów (zob. E. Głapiak, *Podatek dochodowy się nie sprawdził*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2006 r.).

⁵⁰ Jak już wcześniej zauważono, np. S. James i Ch. Nobes w swej klasyfikacji podatków, przy podatkach od przedsiębiorstw, zauważyli, iż są one generalnie proporcjonalne, aczkolwiek nie wyklucza to oczywiście stosowania progresji w ramach tej grupy. Według niektórych autorów, należy właśnie stosować progresję w opodatkowaniu przedsiębiorstw, min. dlatego że: *pozwała to bowiem w sposób ekonomicznie i finansowo uzasadniony dostosowywać obciążenia do realnych możliwości poszczególnych grup i rodzajów przedsiębiorstw* i jak dalej autorka zauważa, że mimo różnicowania opodatkowania proporcjonalnego (stosowanie różnych stawek w zależności od np. rodzaju działalności): *nie zastąpi jednak skali progresywnej, która może zmieniać się nie tylko w zależności od podmiotu i przedmiotu, ale i od wielkości dochodu, stanowiąc ważny element konstrukcji podatku*. Zob.: N. Gajl, *Modele podatkowe...*, op. cit., s. 46.

⁵¹ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 157.

Prawidłowe funkcjonowanie systemu podatku dochodowego powinno być zapewnione przez realizację zasad, jakie można przypisać do dobrego podatku dochodowego⁵²:

- **zasada powszechności podmiotowej** – jest związana z postulatem objęcia tym podatkiem wszystkich osób potencjalnie uznanych za podatników. Realizacja tej zasady jest niczym innym, jak równym traktowaniem wszystkich osób, które, uzyskując dochód, są zobowiązane do przeznaczania środków na wspólne dobro. Zasada ta „urośli” do wymogu konstytucyjnego stawianego prawu podatkowemu – art. 84 Konstytucji RP stanowi, iż każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Zatem odstępstwa od tej zasady nie realizują konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania;
- **zasada powszechności przedmiotowej** – postuluje się, żeby opodatkowanie dotyczyło wszystkich kategorii dochodów uzyskiwanych przez osobę fizyczną, a nie tylko wybranych. Wyłączenie pewnych kategorii źródeł przychodów z opodatkowania powoduje, iż pozostałe są obciążone wyższymi stawkami podatku. Ponadto, przyjęcie zasady podatku globalnego (niecedularnego) umożliwi kompensację strat z jednego źródła dochodami z innego. W pracy była już mowa o dwóch kwestiach związanych z tą zasadą, tj. opodatkowanie rolnictwa podatkiem dochodowym, a także problem związany z treścią i procesem zmian przepisu określającego zwolnienia przedmiotowe⁵³;
- **zasada opodatkowania „czystego dochodu”** w ujęciu przedmiotowym jest chyba najważniejszą, a zarazem najbardziej teoretyczną zasadą wśród wymienionych. Generalnym postulatem jest chęć obciążenia podatkiem jedynie tzw. dochodu czystego. Treścią tej zasady jest także fakt istnienia konieczności pozostawienia podatnikowi takiej kwoty wolnej od podatku, aby zapewniła mu przynajmniej minimalny poziom zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych.

⁵² H. Litwińczuk, *Prawo bilansowe i podatkowe podmiotów gospodarczych*, „Kik” Konieczny i Kruszewski s.c., Warszawa 1993, s. 191 – 193.

⁵³ A. Gomułowicz i J. Małecki wymieniają dwa skutki związane ze stosowaniem zwolnień przedmiotowych: po pierwsze znaczna liczba celów stawianych przed systemem podatkowym może nie być realizowana. Ze zwolnień tych korzystają przeważnie osoby zaradne (czyt. zamożne, których stać jest na wynajęcie doradcy podatkowego), które potrafią poruszać się wśród gąszczy zapisów podatkowych i skutecznie unikać opodatkowania. W ten sposób jest amortyzowana jedna z najważniejszych przesłanek stosowania progresji podatkowej – redystrybucja. Ponadto, w ten sposób jest ograniczana powszechność opodatkowania, a co za tym idzie także i sprawiedliwość podatku. Po drugie – stosowanie tego rodzaju elementów prawnej konstrukcji podatku sprzyja generowaniu zachowań, z punktu widzenia państwa negatywnych. Trudno jest jednak nazwać te zachowania w ten sposób – należałoby raczej określić je zachowaniami racjonalnymi. Każdy bowiem podatnik dąży raczej do obniżenia swych obciążeń fiskalnych, zatem stosowanie przez ustawodawcę takich elementów sprzyja rozwojowi wspomnianych zachowań. Należy także zauważyć, iż przeważnie *gras* tych konstrukcji wprowadzanych było tymczasowo – z przyczyn koniunkturalnych. Niestety, o ile wprowadzenie takiego rozwiązania jest przeważnie odbierane pozytywnie przez społeczeństwo, o tyle jego likwidacja już nie. W ten sposób powstaje problem związany z szeroko rozumianą odpowiedzialnością polityczną. Zob.: A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 557.

Przedstawione tu wady i zalety, a także pewne wytyczne w zakresie stanowienia podatków dochodowych mają uzmysłowić, jak trudna jest to materia. Należy przyznać rację autorom, którzy opisują podatki dochodowe jako najwyższe osiągnięcie teorii opodatkowania. Połączenie tej konstrukcji z progresją podatkową, systemem ulg i zwolnień bez wątpienia w największym stopniu jest w stanie „wyłowić” indywidualną zdolność podatkową obywateli. Jednak praktyka stosowania, tego rodzaju, rozbudowanych konstrukcji ukazała, iż podatnicy nie zawsze chcą postępować tak, jak by tego chciał ustawodawca. Najważniejszym celem podatnika w tym względzie jest chęć minimalizacji obciążeń fiskalnych, dlatego nie należy się dziwić, iż przez swoje zachowania umiejętnie wykorzystują luki w prawie po to, by płacić niższe podatki. Luki (przez V. Tanzi`ego określone mianem „termitów fiskalnych”) są nieodzownym elementem systemu podatkowego, a jest ich tym więcej, im więcej ustawodawca chce stosować rozwiązań z zakresu konstrukcji stymulujących. Niektórzy autorzy twierdzą wręcz, iż: *podatek dochodowy, jak żaden inny podatek, nie doprowadził do demoralizacji i korupcji ludzi*⁵⁴. Dużą wadą jest także fakt, iż: *podatek dochodowy [...] narusza własność prywatną i tym różni się zasadniczo od wszystkich innych podatków*⁵⁵. W przypadku polskiego systemu podatku dochodowego (PIT i CIT) należy przychylić się do słów byłego wiceministra finansów M. Barszcza, że: *podatek dochodowy się nie sprawdził*⁵⁶. Na poparcie tej tezy przedstawia następujące fakty⁵⁷:

- wśród firm podatek dochodowy jest opłacany w większości przez przedsiębiorstwa typu instytucji finansowych, towarzystw ubezpieczeniowych, spółek giełdowych czy jednostek państwowych – czyli generalnie te, które mają ograniczoną możliwość w zakresie zawyżania kosztów i ucieczki od opodatkowania;
- w przypadku podatku PIT prawie połowę wpływów stanowią podatki pobierane od rent, emerytur oraz płac pracowników administracji publicznej lub służby zdrowia;
- ponadto, także około połowy wpływów z II i III progu podatkowego to podatki nakładane na dochody osób zatrudnionych przez państwo;
- obecna konstrukcja systemu podatkowego wymusza na ludziach pewne negatywne zachowania;
- ścisłe powiązanie z rozbudowanym systemem zasiłków społecznych oraz systemem emerytalno-rentowym.

Wszystkie te elementy sprawiają, iż podatek dochodowy przestaje pełnić swe funkcje. Szczególnie niebezpieczne, z punktu widzenia analizy wpływów podatkowych, wydają się być druga i trzecia z wad, powyżej wymienionych. Istnienie tego rodzaju wpływów podatkowych do budżetu państwa, z którego z kolei pochodzą pensje opodatkowane w ten sposób, sprawia, iż tak naprawdę mamy do czynienia z wirtualnymi wpływami.

Ukazano także, iż tak charakterystyczna konstrukcja skali podatkowej, jaką jest progresja, prowadzi do większych strat w dobrobycie⁵⁸. Część zwolenników wyższych

⁵⁴ D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal Taxation of Commodities and Income*, Office of Tax Analysis, U.S. Treasury Department, Washington D.C., March 1976, s. 2.

⁵⁵ F. Chodorov, *O szkodliwości podatku...*, op. cit., s. 33.

⁵⁶ E. Glapiak, *Podatek dochodowy się nie sprawdził*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2006.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 665.

stawek podatkowych argumentuje swoje poglądy hipotezą „dochodu strategicznego”, która zakłada, że ludzie pracują i inwestują, aby osiągnąć poziom strategiczny dochodów do opodatkowania⁵⁹. Stąd wynika, że wyższe stopy podatkowe zachęcają do zwiększania dochodów, dzięki bardziej wyteżonej pracy i większemu oszczędzaniu. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, należałoby ustalić stawki podatkowe na poziomie 90%. Ponadto, powinny być one wyższe dla osób nisko i średnio zarabiających, aby ich zmusić do cięższej pracy, chroniącej ich przed nędzą. Taki stan rzeczy jest wyłącznie abstrakcją i mija się z rzeczywistością. Stosowanie dodatkowo ulg i zwolnień sprzyja bez wątpienia tylko tym podatnikom, którzy mogą z nich korzystać. Pozostali płacą wyższe podatki, aniżeli te, który obowiązywałyby w systemie pozbawionym tego rodzaju konstrukcji podatkowych.

Odrębną kwestią jest także problem, na który już wskazano we wcześniejszych fragmentach pracy, czy rzeczywiście ustawodawca wie lepiej, co jest dobre dla obywatela. Jeżeli założymy, że przez system ulg, zwolnień i progresji następuje indywidualizowanie obciążeń podatkowych, to automatycznie twierdzimy, iż ta indywidualizacja następuje z punktu widzenia rządu. To nie podatnik, dokonując wyboru pomiędzy konsumpcją a oszczędnościami, czy też pomiędzy konsumpcją określonego koszyka dóbr, decyduje o swojej zdolności podatkowej. Warte podkreślenia wydaje się być stwierdzenie w zakresie rozważań na temat skali progresywnej w ramach teorii optymalnego opodatkowania, iż rząd nie jest w stanie obserwować wszystkich cech zewnętrznych poszczególnych osób, które wpływają na poziom ich zdolności podatkowej (*ability-to-pay*) wyrażonej dochodem, lub nie jest w stanie określić dokładnie wszystkich elementów ją kształtujących *earning abilities*⁶⁰.

To przyjęcie konsumpcji jako wyrazu zdolności podatkowej⁶¹ powinno sprawić uniezależnienie jej „wylawiania” przez państwo i w pewnym sensie scedowanie na rzecz obywateli. Oni sami będą określać swą zdolność do płacenia podatków przez realizowaną przez siebie konsumpcję. Jednak system ten, aby w jakiś sposób realizował koncepcję sprawiedliwości systemu podatkowego, musi być skonstruowany progresywnie.

4.3. Wpływy budżetu państwa z podatków dochodowych

W niniejszym podrozdziale zostały poddane analizie wpływy do budżetu państwa z dwóch podstawowych kategorii fiskalnych, zaliczanych do podatków bezpośrednich funkcjonujących w Polsce, tj. podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Waga tych podatków w, szeroko rozumianej, polityce gospodarczej prowadzonej przez rząd jest bardzo duża, stąd też i wpływy z tych źródeł także można uznać za znaczące, aczkolwiek wyraźnie można zauważyć tendencję malejącą. Właśnie, ze względu na przypisywaną im rolę w procesie gospodarowania, w okresie ich funkcjonowania największą dynamikę zmian można było zauważyć w zakresie stosowania różnego rodzaju ulg i zwolnień, będących synonimem aktywnego wykorzystywania instrumentów fiskalnych przez rząd. Niekiedy instrumenty te przynosiły zamie-

⁵⁹ E. R. Hall, A. Rabushka, *Podatek...*, op. cit., s. 66.

⁶⁰ Szerzej zob.: w pkt. 5.1.

⁶¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 740.

rzony skutki, innym razem częstotliwość korzystania z nich była znikoma – ulga inwestycyjna⁶² lub tzw. kredyt podatkowy⁶³. Generalnie, można powiedzieć, iż poszczególne rządy w coraz większym stopniu odchodzą od tego typu instrumentów oddziaływania na podatników, co uwidacznia się przede wszystkim przez ograniczanie funkcjonowania elementów z zakresu ulg w systemie podatkowym z jednej strony, z drugiej zaś coraz częściej przed każdymi wyborami padają obietnice wprowadzenia dodatkowych ulg dla poszczególnych części społeczeństwa, a także większych stawek podatkowych dla osób stosunkowo dużo zarabiających.

Podatki dochodowe, mimo przypisywanej im dużej roli stymulacyjnej w systemie podatkowym, stanowią coraz mniejsze źródło dochodów budżetu państwa. Suma dochodów z tego tytułu została ukazana w tabeli 4.2.

Najważniejszym podatkiem dochodowym w polskim systemie podatkowym, zarówno z punktu widzenia gospodarczego, jak i społecznego, jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Funkcjonuje on w Polsce od 1992 roku i został wprowadzony ustawą z dnia 26 lipca 1991 roku⁶⁴. To wraz z jego wprowadzeniem, tak naprawdę, można było mówić o rozpoczęciu reformowania systemu podatkowego, ponieważ podatek ten miał, i nadal ma, najszerszą nominalną bazę podatkową, czyli bezpośrednio dotyczy największej liczby podatników – przynajmniej tych, którzy są świadomi obciążenia określonym podatkiem. Z tego też właśnie względu dyskusja dotycząca tego podatku budzi najwięcej kontrowersji.

Także ze względu na swój charakter podatek ten powinien być szczególnie poddany surowym restrykcjom prawnym w zakresie jego stanowienia.

Zgodnie z zapisami ustawy, podatek ten obciąża dochody uzyskiwane przez osoby fizyczne⁶⁵. W przypadku przyjęcia podobnych uregulowań przez wiele państw powstaje problem związany z możliwością podwójnego opodatkowania tych samych dochodów, jeżeli podatnik będzie je osiągał za granicą. Temu zjawisku mają zapobiegać zawierane między państwami umowy o zapobieganiu podwójnego opodatkowania (ograniczony i nieograniczony obowiązek podatkowy)⁶⁶.

⁶² W przypadku ulgi inwestycyjnej, jak zauważył J. Sokołowski, jej mała popularność wynikała raczej z rygorystycznych warunków, od których spełnienia ustawodawca uzależnił możliwość z jej skorzystania. Należało zatem, według autora, zmienić te warunki, a nie znosić samą ulgę. Zob.: J. Sokołowski, *Polityka fiskalna państwa w latach 1996 – 2002*, [w:] (red.) J. Sokołowski, *Polityka fiskalna, monetarna i inne formy polityki ekonomicznej (wybrane problemy)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003.

⁶³ Instytucja kredytu podatkowego jest chyba najlepszym przykładem stanowienia prawa podatkowego mającego wspierać przedsiębiorczość, a tak naprawdę nie mającego z nią nic wspólnego. Skorzystać z tej ulgi mogli przedsiębiorcy (podatnicy CIT, PIT na zasadach ogólnych oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych) spełniający łącznie określone wymogi przez okres najbliższych pięciu lat. Ulga ta dawała możliwość zwolnienia z obowiązku składania comiesięcznych deklaracji podatkowych i wpłacania zaliczek na podatek. Częstotliwość korzystania z tej ulgi była następująca w roku 2004: PIT – 2, Ryczałt ewidencjonowany – 0, CIT – 0; w roku 2005: odpowiednio: 1, 0, 2; w roku 2006: 1, 0, 2. Zob.: G.J. Leśniak, *Kredyt podatkowy miał pomóc firmom, a okazał się kłapa*, „Rzeczpospolita”, 26.01.2007.

⁶⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁶⁵ Art 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁶⁶ Art 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

Tabela 4.2.

Dochody budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych w latach 1992 – 2008 (w mln zł)

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody ogółem budżetu państwa, w tym:	31 278	45 901	63 125	83 722	99 675	119 772	126 560	125 922	135 664	140 527	143 520	152 111	156 281	179 772	197 640	236 368	253 547
Dochody podatkowe, w tym:	24 616	36 962	51 568	68 975	83 865	98 689	113 950	112 777	119 644	119 101	128 751	135 228	135 571	155 860	174 876	206 385	219 499
Podatek dochodowy od osób fizycznych	7 226	11 942	17 376	23 512	26 172	29 942	34 664	23 115	23 089	23 444	24 139	25 675	21 506	24 423	28 125	35 359	38 659
Podatek dochodowy od osób prawnych	5 062	6 257	6 828	8 837	10 730	13 264	14 809	15 060	16 868	13 220	15 008	14 108	13 072	15 762	19 337	24 540	27 160
Razem podatki dochodowe	12 288	18 200	24 203	32 349	36 902	43 206	49 473	38 176	39 956	36 664	39 147	39 783	34 578	40 185	47 462	59 899	65 819
Udział podatków dochodowych w dochodach ogółem	0,26	0,39	0,4	0,38	0,39	0,37	0,36	0,3	0,29	0,26	0,27	0,26	0,23	0,22	0,24	0,25	0,26
Udział podatków dochodowych w dochodach podatkowych	0,33	0,5	0,49	0,47	0,47	0,44	0,44	0,34	0,33	0,31	0,3	0,29	0,26	0,26	0,27	0,29	0,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Roczników Statystycznych GUS* oraz informacji MF z lat 1994 – 2009.

W zakresie podmiotowym należy szczególnie zwrócić uwagę na tzw. pośrednie podmioty podatkowe, którymi są spółki prawa handlowego nie mające osobowości prawnej. Spółki te, prowadząc indywidualną rachunkowość, wprowadzie wypracowują dochód, ale same nie są podatnikami. Są nimi natomiast poszczególni wspólnicy, pomiędzy których osiągnięty dochód jest dzielony proporcjonalnie do posiadanych wkładów, a następnie jest opodatkowywany jako jedno ze źródeł przychodów wspólników⁶⁷.

Bardzo ważnym elementem prawnej konstrukcji podatku od osób fizycznych jest jego zakres przedmiotowy. W przeciwieństwie do osób prawnych, gdzie praktycznie tego problemu nie ma, w przypadku osób fizycznych jest on bardzo ważny, ze względu na chęć ustawodawcy do:

- „wyłowienia” indywidualnej zdolności podatkowej przez sprecyzowanie, z jakich źródeł podatnik uzyskuje swe dochody;
- odmienne opodatkowanie różnych źródeł przychodów (lżejsze dochodów niefundowanych – z pracy i większe dochodów fundowanych – z kapitału).

Generalnie, przedmiotem opodatkowania są wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem tych, co do których ustawodawca zrezygnował z obciążenia podatkiem⁶⁸, wymienionych w art. 21 – zwolnienia przedmiotowe i art. 52 – zwolnienia na podstawie przepisów przejściowych. Polski podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem globalnym, tzn. opodatkowaniu podlega suma dochodów ze źródeł przychodów, osiągnięta w ciągu roku podatkowego⁶⁹. Nie oznacza to, że nie mamy do czynienia z pewnymi cechami charakterystycznymi dla podatku cedularnego. Także i tu są pewne wyłączenia poszczególnych źródeł, które opodatkowane są w odmienny sposób. Innym elementem, świadczącym o istnieniu ceł, jest fakt odmiennego podejścia do definiowania przychodów z poszczególnych źródeł przychodów – art. 11 – 20. Ustawa wymienia 8 podstawowych źródeł przychodów. Katalog ten nie jest zamknięty, o czym może świadczyć dziewiąte źródło, tzn. inne przychody⁷⁰.

Często stosowanym instrumentem w zakresie tego podatku są zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe. O ile te pierwsze są stosowane w stosunkowo niewielkim zakresie, o tyle zwolnienia przedmiotowe stanowią dosyć pokaźną część przepisów regulujących funkcjonowanie tego podatku. Artykuł ten⁷¹ jest bardzo często krytykowany przez teoretyków prawa podatkowego, ze względu na łamanie jednej z podstawowych zasad tego podatku: zasady powszechności przedmiotowej⁷². Jest on ponadto bardzo rozbudowany i praktycznie co roku modyfikowany (czyt. rozbudowywany), co nie sprzyja pozytywnej ocenie prawa⁷³. W momencie uchwalania ustawy w punkcie tym zawartych było 36 pozycji dochodów zwolnionych z opodatkowania. Obecnie liczba

⁶⁷ Art 8 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁶⁸ Art 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁶⁹ Art 9 ust 1a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁷⁰ Art 10 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁷¹ Art. 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁷² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 539.

⁷³ Tamże, s. 556 – 557.

ta sięga już prawie 130 – można więc zadać pytanie, jaka jest relacja pomiędzy powyższą tendencją a zasadą powszechności?

Nie bez znaczenia dla cechy powszechności podatku dochodowego od osób fizycznych jest największe zwolnienie, jakie ustawa przewiduje, a mianowicie już w jej wstępie w art. 2 ust. 1 pkt 1 zwalnia się z opodatkowania przychody z działalności rolniczej (podobnie jest w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych – art. 2 ust. 17⁴). Zważywszy na strukturę ludności pracującej w Polsce w poszczególnych sektorach gospodarki, można stwierdzić, iż trudno uznać zwolnienie to za wyjątek, skoro dotyczy tak znaczącej części osób pracujących w gospodarce. Z tego też względu problem ten jest bardzo wrażliwy politycznie, z punktu widzenia rządu, który zdecydowałby się na objęcie tego sektora podatkiem dochodowym. Jednak porównując polski system podatkowy do tych, funkcjonujących w Unii Europejskiej wcześniej, czy później, jeden z rządów będzie zmuszony do podjęcia tego kroku. Problem ten jest dosyć często poruszany przez polityków i ekonomistów, jednak lobby rolnicze jest na tyle silne, iż rozszerzenie bazy podatkowej zapewne odbędzie się z dużymi problemami. Należy także zauważyć, iż nieobejmowanie tej grupy podatkiem dochodowym można potraktować jako ciche finansowanie tej grupy przez pozostałych podatników.

Bardzo ważna w tym względzie jest koncepcja *tax expenditure*⁷⁵, która to traktuje właśnie wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi jako potencjalny ubytek w dochodach podatkowych lub ukryte wydatki z budżetu. Należy zauważyć, iż w krajach, takich jak USA czy też Kanada są prowadzone obliczenia *tax expenditure* dla poszczególnych lat. W Polsce nie są prowadzone prace z tego zakresu, ale można domniemywać, iż samo rolnictwo wniosłoby pokąźną kwotę w całą sumę utraconych dochodów przez budżet państwa.

Do sprecyzowania podstawy opodatkowania w podatku dochodowym jest niezbędna dokładna definicja kosztów uzyskania przychodów. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż definicja ta została rozszerzona, począwszy od 2007 roku o fragment: *[...] lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów [...]*⁷⁶. Artykuł ten jest bardzo rozbudowany. Obecnie liczy sobie 60 ustępów, z których prawie każdy jest w dalszym ciągu dezagregowany. Należy tylko przypomnieć, iż pierwotna wersja tego artykułu liczyła tylko 15 ustępów. Odzwierciedleniem tempa i rozmiarów przyrostu tego przepisu może być liczba wyrazów nań się składających. W ten sposób w momencie uchwalenia ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych analizowany artykuł liczył sobie ponad 2 600 wyrazów. Obecnie ten sam artykuł liczy prawie 22 tys. Generalnie, sama ustawa bardzo się „rozrosła”. W momencie jej uchwalenia liczyła sobie prawie 13 tys. wyrazów, obecnie – ponad 56 tys. Jak szybko zwiększała się sama ustawa, można zaobserwować na podstawie fizycznych jej cech, tzn. liczby przepisów, liczby słów oraz liczby liter (zob. tabela 4.3.).

⁷⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

⁷⁵ Koncepcja ta została omówiona w podrozdz. 5.2.

⁷⁶ *W koszty działalności firmy będzie można wliczyć więcej wydatków*, „Rzeczpospolita”, Dodatek „Dobra Firma”, 21.11.2006.

Tabela 4.3.

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i ich skutki w latach 1991 – 2002

Rok podatkowy (dane na 31 grudnia)	Liczba przepisów (jedn. redakcyjnych)	Liczba słów (w zaokrągleniu do 100)	Liczba liter (w zaokrągleniu do 1 000)	Liczba uchwalonych nowelizacji
1991	386	12 300	74 000	1
1992	409	13 200	78 000	3
1993	483	15 300	92 000	5
1994	522	17 300	104 000	5
1995	567	18 600	112 000	2
1996	584	19 200	115 000	6
1997	804	25 100	149 000	14
1998	820	25 600	153 000	8
1999	846	26 600	159 000	4
2000	844	27 400	160 000	8
2001	1264	41 400	247 000	12
2002	1400	57 000	290 000	4

Źródło: M. Kutarba, *PIT rośnie jak na drożdżach*, „Gazeta Prawna”, 31.07.2002.

Często wykorzystywanym instrumentem w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych są (lub raczej były) ulgi podatkowe. Zgodnie z zapisami ordynacji podatkowej, przez ulgę podatkową rozumie się: *przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki lub zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, z wyjątkiem obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, oraz innych odliczeń stanowiących element konstrukcji tego podatku*⁷⁷. Mogą one być stosowane terminowo lub bezterminowo w stosunku do określonych podatników lub określonych działalności. Z punktu widzenia kryterium podmiotowo-przedmiotowego, ulgi w ramach tego podatku możemy podzielić na dwie grupy⁷⁸:

- przysługujące podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą⁷⁹;
- przysługujące podatnikom, którzy uzyskują przychody z inny źródeł.

Obniżka należnego podatku przez wykorzystanie tego elementu techniki opodatkowania może opierać się na trzech różnych konstrukcjach:

- mogą to być ulgi obniżające podstawę opodatkowania;
- mogą to być ulgi obniżające należny podatek;
- formą ulgi może być także zastosowanie obniżonej stawki podatku.

Przepisy poświęcone powyższym potrąceniom także należą do najczęściej zmieniających. W momencie uchwalania ustawy regulującej podatek dochodowy od osób fi-

⁷⁷ Art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa..., op. cit.

⁷⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 565.

⁷⁹ Do podatników tych były kierowane lub są m.in. następujące ulgi: ulga inwestycyjna, ulga uczniowska, ulga na zakup nowych technologii czy też tzw. jednorazowa amortyzacja.

zycznych art. 26, poświęcony m.in. ulgom odliczanym od podstawy opodatkowania, liczył sobie 8 pozycji, zaś obecnie podatnik może obniżyć swoją podstawę opodatkowania o 5 pozycji wydatków. Artykuł ten od momentu pierwszej publikacji był zmieniany 24 razy. W okresie funkcjonowania tej ustawy zmieniała się nie tylko sama liczba poszczególnych ulg, ale również regulowano poszczególne pozycje. Podstawę opodatkowania można było zatem pomniejszyć o pozycje zawarte w art. 26a, który zaczął obowiązywać od 1997 roku, w art. 26b – od 2002 roku, w art. 26c – od 2006 roku oraz w art. 26d – od 2006 roku.

Do najważniejszych pozycji, dających możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania, należą (lub należały) wydatki na⁸⁰:

- zapłacone składki na ubezpieczenia społeczne (tego potrącenia nie należy traktować jako ulgi podatkowej);
- składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika była obowiązkowa (do 2003 r.);
- cele rehabilitacyjne;
- użytkowanie sieci Internet (od 2005 r.);
- darowizny;
- cele mieszkaniowe (do 1996 r.).

Od 1997 roku artykułem 26a została wprowadzona ulga inwestycyjna dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, których dochody były ustalane na podstawie ksiąg i opodatkowane przy zastosowaniu skali podatkowej⁸¹. Ustawodawca zawarł jednak pewne ograniczenie, które skutecznie zniechęcało podatników do skorzystania z tej ulgi. Otóż, aby podatnik mógł pomniejszyć podstawę opodatkowania o tę pozycję, musiał wykazać⁸², iż m.in. w roku podatkowym, poprzedzającym rok podatkowy, w którym dokonywane były odliczenia, osiągnął wskaźnik udziału dochodów w przychodach nie niższy niż 3% – z działalności w zakresie: przetwórstwa rolnego, budownictwa i produkcji materiałów budowlanych, żeglugi i rybołówstwa, turystyki i wypoczynku, albo w zakresie produkcji i sprzedaży towarów objętych urzędowymi cenami lub marżami⁸³ lub 6% – w przypadku pozostałych rodzajów działalności⁸⁴. Ponadto, była także ustalona maksymalna kwota odliczeń⁸⁵. Począwszy od 2001 roku, ulga ta została zniesiona.

Od 2002 roku uchwalono kolejną ulgę – tzw. ulgę odsetkową, od podstawy opodatkowania, dzięki której podatnicy mogli pomniejszać podstawę o wydatki na spłatę odsetek od kredytu udzielonego podatnikowi na sfinansowanie inwestycji mającej na celu zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych⁸⁶. Zapisy ustawy w dokładny sposób regulowały, kto i w jakiej wysokości mógł skorzystać z tego odliczenia. Począwszy od 2007 roku, ulga ta została uchylona.

⁸⁰ Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸¹ Art. 26a ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸² Art. 26a ust. 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸³ Art. 26a ust. 9 pkt 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸⁴ Art. 26a ust. 9 pkt 2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸⁵ Art. 26a ust. 13, 14 i 15 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸⁶ Art. 26b ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

Dla przedsiębiorców od 2006 roku została wprowadzona ulga dająca im możliwość odliczania od podstawy opodatkowania wydatków na nabycie nowych technologii⁸⁷. W przypadku tej pozycji ustawodawca także zawarł szereg uregulowań, które ograniczały możliwość skorzystania z tej ulgi: podmiotowe i wartościowe. Ograniczenia te są na tyle restrykcyjne, że w 2008 r. skorzystało z tego odliczenia 11 podatników, a w 2007 r. – 117⁸⁸.

Ostatnią i najnowszą pozycją, dającą możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania, było odliczenie wydatków na działalność sportową. Zgodnie z zapisami ustawy, podatnik ma możliwość odliczyć od podstawy opodatkowania wydatki poniesione na działalność klubów sportowych mających osobowość prawną i licencję sportową⁸⁹. Także i tu były określone warunki, których spełnienie warunkowało możliwość skorzystania z tej ulgi. Odpis ten funkcjonował jednak bardzo krótko w przepisach, bowiem tylko jeden rok.

W tabeli 4.4. zostały przedstawione kwoty odliczeń od dochodu z tytułu różnego rodzaju ulg funkcjonujących w latach 1999 – 2008. Jeżeli potraktować te pozycje jako wydatki budżetowe, to w przytoczonym okresie dochody państwa pomniejszyły wpływy podatkowe wyliczane od podstawy opodatkowania, mniejszej o prawie 40 mld zł, z tym że w 1999 roku było to ponad 8,2 mld, a w 2006 roku – prawie 3,7 mld zł (najmniej w 2004 roku – 2,6 mld zł). A zatem likwidacja ulg podatkowych prowadzi do powiększania się obciążeń podatkowych, lub inaczej, do wzrostu dochodów budżetowych z tego tytułu. W wymienionym okresie wartościowo największy udział miała ulga związana z wydatkami mieszkaniowymi (w sumie 13 mld zł), a następnie ulga rehabilitacyjna (12,6 mld zł). Należy zauważyć, iż kwotowo największy udział w wartości odliczeń miał I próg podatkowy, natomiast jeżeli chodzi o liczbę podatników korzystających z ulg – tu zdecydowanie częściej podstawę opodatkowania obniżali podatnicy z II i III progu podatkowego. W latach 1999 – 2008 częstotliwość korzystania z tego tytułu ulg w I progu podatkowym nie przekroczyła 50%, a w 2004 roku spadła nawet do 40%. W przypadku II progu średni poziom podatników korzystających z ulg wyniósł 82%, zaś w III – 81%. Z powyższych danych można wysunąć wniosek, iż ulgi podatkowe częściej trafiają do podatników uzyskujących większe dochody – czyli teoretycznie do takich, którym ulgi te nie są potrzebne, a służą jedynie obniżeniu efektywnej stawki obciążającej ich dochody. Natomiast podatnicy, którym teoretycznie państwo chciałoby pomóc, dzięki zastosowaniu ulg, nie są w stanie w większości z nich skorzystać.

Jeżeli do przytoczonej analizy ulg odliczanych od podstawy opodatkowania dodać najważniejszą możliwość jej pomniejszenia, czyli zapłacone składki na ubezpieczenia społeczne, to okaże się, iż łączna suma, która pomniejsza dochód budżetowy, osiągnie poziom od 40 mld w 1999 roku do ponad 50 mld zł w 2008 roku. Wobec 174 mld zł dochodów podatkowych daje to prawie 30%-owy udział w tych dochodach.

Nie należy jednak popełniać błędów i w sposób bezpośredni porównywać łącznej sumy, pomniejszającej podstawę opodatkowania, z sumą dochodów podatkowych.

⁸⁷ Art 26c ust 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁸⁸ Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego..., op. cit.

⁸⁹ Art 26d ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

Należy zauważyć, iż kwota, która w formie ulg pomniejsza dochód do podatkowania, nie pomniejsza o tę samą kwotę samego podatku. Będzie on pomniejszony o potencjalną kwotę podatku, który byłby wyliczony, gdyby tych ulg ustawodawca nie ujął w przepisach podatkowych. Zatem, wyliczone powyżej, udziały będą niższe.

Drugą kategorią ulg podatkowych są te, które dają możliwość pomniejszenia należnego podatku. Podstawa prawna ich funkcjonowania została zawarta w artykułach: 27a do f, także podlegających częstym nowelizacjom. Jak wynika z tabeli 4.5., ustawodawca zdecydowanie bardziej ograniczył te ulgi, aniżeli odliczane od podstawy opodatkowania. Jeżeli w ogóle w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych istniało 12 pozycji tych ulg (z czego największe straty w dochodach budżetu powodowała ulga mieszkaniowa – tabela 4.5.), to obecnie funkcjonują jedynie dwie.

Pierwszą ulgą, pozwalającą podatnikowi na obniżenie należnego podatku, była ulga na cele mieszkaniowe⁹⁰. Ulga ta funkcjonowała od 1997 roku do końca 2003 roku – faktycznie podatnicy dokonywali odliczeń dłużej, ze względu na tzw. prawa nabyte. Ulga ta zastąpiła ulgę mieszkaniową pozwalającą na obniżenie podstawy opodatkowania, funkcjonującą w latach 1992 – 1996.

Od 1997 roku zaczęły obowiązywać zapisy art. 27a, w którym znalazły się następujące ulgi:

- na potrzeby mieszkaniowe,
- na dojazdy dzieci do szkół,
- na zakup przyrządów i pomocy naukowych,
- na odpłatne kształcenie dzieci,
- na odpłatne świadczenia zdrowotne,
- na odpłatne doksztalcanie i doskonalenie zawodowe podatnika,
- na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych.

Ulgę dotyczące odpłatnego kształcenia dzieci, a także odpłatnych świadczeń zdrowotnych przestały obowiązywać od 2001 roku. Pozostałe zaś funkcjonowały do końca 2003 roku.

Od 1999, w związku z przeprowadzoną reformą w zakresie opieki zdrowotnej, została wprowadzona możliwość obniżenia należnego podatku o kwotę składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne⁹¹. Podatnik zatem zyskał możliwość pomniejszenia należnego podatku o kwotę, którą odprowadził w formie składek na ubezpieczenie zdrowotne, co skutecznie obniżało należność podatkową. Ustawodawca jednak, począwszy od 2002 roku, pozwolił odliczać kwotę nie przekraczającą 7,75%⁹² podstawy wymiaru tej składki, co wobec jej wzrostu sprawia, iż w coraz większym stopniu podatnicy z własnych środków pokrywają jej koszty. Obecnie, przy składce na ubezpieczenie zdrowotne wynoszącej 9%⁹³ różnicy, podatnik nie może już potrącić z kwoty należnego podatku.

⁹⁰ Art 27a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹¹ Art 27b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹² Art 27b ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹³ Dokument elektroniczny, tryb dostępu [http://www.zus.pl/default.asp?p=1&cid=35, Data wejścia: 17.08.2009].

Tabela 4.4.

Ulgi odliczane od dochodu, według tytułów w układzie przedziałów dochodów w latach 2001 – 2008

Tytuł odliczenia	2001				2002				2005			
	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł	
Odliczenia od dochodu ogółem w tys. zł	2 997 605	874 021	1 822 990	5 694 616	2 722 063	459 782	625 143	3 842 988	2 707 294	340 302	153 987	3 201 583
W tym:												
1) straty z lat ubiegłych	174 151	107 972	136 404	418 527	250 060	134 238	129 230	513 528				
2) darowizny	432 935	249 419	664 014	1 346 368	211 970	99 375	286 617	597 962	81 969	44 420	85 147	211 536
3) składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	60 853	15 996	18 273	95 122	51 889	20 112	40 421	112 422				
4) wydatki na cele rehabilitacyjne	1 361 792	53 221	13 955	1 428 968	1 479 066	42 811	12 305	1 534 182	1 841 007	80 064	8 052	1 929 123
5) ulgi inwestycyjne na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	-	-	2 723	2 723								
6) ulgi inwestycyjne powszechne	6 506	10 819	211 933	229 258	-	3 222	30 777	33 999				
7) wydatki na spłatę odsetek od kredytu (pożyczki) mieszkaniowego					3 844	82	521	4 447				
8) wydatki mieszkaniowe	950 281	429 075	775 688	2 155 044	700 898	195 916	125 272	1 022 086	143 567	79 128	30 323	253 018
9) wydatki z tytułu używania sieci Internet									640 751	136 690	30 465	807 906
10) pozostałe	11 087	7 519	-	18 606	24 336	26	-	24 362				

Źródło: Na podstawie: *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych z lat 2001 – 2008*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, 2002 – 2009.

Tabela 4.4 cd.

Ulgi odliczane od dochodu, według tytułów, w układzie przedziałów dochodów w latach 2001 – 2008

Tytuł odliczenia	2006				2007				2008			
	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 43 405 zł	od 43 405 zł do 85 528 zł	powyżej 85 528 zł		do 44 490 zł	od 44 490 zł do 85 528 zł	powyżej 85 528 zł	
Odliczenia od dochodu ogółem w tys. zł	3 020 048	417 013	279 762	3 716 823	3 682 749	460 445	249 373	4 392 567	4 083 600	746 366	378 470	5 208 436
W tym:												
1) straty z lat ubiegłych												
2) darowizny	57 046	33 373	157 355	248 138	78 201	22 285	142 947	243 433	90 759	61 420	124 952	277 131
3) składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa												
4) wydatki na cele rehabilitacyjne	1 935 295	75 726	11 508	2 022 529	2 208 600	56 784	21 752	2 287 136	2 203 082	97 340	21 744	2 322 166
5) ulgi inwestycyjne na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym												
6) ulgi inwestycyjne powszechne												
7) wydatki na spłatę odsetek od kredytu (pożyczki) mieszkaniowego												
8) wydatki mieszkaniowe	183 030	106 258	60 545	349 833	263 030	189 583	43 139	495 752	305 679	251 476	159 377	716 532
9) wydatki z tytułu używania sieci Internet	836 780	200 115	43 525	1 080 420	1 132 852	191 793	41 535	1 366 180	1 445 305	327 311	69 999	1 842 615
10) pozostałe ¹	7 897	1 177	6 829	15 903	66			66	51			51

Źródło: Na podstawie: *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych z lat 2001 – 2008*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, 2002 – 2009.

¹ Ulga niezwiązana z nabyciem nowych technologii.

Tabela 4.5.

Ulgi odliczane od podatku, według tytułów, w układzie przedziałów dochodów w latach 2001 – 2008

Tytuł odliczenia	2001				2002			
	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł	
Odliczenia od podatku ogółem w tys. zł	3 674 185	1 089 059	526 515	5 289 759	3 573 746	901 061	573 631	5 048 438
W tym:								
1) na wykształcenie uczniów	54 050	78 065	110 806	242 921	34 294	94 958	145 189	274 441
2) wydatków na dojazdy dzieci do szkół	37 196	1 510	498	39 204	31 908	1 218	193	33 319
3) wydatków na zakup przyrządów i pomocy naukowych	97 903	21 089	3 175	122 167	87 746	17 635	5 788	111 169
4) wydatków na odpłatne świadczenia zdrowotne	127 171	27 073	9 019	163 263				
4) wydatków na odpłatne doksztalcenie i doskonalenie zawodowe podatnika	101 260	15 451	4 796	121 507	103 409	15 409	5 088	123 906
5) wydatków na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	293 860	26 714	6 485	327 059	324 524	28 707	8 435	361 666
6) wydatków mieszkaniowych	2 961 832	919 157	391 736	4 272 725	2 990 864	743 078	408 938	4 142 880
7) pozostałe	913	-	-	913	1 001	56	-	1 057
2003								
Tytuł odliczenia	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł	
	Odliczenia od podatku ogółem w tys. zł	3 801 089	939 705	510 149	5 250 943	3 097 115	717 959	226 111
W tym:								
1) na wykształcenie uczniów	41 916	74 930	131 575	248 421	36 258	38 524	32 550	107 332
2) wydatków na dojazdy dzieci do szkół	28 767	1 085	129	29 981				
3) wydatków na zakup przyrządów i pomocy naukowych	104 020	26 705	7 939	138 664				
4) wydatków na odpłatne świadczenia zdrowotne								
4) wydatków na odpłatne doksztalcenie i doskonalenie zawodowe podatnika	113 319	22 721	4 904	140 944				
5) wydatków na odpłatne kształcenie	336 614	30 232	10 188	377 034				

w szkołach wyższych								
6) wydatków mieszkaniowych	3 175 907	781 493	331 859	4 289 259	3 052 964	667 252	172 340	3 892 556
7) wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego	546	2 303	7 456	10 305	7 636	12 183	21 221	41 040
7) pozostałe	-	236	16 099	16 335	257	-	-	257
	2005				2006			
Tytuł odliczenia	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł		do 37 024 zł	od 37 024 zł do 74 048 zł	powyżej 74 048 zł	
Odliczenia od podatku ogółem w tys. zł	3 072 570	637 397	189 054	3 899 021	628 893	141 040	113 139	883 072
	W tym:							
1) na wyszkolenie uczniów	23 281	34 790	24 265	82 336	38 363	39 087	53 803	131 253
2) wydatków na dojazdy dzieci do szkół								
3) wydatków na zakup przyrządów i pomocy naukowych								
4) wydatków na odpłatne świadczenia zdrowotne								
5) wydatków na odpłatne dokształcanie i doskonalenie zawodowe podatnika								
6) wydatków na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych								
7) wydatków mieszkaniowych	3 035 693	582 769	136 527	3 754 989	569 381	73 877	3 945	647 203
8) wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego	13 265	19 656	28 089	61 010	20 461	28 076	55 245	103 782
9) pozostałe	331	182	173	686	688	-	146	834

Tytuł odliczenia	2007				2008			
	Przedział dochodów			Razem	Przedział dochodów			Razem
	do 43 405 zł	od 43 405 zł do 85 528 zł	powyżej 85 528zł		do 44 490 zł	od 44 490 zł do 85 528 zł	powyżej 85 528 zł	
Odliczenia od podatku ogółem w tys. zł	4 969 784	669 919	137 571	5 777 274	5 119 315	957 176	247 295	6 323 786
W tym:								
1) na wykształcenie uczniów	37 865	55 396	15 493	108 754	30 869	31 040	22 565	84 474
2) wydatków na dojazdy dzieci do szkół								
3) wydatków na zakup przyrządów i pomocy naukowych								
4) wydatków na odpłatne świadczenia zdrowotne								
5) wydatków na odpłatne dokończanie i doskonalenie zawodowe podatnika								
6) wydatków na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych								
7) wydatków mieszkaniowych	211 295	19 218	3 271	233 784	131 798	17 872	1 930	151 600
8) wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego								
9) wydatki na wychowanie dzieci	4 719 558	594 076	118 350	5 431 984	4 946 932	888 2392	208 382	6 043 553
10) wydatki na pokrycie składek na ubezpieczenie społeczne opłacane przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe z tytułu zawarcia umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną	1 066	306		1 372				
11) pozostałe		923	457	1 380	9 716	20 025	14 418	44 159

Źródło: Na podstawie: *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych z lat 2001 – 2008*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, 2002 – 2009.

W latach od 2001 – 2003 obowiązywała tzw. ulga uczniowska⁹⁴. Mogli z niej skorzystać jedynie podatnicy, którzy prowadzili działalność gospodarczą⁹⁵. W sumie w okresie obowiązywania niniejszej ulgi podatnicy odliczyli sobie kwotę ponad 1 mln zł⁹⁶.

Od początku roku 2004 ustawodawca uchwali kolejną ulgę w zakresie obniżenia należnego podatku. Podatnik mógł go obniżyć o kwotę wpłat dokonanych na rzecz organizacji pożytku publicznego⁹⁷. Obniżenie to nie mogło jednak przekroczyć w sumie 1% kwoty należnego podatku⁹⁸. Ulga ta funkcjonowała do końca 2006 roku i w sumie obniżyła dochody budżetowe o kwotę przekraczającą 200 tys. zł.

Jedną z najkrócej obowiązujących ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych – obowiązywała tylko jeden rok – była ulga polegająca na możliwości obniżenia należnego podatku o kwotę wydatków na zatrudnienie osoby bezrobotnej w celu wykonywania pracy zarobkowej w gospodarstwie domowym⁹⁹. Podatnik mógł zatem odliczyć sobie jedynie kwotę zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne zatrudnionej osoby¹⁰⁰.

Od 2007 roku funkcjonuje ulga związana z możliwością odliczenia kwoty 120 zł na jedno dziecko w ciągu roku podatkowego¹⁰¹. Ulgę tę można chyba przedstawić jako przykład tzw. symbolizmu podatkowego, o którym pisał m.in. Jacek Bajson w artykułach prasowych¹⁰². Otóż, okazuje się, że państwo wyliczyło, iż jest w stanie ulżyć podatnikom w kosztach utrzymania dzieci jedynie za 10 zł na miesiąc! Czyż nie jest to jedynie symbol „dobroci” polityków? Ponadto, ulga ta stanowi doskonały, negatywny, przykład, w jaki sposób jest stanowione prawo podatkowe. Otóż, uchwalenie tej ulgi w takiej kwocie sprawiło, iż ustawodawca stosunkowo szybko doszedł do wniosku, że nie jest to suma mająca przyczynić się do realizacji polityki prorodzinnej. W trakcie trwania roku podatkowego – 2007 rok – dokonano zmiany tego zapisu¹⁰³ w ten sposób, że podatnik mógł sobie pomniejszyć podatek o kwotę stanowiącą iloczyn liczby wychowywanych dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej¹⁰⁴. W ten sposób kwota ta została zwiększona do poziomu 1060,16 zł w 2007 r. Należy jednak zaznaczyć, iż ustawodawca, wprowadzając w ten sposób zmianę, postąpił niezgodnie z konstytucyjnymi zasadami podatkowymi.

W latach 1999 – 2008 niewątpliwie najważniejszą ulgą była ulga mieszkaniowa. Z jej tytułu dochody budżetowe uszczuplały łącznie o kwotę prawie 29 mld zł. W okresie

⁹⁴ Art. 27c ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹⁵ Art. 27c ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹⁶ Zob.: tabela 4.5.

⁹⁷ Art. 27d ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹⁸ Art. 27d ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

⁹⁹ Art. 27e ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

¹⁰⁰ Art. 27e ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

¹⁰¹ Art. 27f ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

¹⁰² „Puls Biznesu”, 14.11.2006 oraz Jacek Bajson, *No i co z tego, że to było w Szwecji, czyli o symbolizmie podatkowym*, „Puls Biznesu”, 21.11.2006.

¹⁰³ Art. 1 ustawy z dnia 5 września 2007 r. o zmianach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U., Nr 191, poz. 1361).

¹⁰⁴ Art. 27f. ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

jej funkcjonowania średnio około 4 mld zł rocznie odliczali podatnicy od podatku z tego tytułu. Pozostałe ulgi stanowiły niewielki ubytek dla dochodów podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych.

Najważniejszą pozycją, pomniejszającą należny podatek, jest możliwość odliczenia zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne. Jeżeli w latach 1999¹⁰⁵ – 2008 należny podatek wyniósł prawie 326 mld zł, to suma odliczonych składek osiągnęła poziom prawie 258 mld zł. Widać więc zatem, iż rząd, uchwalając takie odliczenie, w bardzo dużym stopniu „ulżył podatnikom”.

Ogólnie można stwierdzić, iż, mimo dużej chęci rządzących do zdobywania poparcia społecznego przez wykorzystanie różnego rodzaju ulg, są one coraz rzadziej stosowane, co z jednej strony sprzyja przejrzystości systemu podatkowego, z drugiej zaś powoduje przesunięcie ciężaru w ramach funkcji realizowanych przez system podatkowy – a dokładnie przez system opodatkowania dochodów ludności. Likwidacja różnych ulg powoduje, iż staje się on coraz bardziej neutralny dla podatników i nie wymusza na nich ściśle określonych zachowań.

Jednym z najważniejszych elementów prawnej konstrukcji podatku jest stawka podatku, ewentualnie stawki, czyli skala podatkowa. Jest to element, który najczęściej służy za podstawę analizy porównawczej systemów podatkowych i bez wątpienia jest elementem, który stanowi przedmiot rozgrywek politycznych. W przypadku polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych od samego początku jego funkcjonowania miała zastosowanie skala progresywna szczeblowa¹⁰⁶. Złożona jest z trzech, rosnących stawek podatkowych, przy czym ustawodawca ustanowił także kwotę wolną od opodatkowania – czyli faktycznie zastosowano cztery stawki podatkowe. W zakresie samych stawek stosunkowo mało było zmian¹⁰⁷, co stałoby w opozycji do częstotliwości zmian wprowadzanych w pozostałych elementach podatku.

W momencie uchwalania ustawy regulującej funkcjonowanie podatku obciążającego dochody osób fizycznych zdecydowano się na ustalenie stawek na poziomie: 20%, 30% i 40%. Tak ustalona wysokość stawek funkcjonowała do 1994 r., w którym to stawki wzrosły do poziomu: 21%, 33% i 45%. W 1997 r. dokonano kolejnej zmiany wysokości stawek i ustalono je na poziomie: 20%, 32% i 44%. Funkcjonowały one jedynie rok, bowiem już w 1998 r. ustalono stawki na poziomie: 19%, 30% i 40%, które to obowiązywały do roku 2008. Od 2009 r. obowiązują dwie stawki podatku w wysokości 185 i 32% wraz z kwotą wolną od podatku. Na ostateczną wysokość płaconego podatku, oprócz samych stawek, duży wpływ ma także wartość poszczególnych progów podatkowych. Ich poziom wraz z istniejącą inflacją może przyczynić się do ukrytego podnoszenia podatków, które to nie jest usankcjonowane prawnie. Analiza stawek podatkowych w aspekcie waloryzacji progów podatkowych została przedstawiona w podrozdz. 4.4. W ramach stawek podatkowych należy zaznaczyć jeszcze jeden incydent. Otóż w 2004 r. sejm ustanowił czwartą stawkę podatku w wysokości 50%

¹⁰⁵ Konstrukcja ta została wprowadzona w związku z realizowaną reformą służby zdrowia i systemu jej finansowania w 1999 roku.

¹⁰⁶ O rodzajach skal progresywnych – zob.: podrozdz. 1.2.

¹⁰⁷ Wielkość stawek podatku oraz wartość poszczególnych progów została poddana analizie w podrozdz. 4.4.

dla dochodów przekraczających poziom 600 000 zł. Jednak proces legislacyjny, związany z uchwalaniem tej zmiany, okazał się niezgodny z konstytucyjnymi zasadami podatkowymi i zapis dotyczący wprowadzenia tej stawki podatku został uznany za niezgodny z *Konstytucją RP* przez Trybunał Konstytucyjny. Za podstawę niekonstytucyjności zapisów uznano brak zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, szczególnie w przypadku zapisów niekorzystnych dla podatników. Sposób postępowania parlamentu i prezydenta w tej sytuacji doskonale oddaje atmosferę, jaka dotyczy systemu podatkowego przed zbliżającymi się wyborami.

Skala podatkowa określona w art. 27 ust 1 dotyczy podstawy opodatkowania, w skład której wchodzi dochody opodatkowane na zasadach ogólnych. Są jednak źródła przychodów, z których to dochody są wyłączone z tzw. podatku globalnego i są opodatkowane oddzielnie.

Jednym z tych wyjątków jest tzw. podatek liniowy od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej. Jest to jedna z czterech form opodatkowania, z których mogą korzystać osoby fizyczne będące przedsiębiorcami. Została wprowadzona z początkiem 2004 r., wraz z obniżką stawki podatku CIT z 27 na 19%. Podatnicy, jeżeli zdecydują się na wybór tej formy¹⁰⁸, muszą spełnić określone prawem wymogi, jednocześnie podejmując decyzję o rezygnacji z możliwości skorzystania z ulg podatkowych¹⁰⁹.

Także oddzielnie są opodatkowane dochody z odpłatnego zbycia papierów wartościowych lub z realizacji praw z nimi związanych – podatek od giełdy¹¹⁰. W przeciwieństwie do podatku od kapitałów pieniężnych, gdzie faktycznie przedmiotem opodatkowania jest przychód, tu ustawodawca dał możliwość pomniejszenia przychodów o koszty związane z ich uzyskaniem.

Ryczałt podatkowy w ramach podatku dochodowego ma zastosowanie w trzech sferach. Po pierwsze, zgodnie z art. 29, podatek w formie ryczałtu (stawki wynoszą 10% lub 20% w zależności od rodzaju przychodu) pobiera się od określonej kategorii podatników – osoby, które podlegają ograniczonemu obowiązkowi podatkowemu¹¹¹. Po drugie podatek w takiej formie jest nakładany na pewne specyficzne źródła przychodów¹¹² (w sumie 7 kategorii), w przypadku których ustawodawca także nie zezwolił na potrącanie kosztów uzyskania przychodów – z dwoma wyjątkami¹¹³. Stawki tak określonego podatku wahają się od 10% do 75%. Po trzecie ryczałt podatkowy ma zastosowanie do dochodów z kapitałów pieniężnych, które są obciążone stawką 19%¹¹⁴. Tutaj także nie ma możliwości pomniejszania przychodów o koszty uzyskania przychodów¹¹⁵,

¹⁰⁸ Szerzej na temat kryteriów wyboru formy opodatkowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi zob.: A. Wyszowski, *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa – podatek liniowy*, [w:] (red.) G. Michalczuk, I. Przychocka, J. Sikorski, *Wybrane problemy reformy systemu podatkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, a także; podrozdz. 5.4.

¹⁰⁹ *Art. 9a oraz art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹⁰ *Art. 30b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹¹ *Art 3 ust 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹² *Art 30 ust 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹³ *Art 30 ust 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹⁴ *Art 30a ust 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹¹⁵ *Art 30a ust 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

czyli faktycznie przedmiotem opodatkowania jest przychód, a nie dochód. Warto zaznaczyć, iż dochody z tego tytułu (szczególnie od dochodów z zysków kapitałowych z giełdy) są trudne do zaplanowania i prawie w całości zależne od notowań giełdowych. Świadczyć o tym mogą dochody z tego tytułu w 2007 roku, kiedy to planowano pozyskać 1 mld zł, a wpływy osiągnęły poziom prawie 4 mld zł i były znacząco wyższe od tych w latach poprzednich (2002 rok – 0,8 mld zł; 2003 rok – 1,2 mld zł; 2004 rok – 1,0 mld zł; 2005 rok – 1,3 mld zł; 2006 rok – 1,4 mld zł)¹¹⁶. To z kolei uprawdopodobniło tezę o zaniechaniu zniesienia tego instrumentu¹¹⁷. Jak zauważył J. Jankowiak: *Żaden polityk nie odważy się zrezygnować z kilkumiliardowych wpływów. Podatek Belki padł więc ofiarą własnego sukcesu*¹¹⁸. O trudności przewidywania dochodów z tytułu tego podatku oraz o braku ich pewności może świadczyć sytuacja, jaka zaistniała na rynku kapitałowym na początku roku 2008, kiedy to nastąpił znaczący spadek kursów akcji, a znacząca część inwestorów indywidualnych wycofała swoje środki zarówno z samej giełdy, jak i z funduszy inwestycyjnych¹¹⁹.

Ostatnią kategorią przychodów, które nie wchodzą w skład tzw. dochodu globalnego, są dochody uzyskane z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w art. 10 ust 1 pkt 8 lit a)-c)¹²⁰. Stawka podatku od tego źródła przychodów wynosi 19%¹²¹ i obciąża dochód¹²², czyli w tym przypadku ustawodawca zezwolił na potrącanie pewnych kategorii kosztów, które podatnik poniósł w celu uzyskania tej kategorii przychodów. Ważne jest w tym przypadku, iż tak określone zasady obowiązują jedynie praw nabytych po 31 grudnia 2006 roku. W innym przypadku zastosowanie mają zapisy uchylonego już art. 28, który ustala stawkę podatku na poziomie 10%, ale przychodu uzyskanego z tego tytułu.

W ramach podatku dochodowego od osób fizycznych funkcjonują także dwie zryczałtowane formy opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej. Uregulowania prawne, ich dotyczące, zostały wyłączone z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i znalazły się w oddzielnej ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹²³. Przedsiębiorcy, będący osobami fizycznymi, mogą zatem dokonać wyboru¹²⁴ jednej z dwóch zryczałtowanych form opodatkowania¹²⁵:

- ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych,
- karty podatkowej.

Obie te formy nie mają charakteru obligatoryjnego i przedsiębiorca, żeby mógł z nich skorzystać, musi spełnić określone prawem warunki, z których najważniejszym

¹¹⁶ E. Glapiak, *Rekordowy podatek Belki dzięki hossie na giełdzie*, „Rzeczpospolita”, 10.05.2007 r.

¹¹⁷ A. Kot, *Lepiej zaniechać*, „Rzeczpospolita”, 07.11.2002.

¹¹⁸ Szerzej zob.: M. Belka, *Belka o „podatku Belki”*, „Rzeczpospolita”, 12.11.2002.

¹¹⁹ Szerzej zob.: L. Baj, T. Prusek, *Bessa straszy*, „Gazeta Wyborcza”, 31.01.2008.

¹²⁰ *Art 28 ust 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹²¹ *Art 30e ust 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

¹²² *Art 30e ust 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.

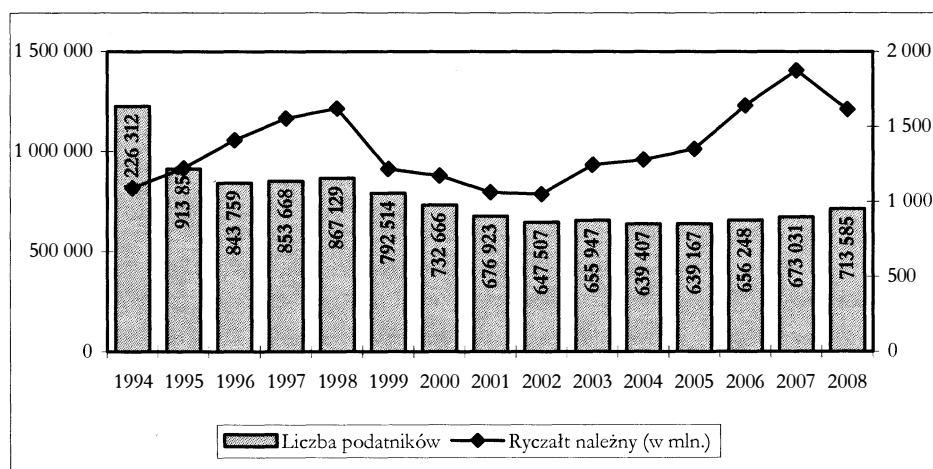
¹²³ *Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne...*, op. cit.

¹²⁴ Szerzej zob.: A. Wyszowski, *Strategia...*, op. cit.

¹²⁵ *Art 2 ust 1 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym...*, op. cit.

jest ten, iż musi takiego wyboru dokonać i powiadomić o tym właściwy organ administracji skarbowej. Opodatkowanie formą ryczałtową z definicji kierowane jest do podmiotów prowadzących działalność na stosunkowo niewielką skalę. Jest ona jednak różnie rozumiana w przypadku obu tych form, tj. w ryczałcie ewidencjonowanym zakres działalności jest określany przez pryzmat obrotu¹²⁶, zaś w przypadku karty podatkowej przez wykorzystanie generalnie trzech elementów: rodzaju prowadzonej działalności, liczby mieszkańców miejscowości, w której jest prowadzona działalność gospodarcza, oraz liczby zatrudnionych pracowników. Wielość wprowadzanych uregulowań, związanych z możliwością skorzystania ze ryczałtowych form opodatkowania działalności gospodarczej, sprawia, iż stają się one coraz mniej popularne. Na rysunku 4.2. została ukazana liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na przełomie lat 1994 – 2008. Wyraźnie jest zarysowany trend malejący, aczkolwiek spadek liczby został zahamowany w roku 2002, od którego to liczba ta ustabilizowała się na poziomie 650 tys.

Rysunek 4.2.
Liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz wpływy z tytułu tego podatku, w latach 1994 – 2008



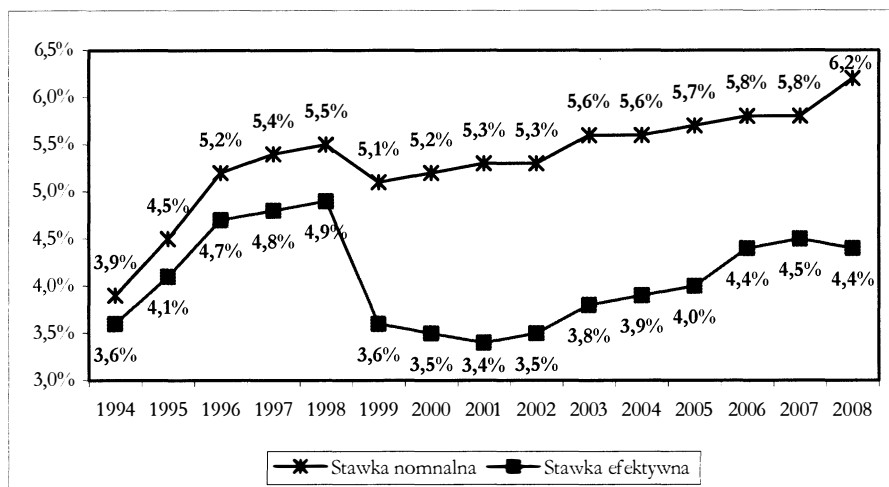
Źródło: *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2006 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, maj 2009.

¹²⁶ Z tej formy opodatkowania nie mogą skorzystać przedsiębiorcy, którzy w roku poprzedzającym rok podatkowy uzyskali przychody przekraczające równowartość w zł kwoty 150 000 euro. Należy zaznaczyć, iż kwota ta została obniżona, począwszy od 2007 roku z poziomu 250 000 euro. Widać więc, że ustawodawca ogranicza możliwość skorzystania z tej formy w sposób formalny, obniżając kwotę graniczną. Ograniczenie to następuje także w sposób ukryty, ponieważ ustawowa kwota jest podana w walucie obcej, natomiast ograniczenie to jest stosowane w walucie krajowej, co przy spadającym kursie euro względem złotówki w dalszy sposób czyni to ograniczenie bardziej restrykcyjnym.

Dochody z tytułu tych dwóch form opodatkowania są relatywnie niewielkie w porównaniu z innymi tytułami. Ponadto, dochód z tytułu karty podatkowej stanowi w całości dochód jednostek samorządu terytorialnego, jakimi są gminy. W przypadku ryczałtu ewidencjonowanego w latach 1994 – 2008 dochody wykazywały się stosunkowo dużymi wahaniami od nieco ponad 1 mld zł w 2002 roku do poziomu ponad 1,6 mld zł w 2006 roku. Należy także zauważyć, iż kierunek zmiany wielkości dochodów budżetowych z tego tytułu jedynie w okresie 1999 – 2002 był zbieżny z kierunkiem zmian liczby podatników.

Rysunek 4.3.

Stawka nominalna a stawka efektywna ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w latach 1994 – 2008



Źródło: Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2006 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, maj 2007.

Podatnicy, którzy skorzystali z możliwości opodatkowania przychodów ryczałtem¹²⁷, także mieli możliwość pomniejszenia, zarówno samej podstawy, jak i kwoty należnego podatku o istniejące ulgi podatkowe. Fakt ten sprawił, iż również w tym przypadku mamy do czynienia z istnieniem różnicy pomiędzy stawką nominalną i efektywną, obciążającą podstawę (rysunek 4.3.).

Charakteryzując ryczałtowe formy opodatkowania osób fizycznych, należy także wspomnieć o ostatniej formie, tj. zryczałtowanym podatku dochodowym od przychodów osób duchownych. Podatek ten mogą opłacać jedynie osoby duchowne w związku z pełnionymi przez nie funkcjami o charakterze duszpasterskim¹²⁸ w okresach kwar-

¹²⁷ Taką możliwość mają także podatnicy, którzy uzyskują dochody z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze. Zob.: *Art. 1 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym...*, op. cit.

¹²⁸ *Art. 42 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym...*, op. cit.

talnych. Stawka kwotowa podatku jest uzależniona od liczby mieszkańców miejscowości, w której jest wykonywana funkcja i ustalana, podobnie jak w karcie podatkowej, drogą decyzji właściwego naczelnika urzędu skarbowego¹²⁹. Wpływy z tytułu tego podatku stanowią dochody budżetu państwa – tak jak z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Drugim podatkiem dochodowym, funkcjonującym w polskim systemie podatkowym, jest podatek dochodowy od osób prawnych. Generalnie, oddzielny podatek obciążający dochody osób prawnych (tzw. CIT) pojawił się w systemach podatkowych później, aniżeli sam podatek dochodowy. Wyodrębnienie to było związane z inną specyfiką osób fizycznych i prawnych – osoby prawne nie posiadają „sfery osobistej”¹³⁰, tak ważnej w zakresie indywidualizacji obciążeń podatkowych, a także innymi celami stawianymi poszczególnym konstrukcjom fiskalnym. W przypadku osób prawnych trudno jest mówić o innych wyrazach zdolności podatkowej, jak jedynie rentowność przedsięwzięcia mierzona stosunkiem zysku do kapitału zakładowego¹³¹. Bezcelowe wydaje się zatem stosowanie instrumentów, które w teorii opodatkowania służą „wyławianiu” tej zdolności i indywidualizacji obciążeń podatkowych, tj.: specjalne instrumenty opodatkowania rodziny, minimum podatkowe, ulgi socjalne, zwolnienia, różne opodatkowanie poszczególnych źródeł przychodów (podatki cedularne) czy też skala progresywna. W przypadku tej ostatniej trudno jest ją uzasadniać tymi samymi argumentami, co w przypadku osób fizycznych, tzn. chodzi tu przede wszystkim o teorię równej ofiary. Wszystkie te argumenty za ustanowieniem oddzielnego podatku obciążającego osoby prawne wynikają z prostej przesłanki – osoby prawne nie mają potrzeb konsumpcyjnych. Potrzeby te mają dopiero poszczególni udziałowcy, na których to dzielony jest zysk wytworzony przez osobę prawną i dopiero u tej osoby następuje indywidualizacja obciążenia. Z tych względów podatki dochodowe od osób prawnych najczęściej przybierają formę podatków liniowych¹³² – jeżeli jest stosowana progresja, to głównie w celu ochrony mniejszych przedsiębiorstw.

W przypadku polskiego systemu podatkowego do końca lat 80. opodatkowanie przedsiębiorstw było oparte na zasadzie dyskryminacji pod względem własnościowym. Inne zasady obowiązywały w tym zakresie podmioty gospodarki społecznej, a inne dotyczyły pozostałych przedsiębiorstw. Dopiero ustawą z 1989¹³³ roku wprowadzono wspólny podatek dochodowy od osób prawnych. Obecnie obowiązujące przepisy funkcjonują od 1992 roku¹³⁴. Ich wprowadzenie było związane z koniecznością harmonizacji części przepisów¹³⁵ z zapisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z roku 1991, która wchodziła w życie od początku 1992 roku. Podobnie,

¹²⁹ Art. 46 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowym podatku dochodowym..., op. cit.

¹³⁰ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe*..., op. cit., s. 177.

¹³¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki*..., op. cit., s. 577.

¹³² Zob.: podrozdz. 5.5.

¹³³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

¹³⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

¹³⁵ Harmonizacji podlegały przede wszystkim zapisy dotyczące ustalania podstawy opodatkowania dla przedsiębiorców.

jak w przypadku szeregu innych podatków, tak i tu, pewne elementy są regulowane także rozporządzeniami wydawanymi przez ministra finansów¹³⁶.

Zgodnie z zapisami ustawy, podmiotami tego podatku są generalnie osoby prawne¹³⁷. Oprócz tej, najliczniejszej grupy podatników podatku dochodowego od osób prawnych, obciąża on efekty działalności także:

- spółek kapitałowych w organizacji (od 1 stycznia 2002 r.);
- jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej¹³⁸, z wyjątkiem spółek: cywilnych, jawnych, partnerskich, komandytowych oraz komandytowo-akcyjnych;
- spółek nie mających osobowości prawnej, mających siedzibę lub zarząd w innym państwie, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego tego państwa są traktowane jako osoby prawne i podlegają w tym państwie opodatkowaniu od całości swoich dochodów bez względu na miejsce ich osiągania¹³⁹ (do 1 stycznia 2005 r.);
- podatkowych grup kapitałowych¹⁴⁰, jeżeli spełniają określone prawem warunki (m.in.: wysokość kapitału zakładowego, brak zaległości podatkowych, niekorzystanie z określonych zwolnień z tego podatku, osiąganie określonego poziomu udziału dochodu w przychodach grupy¹⁴¹).

Ustawa ta w swej treści zawiera także wiele zwolnień podmiotowych dotyczących generalnie podmiotów państwowych, których główną działalnością nie jest działalność gospodarcza¹⁴². Oprócz zwolnienia poszczególnych podmiotów z obowiązku podatkowego, w tym zakresie ustawodawca zawarł także określone zwolnienia przedmiotowe – art. 17. Artykuł ten nie jest jednak tworzony z jakąś myślą przewodnią i jest swego rodzaju zlepkiem różnych wpływów określonych grup czy też po prostu zmian politycznych¹⁴³.

Przedmiotem opodatkowania w omawianym podatku jest dochód uzyskany w trakcie roku podatkowego¹⁴⁴. Osoby prawne, ze swej definicji, są zobowiązane do prowadzenia dokumentacji swoich zdarzeń gospodarczych przy wykorzystaniu ksiąg rachunkowych¹⁴⁵. Zasady ich prowadzenia określa ustawa o rachunkowości¹⁴⁶. Podstawową kategorią ekonomiczną, służącą celom podatkowym, a wykazywaną we wspomnianych księgach, jest zysk brutto. Powstaje zatem problem, czy kategoria ta może służyć celom podatkowym, czy musi być korygowana o określone zapisy ustaw podatkowych. Generalnie, największym problemem w tym zakresie jest pojęcie kosztów, któ-

¹³⁶ Szerzej na temat kształtowania się polskiego systemu podatkowego – zob.: rozdział II.

¹³⁷ *Art. 1 ust 1 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹³⁸ *Art 1 ust 2 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹³⁹ *Art. 1 ust 3 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹⁴⁰ *Art. 1a ust 1 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹⁴¹ Warto zaznaczyć, iż ustawodawca obniżył próg rentowności z 6% w 2003 roku do obecnie obowiązujących 3%.

¹⁴² *Art. 6 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹⁴³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 584.

¹⁴⁴ W przeciwieństwie do osób fizycznych, rokiem podatkowym nie musi być tylko i wyłącznie rok kalendarzowy – *art. 8 ustawy z dnia 15 stycznia 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych...*, op. cit.

¹⁴⁵ *Art. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 1994 r., Nr 76, poz. 694).

¹⁴⁶ *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości...*, op. cit.

re w bardzo dużym stopniu rzutuje na finalny wynik finansowy, a zarazem i na wysokość zobowiązania podatkowego. Jednak najważniejszą przesłanką warunkującą fakt nieutożsamiania wyniku finansowego wyliczonego na podstawie przepisów rachunkowych, z tym wyliczonego na podstawie przepisów podatkowych, jest fakt, iż ten drugi jest elementem polityki podatkowej prowadzonej przez państwo. Jak zauważyła H. Litwińczuk: *ustawodawca podatkowy nie żądowała się jedynie ogólną definicją dochodu podatkowego jako zysku bilansowego wynikającego z rocznego sprawozdania finansowego przedsiębiorcy, lecz bierze pod uwagę szczegółowe stany faktyczne towarzyszące jego powstawaniu i dokonuje ich oceny z punktu widzenia zasad podatkowych i przyjętej polityki podatkowej*¹⁴⁷.

W celu ustalenia podstawy opodatkowania osiągnięte przychody pomniejsza się o poniesione koszty. W okresie funkcjonowania ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, część przepisów poświęcona wydatkom, niezaliczanym w poczet kosztów uzyskania przychodów, w dużym stopniu się „rozrosła”. W momencie wejścia w życie niniejszej ustawy, art. 16 liczył tylko 19 pozycji wydatków (bez ustępów), o których wysokość przedsiębiorcy nie mogli pomniejszyć przychodów. W obecnie funkcjonującej ustawie ustęp ten liczy już ponad 60 pozycji, które to są ponadto dezagregowane w dalszym stopniu. Jak stwierdza I. Ozóg: *na początku lat 90 katalog ten (katalog wydatków, które przedsiębiorstwa nie mogą uznać za koszty uzyskania przychodów) liczył zaledwie 17 pozycji. – W tej chwili jest ich przeszło 60, nie licząc różnych podpunktów, z którymi liczba wyłączeń rośnie do blisko 100 pozycji*¹⁴⁸. Artykuł ten zmieniał się dosyć dynamicznie. Jak już zauważono, liczba ustępów rosła z 19 w 1992 r., do 65 w 2004 r. (1993 – 52, 1994 – 95 – 53, 1996 – 57, 1997 – 98 – 59, 1999 – 62, 2000 – 64). Nie należy także zapominać o jeszcze szybszym przyroście punktów w poszczególnych ustępach. Pewnym obrazem wielkości przyrostu zapisów tego artykułu może być porównanie liczby wyrazów wchodzących w jego skład. Zatem w 1992 roku była to liczba 503 wyrazów, podczas gdy obecnie jest to 5 256, zaś od początku 2008 roku będzie to 5 314. Widać więc zatem, iż ustawodawca, pomimo nominalnego obniżania stawki podatku, szuka innych metod do podwyższenia podatków. To „poszukiwanie” przynosi skutki, właśnie przez przyrastanie katalogu wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów. Okazuje się bowiem, że mimo stosunkowo niskich nominalnych i efektywnych stawek podatkowych (tabela 4.6.), relacja zapłaconych podatków do wyniku brutto, osiągniętego przez przedsiębiorstwa, plasuje Polskę na stosunkowo wysokiej pozycji. W Polsce wskaźnik ten w 2006 r. wyniósł 43,6%, podczas gdy w: Słowacji 38,8%, Wielkiej Brytanii 33,5%, USA 20,1% i Korei Płd. 17,3%. Wyższy udział podatków w zyskach brutto zanotowały przedsiębiorstwa w: Belgii – 55,4%, Niemczech – 51,8% oraz Szwecji – 47,9%¹⁴⁹.

Ważnym aspektem jest także problem wynikający z niejasnych przepisów w tym zakresie. Okazuje się bowiem, iż w mało precyzyjnych sytuacjach (pod względem legislacyjnym) o kwalifikacji podatkowej danego wydatku może decydować urząd, a nie ustawa¹⁵⁰. Stawia to podatnika w niekorzystnej sytuacji, szczególnie w przypadku gdy

¹⁴⁷ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 181.

¹⁴⁸ P. Skwirowski, *Polski CIT jednym z najniższych na świecie*, „Gazeta Wyborcza”, 05.07.2006.

¹⁴⁹ A. Cieślak, *Mniej podatkowych odliczeń*, Rzeczpospolita, 2007.10.16

¹⁵⁰ *Fiskus decyduje, co jest kosztem, a powinna ustawa*, „Gazeta Prawna”, 22-24.06.2007 r.

jego transakcje mogą być oceniane przez więcej niż jeden organ podatkowy, a ich decyzje będą odmienne.

Najbardziej „widocznym” elementem prawnej konstrukcji podatku bez wątpienia jest stawka podatku. W analizowanym okresie funkcjonowania podatku dochodowego od osób prawnych stawka ta przez cały okres przybierała postać liniowej z wyraźną tendencją spadkową jej wartości. Porównanie wysokości stawki nominalnej i stawki efektywnej, obciążającej dochody podatników podatku dochodowego od osób prawnych, przedstawia tabela 4.6. Te same dane zostały przedstawione na rysunku 4.4., na którym z kolei łatwiej dostrzec jest dynamikę spadku poszczególnych wartości.

Tabela 4.6.

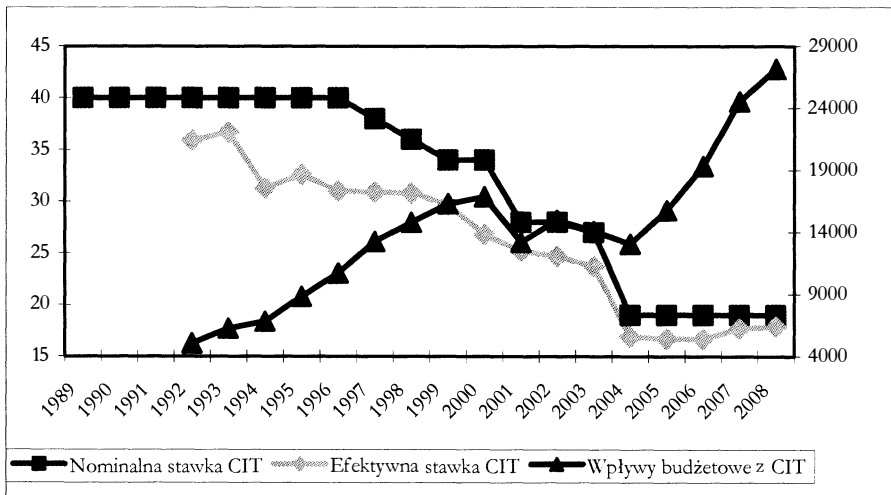
Stawki nominalne i efektywne podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1989 – 2008

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nominalna stawka CIT	40	40	40	40	40	40	40	40	38	36
Efektywna stawka CIT				35,9	36,7	31,3	32,6	31,0	30,9	30,8
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nominalna stawka CIT	34	34	28	28	27	19	19	19	19	19
Efektywna stawka CIT	29,7	26,8	25,2	24,7	23,7	16,9	16,7	16,7	17,7	17,9

Źródło: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, lipiec 2009.

Rysunek 4.4.

Porównanie zmian efektywnej i nominalnej stawki podatku dochodowego od osób prawnych z wpływami budżetowymi z tego tytułu, w latach 1989 – 2008



Źródło: Na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, lipiec 2009.

Jak można zauważyć, wysokość stawki nominalnej malała w danym okresie szybciej, aniżeli stawka efektywna podatku. Nasuwa się zatem myśl, iż wysokość samej stawki nie jest jedynym elementem kształtującym kwoty należnego podatku. Rzeczywiście, oprócz samej stawki, dużą wagę należy przywiązywać do pozostałych elementów kształtujących obowiązek podatkowy, a przede wszystkim do pojęcia kosztów uzyskania przychodów. Brak kompleksowej analizy tych uregulowań może prowadzić do błędnych wniosków w przypadku dokonywania analizy porównawczej poszczególnych lat, a także w przypadku porównywania ze sobą systemów podatkowych obowiązujących w różnych krajach.

Największa różnica między stawkami istniała w roku 1994 i 1996, kiedy to ta stawka efektywna stanowiła 78% stawki nominalnej, zaś najmniejsza w 1993 – 92%. Obecnie można mówić już o ustabilizowaniu się tej różnicy na poziomie 90%. Świadczyć to może o coraz mniejszych możliwościach podatników w zakresie obniżania kwot należnego podatku przez wykorzystanie instrumentów znajdujących się w prawie podatkowym.

Analiza danych statystycznych, znajdujących się w tabeli 4.7., w zestawieniu z wpływami budżetowymi z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych dostarcza nam dodatkowych argumentów przeciw tezie o nieuniknionym spadku dochodów w przypadku obniżania stawek podatkowych. Z danych wynika, że tylko w trzech latach (z sześciu), w których dokonywano obniżki stawki podatku, nastąpił spadek dochodów z tego tytułu, tj.: w 2001 r., 2003 r. i 2004 r., ale spadek w ostatnim roku z tych lat jest nieproporcjonalny w stosunku do spadku wysokości stawki podatku (stawka podatku została obniżona o 30%, a dochody spadły o 7% – należy zaznaczyć, iż procentowo taki sam spadek dochodów miał miejsce rok wcześniej, przy spadku stawki podatku o 4%). Bez wątplenia, najbardziej optymistycznie wyglądają dane za lata 2005 – 2008, kiedy to nastąpił bardzo wyraźny przyrost dochodów budżetowych bez zmian w zakresie stawki podatku. Taki stan rzeczy sprawił, iż coraz częściej można spotkać się z poglądami o możliwości dalszego obniżania stawki tego podatku. Część z nich można zapewne traktować jako polityczne życzenia (np. możliwość obniżenia tej stawki do poziomu 10%¹⁵¹), inne zaś, jako przemyślane działania w tym zakresie, np. S. Gomułka proponuje stawkę na poziomie 15%¹⁵².

Żeby dokładniej wytłumaczyć zależności w ostatnich latach, należy przytoczyć dodatkowe dane (tabela 4.7.). Otóż, o ile liczba podmiotów zwiększyła się nieznacznie (2008/2003 o 30%), to można wyraźnie zauważyć, iż rozmiary ich działalności wyrażone wielkością przychodów wzrosły znacząco i co najważniejsze dla podatku dochodowego – w tym samym okresie dochód wykazany przez podatników wzrósł prawie 2,5-krotnie. To z kolei rzutowało na zapłacony przez przedsiębiorstwa podatek dochodowy¹⁵³.

¹⁵¹ P. Czuryło, *PO: stawka CIT powinna spaść poniżej 10 proc.*, „Gazeta Prawna”, 08.01.2008.

¹⁵² P. Czuryło, *Ma być mniej administracji i niższy CIT*, „Gazeta Prawna”, 07.01.2008.

¹⁵³ Zob. także: P. Blajer, *Podatki są coraz wyższe, choć teoretycznie spadają*, „Rzeczpospolita”, 22.10.2002.

Tabela 4.7.

Zestawienie zmian w zakresie liczby podatników podatku dochodowego od osób prawnych z wielkościami ekonomicznymi (w mln zł) ich charakterystyki, w latach 2003 – 2008

	2003		2004		2005	
				2004/2003		2005/2004
Liczba podatników	236 446		249 345	105,46	264 017	105,88% ^o
Przychód	1 846 047		2 090 259	113,23	2 192 463	104,89
Koszty uzyskania przychodów	1 784 395		1 992 907	111,69	2 059 078	103,32
Dochód brutto	86 972		118 361	136,09	153 509	129,70
Podatek po odliczeniach (podatek należny)	16 651		16 915	101,59	20 579	121,66

	2006		2007		2008	
		2006/2005		2007/2006		2008/2007
Liczba podatników	276 169	104,60% ^o	288 263	104,38% ^o	312 356	108,36% ^o
Przychód	3 016 658	137,59	3 430 511	113,72	4 966 701	144,78
Koszty uzyskania przychodów	2 872 802	139,52	3 239 640	112,77	4 780 829	147,57
Dochód brutto	161 661	105,31	208 379	128,90	212 879	102,16
Podatek po odliczeniach (podatek należny)	22 194	107,85	31 053	139,92	31 198	100,47

Źródło: Na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych* za lata 2003 – 2008, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2004 – 2009.

Przeprowadzona analiza wpływów budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych pozwala na wyciągnięcie dwóch wniosków:

- po pierwsze, mimo przyznawania tej grupie podatków dużej roli stymulacyjnej, ich rola cały czas maleje. Odzwierciedla się to nie tylko przez pryzmat ogólnej struktury dochodów budżetowych, ale także przez częstotliwość wykorzystywania konstrukcji podatkowych personalizujących obciążenia podatkowe;
- po drugie przez coraz mniejszą różnicę w stawkach nominalnych i efektywnych poszczególnych podatków. Fakt ten wynika z pierwszej uwagi, a mianowicie w prawie podatkowym jest coraz mniej instrumentów, dzięki którym podatnicy mogą obniżać swe ciężary fiskalne.

Ważnym wnioskiem, który także trzeba podkreślić, jest zaobserwowana zależność między zmianami stawek podatkowych a wielkością wpływów do budżetu. Nie zawsze jest tak, że obniżka tej pierwszej wielkości prowadzi do zmniejszenia wpływów podatkowych¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Por.: E. Matyszevska, *Niższe podatki płacimy chętniej*, „Gazeta Prawna”, 24.05.2004.

4.4. Problem „zimnej progresji”

Zagadnienie wynikające z powiązania istniejących progów podatkowych wraz z postępującą inflacją w literaturze przedmiotu nazwano „zimną progresją”. Aby takie zjawisko miało miejsce, jest niezbędne wystąpienie trzech elementów je warunkujących¹⁵⁵:

- uchwalenie taryfy progresywnej,
- istnienie inflacji,
- brak waloryzacji nominalnych podstaw opodatkowania.

Do tak sprecyzowanych warunków powstania zjawiska „zimnej progresji” należy jeszcze dodać konieczność podwyższania podstaw opodatkowania. Jeżeli założyć, iż będą one rosły jedynie o wskaźnik inflacji, wówczas będziemy mieć do czynienia z opisywanym zjawiskiem w pełnym tego słowa znaczeniu. Jeśli natomiast wzrost podstawy opodatkowania będzie wynikał z innych przesłanek, wtedy na wzrost obciążeń fiskalnych danego podatnika będą się składać dwa elementy: wzrost wynikający z zwiększenia dochodów w ujęciu realnym i nominalnym.

Wspólne istnienie tych elementów sprawia, iż mamy do czynienia z ukrytym podwyższaniem podatków, które nie jest usankcjonowane prawnie. Dzieje się tak, ponieważ wraz ze zjawiskiem inflacji istnieje silna presja osób zarobkujących na wzrost pensji w ujęciu nominalnym. To z kolei, w przypadku pewnej grupy podatników, może prowadzić do zakwalifikowania ich do kolejnych progów podatkowych, czyli do tych obciążonych wyższymi stawkami podatkowymi.

Najczęściej wada ta jest powiązana ze stosowaniem podatków dochodowych, w przypadku których ustawodawca zdecydował się na wykorzystanie progów podatkowych wyznaczonych wartościowo. Nie oznacza to jednak, że system podatków pośrednich nie jest obciążony tą wadą. Zasadą jest, iż przy wykorzystywaniu wielu stawek podatków obrotowych (np. podatku VAT) na różne kategorie produktów, ich segmentacji dokonuje się na podstawie różnych przesłanek. Jedną z nich może być np. wartość netto danego dobra. Wówczas o tym, jaka stawka będzie obciążała obrót danym towarem, będzie decydować cena sprzedaży. Tak skonstruowany system podatków pośrednich będzie już bez wątpienia narażony na tzw. „zimną progresję”. Z podatkami pośrednimi (także podatkami przychodowymi) zdecydowanie częściej wiąże się jednak zjawisko premii inflacyjnej jako pojęcie szersze od „zimnej progresji”. Szersze z tego względu, iż dotyczy większej liczby konstrukcji podatkowych.

Premię inflacyjną rozpatruje się ponadto z punktu widzenia dochodów i wydatków budżetu państwa, a nie tylko analizując dochody. Jeżeli założyć, iż rząd pozyskuje dochody przede wszystkim z podatków obrotowych (lub przychodowych), to wraz ze zjawiskiem inflacji realizuje wyższe wpływy do budżetu, od tych zakładanych. To z kolei prowadzi do powstania nadwyżki w budżecie, ponieważ przeważnie jest tak, że wydatki nie są automatycznie indeksowane. W ten więc sposób rząd realizuje premię inflacyjną¹⁵⁶. Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków, iż zjawisko inflacji leży w interesie państwa. Wspomniana, zaleta nieindeksowania wydatków może nastąpić jedynie w krótkim horyzoncie czasowym. Ponadto, jedną z naj-

¹⁵⁵ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 86.

¹⁵⁶ S. Owsiak, *Finanse...*, op. cit., s. 156 oraz s. 443.

ważniejszych wad inflacji jest trudność w planowaniu, nie tylko wobec podmiotów prywatnych, lecz także wobec państwa.

Jak już zauważono wcześniej, najczęściej wiąże się jednak zjawisko inflacji z podatkami dochodowymi. H. Litwińczuk stwierdziła, iż można je rozpatrywać w dwóch płaszczyznach¹⁵⁷:

- oddziaływanie inflacji na wysokość obciążeń podatkowych,
- oddziaływanie podatku dochodowego na inflację.

W pierwszym przypadku inflacja przez zmniejszanie realnych wielkości może wpływać na obciążenie jedynie w powiązaniu z wartościowym precyzowaniem konstrukcji podatkowych. Wkomponowanie zatem takich konstrukcji w system podatkowy nieuchronnie prowadzi do zwiększania obciążeń podatkowych. Najniebezpieczniejszym z nich wydaje się być właśnie zjawisko „zimnej progresji”. Do tego należy zaliczyć także np. ujęcie w sposób wartościowy kwot wolnych od podatku czy też ulg podatkowych.

Z drugiej zaś strony ustawodawca przez system podatku dochodowego może wpływać na ograniczenie inflacji. Może to się odbywać przez zastosowanie odpowiednich instrumentów z zakresu stymulowania określonych działalności (inwestycje, oszczędności) lub ich ograniczania (bieżąca konsumpcja).

Jednak najważniejszym zjawiskiem, poddanym analizie w niniejszym punkcie, jest „zimna progresja”. Zjawisko to jest szczególnie niekorzystne dla osób, których wynagrodzenia w ujęciu realnym pozostały na względnie takim samym poziomie, zaś w ujęciu nominalnym rosną. Przez wzrost tej ostatniej wielkości może zdarzyć się tak, iż roczne wpływy danego podatnika mogą zaklasyfikować go do wyższego progu podatkowego, mimo że, jak zauważono, w ujęciu realnym jego zarobki się nie zmieniają. Jeżeli mierzyć jego zdolność podatkową wielkością dochodu będącego podstawą opodatkowania, to bez zmiany tej wielkości zostaje on obciążony wyższą stawką podatku. W ten oto sposób, w pewnym sensie bezprawnie, następuje podwyższenie obciążeń podatkowych bez zmiany realnego wymiaru zdolności podatkowej.

Najprostszym sposobem rozwiązania tak powstałego problemu jest indeksacja progów podatkowych o wielkość, która odzwierciedla spadek realnych wielkości stanowiących podstawę naliczania podatku. W przypadku podatków dochodowych może to być bądź wskaźnik inflacji, bądź też wskaźnik przeciętnego wzrostu wynagrodzeń. W przypadku podmiotów gospodarczych dodatkowymi elementami ograniczającymi wpływ inflacji na obciążenia podatkowe może być także przeszacowanie składników majątku oraz urealnienie odpisów amortyzacyjnych¹⁵⁸. Innym sposobem, choć znacznie rzadziej wykorzystywanym i trudniejszym, jest określenie podstawy opodatkowania w wielkościach fizycznych. Polega ona na przypisaniu poszczególnym wielkościom fizycznym określonej stawki podatku. Jednak, jak widać, i ta forma wymaga konieczności urealniania, jednak nie podstawy opodatkowania, a samej wielkości podatku. Ta forma zminimalizowania skutków dewaluacji wymiarów podatkowych znalazła zastosowanie w odniesieniu do, wprowadzonego w roku 1984, podatku rolnego¹⁵⁹.

¹⁵⁷ H. Litwińczuk, *Prawo bilansowe...*, op. cit., s. 199.

¹⁵⁸ H. Litwińczuk, *Prawo bilansowe...*, op. cit., s. 199.

¹⁵⁹ Szerz. zob.: N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 128.

Tabela 4.8.

**Progi podatkowe w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych
w Polsce, w latach 1992 – 2009**

Rok 1992		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	64 800 000	20% podstawy obliczenia minus kwota 864 000
64 800 000	129 600 000	12 096 000 + 30% nadwyżki ponad 64 800 000
129 600 000		31 536 000 + 40% nadwyżki ponad 129 600 000
Rok 1993		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	64 800 000	20% podstawy obliczenia minus kwota 864 000
64 800 000	129 600 000	12 096 000 + 30% nadwyżki ponad 64 800 000
129 600 000		31 536 000 + 40% nadwyżki ponad 129 600 000
Rok 1994		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	90 800 000	21% podstawy obliczenia minus kwota 1 212 000
90 800 000	181 600 000	17 856 000 + 33% nadwyżki ponad 90 800 000
181 600 000		47 820 000 + 45% nadwyżki ponad 181 600 000
Rok 1995		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	12 400,00	21% podstawy obliczenia minus kwota 165,60
12 400,00	24 800,00	2 438,40 + 33% nadwyżki ponad 12 400,00
24 800,00		6 530,40 + 45% nadwyżki ponad 24 800,00
Rok 1996		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	16 380,00	21% podstawy obliczenia minus kwota 218,40
16 380,00	32 760,00	3 221,40 + 33% nadwyżki ponad 16 380,00
32 760,00		8 626,80 + 45% nadwyżki ponad 32 760,00
Rok 1997		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	20 868,00	20% podstawy obliczenia minus kwota 278,20
20 868,00	41 736,00	3 895,40 + 32% nadwyżki ponad 20 868,00
41 736,00		10 573,16 + 45% nadwyżki ponad 41 736,00
Rok 1998		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	25 252,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 336,30
25 252,00	50 504,00	4 461,28 + 30% nadwyżki ponad 25 252,00
50 504,00		12 036,88 + 40% nadwyżki ponad 50 504,00
Rok 1999		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi

Ponad	Do	
	29 624,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 394,80
29 624,00	59 248,00	5 233,76 + 30% nadwyżki ponad 29 624,00
59 248,00		14 120,96 + 40% nadwyżki ponad 59 248,00
Rok 2000		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	32 736,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 436,20
32 736,00	65 472,00	5 783,64 + 30% nadwyżki ponad 32 736,00
65 472,00		15 604,44 + 40% nadwyżki ponad 65 472,00
Rok 2001		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	37 024,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 493,32
37 024,00	74 048,00	6 541,24 + 30% nadwyżki ponad 37 024,00
74 048,00		17 648,44 + 40% nadwyżki ponad 74 048,00
Rok 2002		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	37 024,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 518,16
37 024,00	74 048,00	6 516,40 + 30% nadwyżki ponad 37 024,00
74 048,00		17 623,60 + 40% nadwyżki ponad 74 048,00
Rok 2003 – 6		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	37 024,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 530,08
37 024,00	74 048,00	6 504,48 + 30% nadwyżki ponad 37 024,00
74 048,00		17 611,68 + 40% nadwyżki ponad 74 048,00
Rok 2007		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	43 405,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 572,54
43 405,00	85 528,00	7 674,41 + 30% nadwyżki ponad 43 405,00
85 528,00		20 311,31 + 40% nadwyżki ponad 85 528,00
Rok 2008		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	44 490,00	19% podstawy obliczenia minus kwota 586,85
44 490,00	85 528,00	7 866,25 + 30% nadwyżki ponad 44 490,00
85 528,00		20 177,65 + 40% nadwyżki ponad 85 528,00
Rok 2009		
Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	85 528,00	18% podstawy obliczenia minus kwota 556,02
85 528,00		14 839,02 + 32% nadwyżki ponad 85 528,00

Źródło: Art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W polskich przepisach regulujących podatek dochodowy od osób fizycznych ustawodawca zawarł regulacje, które miały teoretycznie wykluczyć wpływ inflacji na obciążenia podatkowe. W pierwszej ustawie z roku 1991, zgodnie z art. 27 ust. 3, przedziały dochodu podlegające opodatkowaniu podatkiem, oraz kwota wolna, poczynając od roku 1993, podlegały w każdym roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Zgodnie z ust. 4, minister finansów ustala skalę podatku dochodowego na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem wcześniej wskazanej wielkości. Tak więc, wielkością, która miała urealniać kwotę wolną oraz progi podatkowe, był wskaźnik przeciętnego wzrostu wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego.

Takie uregulowania obowiązywały do roku 2003 w zakresie kwoty wolnej i roku 2004 w zakresie progów podatkowych. Zatem, zgodnie z art. 27 ust. 4 i 5, kwota, o którą zmniejsza się podatek lub zaliczkę oraz przedziały dochodu, podlegające opodatkowaniu, podlegają w każdym roku podatkowym podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w roku poprzedzającym ten rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. W tym przypadku ustawodawca postanowił indeksować te wartości już o inną wielkość, a mianowicie o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Począwszy od 2004 roku, zapisy mające uchronić podatników przed wzrostem obciążeń fiskalnych, pod wpływem inflacji zostały uchylone. W tabeli 4.8. zostały przedstawione obowiązujące w Polsce skale podatkowe w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych.

Na podstawie określonych w ustawie kwot, zmniejszających podstawę obliczenia podatku, można wyliczyć kwotę dochodu, którą ustawodawca zwolnił z opodatkowania. Jej wysokość została przedstawiona w tabeli 4.9. Mówiąc o kwocie wolnej, w teorii opodatkowania często utożsamia się jej wysokość z postulatem zwolnienia z obowiązku podatkowego takiej części dochodu, która pozwalałaby na zaspokojenie najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Jednak krótka analiza tej części prawnej konstrukcji podatku dochodowego, obowiązującego w Polsce, pozwala mieć duże wątpliwości, czy ta argumentacja rzeczywiście kierowała ustawodawcą w momencie jej stanowienia.

Tabela 4.9.

Wielkość dochodu zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych, w latach 1992 – 2009

Rok	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dochód zwolniony	432	432	577	789	1 040	1 391	1 772	2 078	2 296
Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dochód zwolniony	2 596	2 727	2 790	2 790	2 790	2 790	3 013	3 089	3 089

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*.

Jeżeli potraktować za dane wyjściowe wielkości precyzujące skalę podatkową w roku 1992 oraz wskaźnik wzrostu przeciętnego wynagrodzenia i wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (tabela 4.10.), można wyliczyć, jakie wielkości powinny obowiązywać w poszczególnych latach podatkowych.

Tabela 4.10.
Dynamika zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych, w latach 1993 – 2008

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Zmiana przeciętnego wynagrodzenia – rok poprzedni = 100	125,4	135,4	131,8	126,5	124	116,7	112,5	111,6
Zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych – rok poprzedni = 100	134,6	130,7	126,8	119,4	114,8	111,6	107,4	110,4
Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Zmiana przeciętnego wynagrodzenia – rok poprzedni = 100	108	102,6	104,2	104	103,9	104,1	108,6	109,4
Zmiana cen towarów i usług konsumpcyjnych – rok poprzedni = 100	105,5	101,8	101,1	104,3	102,4	101,0	102,5	104,2

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na waloryzację kwoty wolnej o jeden ze wskaźników przedstawionych w tabeli 4.10., to dochód zwolniony kształtowałby się w latach 1993 – 2008 w sposób ukazany w tabeli 4.11. Z przedstawionych danych wynika, iż realna wielkość dochodu wolnego od podatku odbiegała od wielkości zawartych w ustawie podatkowej.

Tabela 4.11.
Wielkość dochodu zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych, w latach 1993 – 2008, przy uwzględnieniu wskaźników zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych

Rok	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dochód zwolniony, określony w ustawie	432	577	789	1040	1391	1772	2078	2296
Dochód zwolniony, skorygowany o wskaźnik zmian przeciętnego wynagrodzenia	542	781	1040	1316	1725	2068	2338	2562
Dochód zwolniony, skorygowany o wskaźnik zmian cen towarów i usług	581	754	1000	1242	1597	1978	2232	2535
Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dochód zwolniony, określony w ustawie	2596	2727	2790	2790	2790	2790	3013	3087
Dochód zwolniony, skorygowany o wskaźnik zmian przeciętnego wynagrodzenia	2804	2798	2916	3032	3150	3280	3562	3896
Dochód zwolniony, skorygowany o wskaźnik zmian cen towarów i usług	2739	2776	2807	2927	2997	3027	3103	3233

Źródło: Obliczenia własne.

Podobna sytuacja występuje w zakresie kwot określających granice poszczególnych progów podatkowych. Tutaj także, mimo dokonywanych zmian, ich wielkości odbiegały od tych, jakie realnie zostały ukształtowane przez wielkości rynkowe – zob. tabela 4.12.

Reasumując rozważania podjęte w tym punkcie, należy stwierdzić, iż w kilkunastoletnim okresie funkcjonowania podatku dochodowego w Polsce mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem „zimnej progresji”. Ta ukryta forma wzrostu obciążeń podatkowych dotyczyła wszystkich podatników, którzy opłacali ten podatek zgodnie z zasadami uregulowanymi w art. 27 ust 1 (według skali podatkowej). Powszechność tego zjawiska była realizowana przez kwotę wolną od podatku. Natomiast w przypadku samych progów podatkowych określenie skali tego zjawiska jest niezmiernie trudne. Należałoby bowiem poddać analizie wszystkich podatników, którzy przez wzrost swych wynagrodzeń zakwalifikowali się do wyższego progu podatkowego. Bardzo ważne w tym względzie byłyby przyczyny tych podwyżek, czy wynikały one z faktu wzrostu wydajności pracy, czy też były wynikiem jedynie urealnienia otrzymywanych płac. Duża trudność w analizie tego zjawiska nie umniejsza jednak faktu, iż pewną część dochodów podatkowych ustawodawca pozyskał właśnie dzięki opisywanemu zjawisku, na które szczególnie są wrażliwe progresywne podatki dochodowe.

Tabela 4.12.

Wielkości kwot granicznych progów podatkowych podatku dochodowego od osób fizycznych, w latach 1993 – 2008, skorygowane o wskaźniki zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych

Lata	Kwoty określające granice progów podatkowych					
	Obowiązujące w poszczególnych latach		Skorygowane o wskaźnik zmian przeciętnego wynagrodzenia		Skorygowane o wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych	
1993	6 480	12 960	8 126	16 252	8 722	17 444
1994	9 080	18 160	12 294	24 589	11 868	23 735
1995	12 400	24 800	16 343	32 686	15 723	31 446
1996	16 380	32 760	20 721	41 441	19 558	39 115
1997	20 868	41 736	25 876	51 753	23 956	47 913
1998	25 252	50 504	29 469	58 938	28 181	56 362
1999	29 624	59 248	33 327	66 654	31 816	63 632
2000	32 736	65 472	36 533	73 067	36 141	72 281
2001	37 024	74 048	39 986	79 972	39 060	78 121
2002	37 024	74 048	37 987	75 973	37 690	75 381
2003	37 024	74 048	38 579	77 158	37 431	74 863
2004	37 024	74 048	38 505	77 010	38 616	77 232
2005	37 024	74 048	38 431	76 862	37 913	75 825
2006	37 024	74 048	40 007	80 013	38 292	76 583
2007	43 405	85 528	43 447	86 894	39 249	78 498
2008	44 490	85 528	47 531	95 063	40 898	81 795

Źródło: Obliczenia własne.

Za niekorzystne zjawisko w tym zakresie należy uznać uchYLENIE ustawowych gwarancji dla podatników neutralności obciążeń podatkowych względem inflacji. Jak wynika z tabeli 4.8., granice progów podatkowych w latach 2001 – 2006 w ogóle się nie zmieniły. W okresie tym jedynie w 2001 r., 2002 r. i 2003 r. nieznacznie wzrosła kwota wolna od podatku, żeby później do 2006 roku pozostać na niezmiennym poziomie. Pewną ulgą może być fakt, iż w tym okresie zarówno zmiany przeciętnego wynagrodzenia, jak i zmiany poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych odbywały się w niewielkim zakresie.

Należy także podkreślić, iż od roku 2007 w stosunkowo dużym stopniu podniesiono wartości graniczne poszczególnych progów, co bez wątpienia przyczyniło się do urealnienia tych wartości. Jest to szczególnie widoczne w przypadku przyjęcia wskaźnika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych jako wielkości korygującej (tabela 4.12.).

ROZDZIAŁ 5.

WYBRANE ZAGADNIENIA KONSTRUKCJI OPTYMALNEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

5.1. Teoria optymalnego opodatkowania

Kierunkiem badającym systemy podatkowe pod kątem ich optymalności, który wyłonił się z ogólnej teorii opodatkowania, jest tzw. teoria optymalnego opodatkowania. Została ona zapoczątkowana przez F. Ramseya w 1927 r., a następnie rozwijana m.in. przez następujących autorów: C. Heady, G.D. Myles, R.H. Gordon, A.J. Auerbach, J. Slemrod, J.E. Stiglitz, J. Mireless, M. Feldstein, E. Mendoza, J. Hines, R. Barro, P.A. Diamond, A.B. Atkinson, M. Devereux, R. Griffith, B. Dalby, K. McKenzie, M. Mansour, A. Brule oraz innych¹. Generalnie, mówiąc o efektywności bądź skuteczności systemu podatkowego, autorzy bardzo często mają na myśli jedynie stronę dochodową procesu fiskalnego. Jednak bez poznania kosztów, jakich poniesienia wymaga: stanowanie, pobieranie i płacenie podatków, nie jest możliwa pełna analiza pod względem efektywności funkcjonowania systemu podatkowego. Narzędziem pomocnym w tej analizie może być, wspomniana, teoria optymalnego opodatkowania, jako ta, w której położono nacisk na minimalizację strony kosztowej procesu fiskalnego. Inaczej rzecz ujmując, minimalizację kosztów przyjęto jako kryterium optymalizacji systemu podatkowego². Teorię optymalnego opodatkowania można zaliczyć do ekonomii normatywnej, to znaczy tej, która mówi nam, jak powinno być. Stąd też w literaturze przedmiotu można częściej spotkać postulaty dotyczące konkretnych rozwiązań, jakie należy wprowadzić, żeby osiągnąć zakładane cele, aniżeli jedynie próbę oceny stanu zastanego.

Zasadniczo, jeżeli jest mowa o optymalnym opodatkowaniu, to ma się na myśli, taki system, który minimalizuje *excess burden*, czyli tzw. zbędne straty w dobrobycie przy danym poziomie dochodów podatkowych³, lub przy tym poziomie dochodów maksymalizuje dobrobyt społeczny⁴, lub też jest efektywny w sensie *Pareto*⁵. Ażeby możliwe

¹ P. Kulawczuk, *Paradoksalne oddziaływanie progresji podatkowej na dobrobyt społeczny i skuteczność wyborczą*, „Ekonomista”, nr 3, 2005.

² F. Grądański, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 100.

³ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 70 – 71.

⁴ B. Salanie, *The Economics of Taxation*, MIT Press, Cambridge 2003.

było osiągnięcie tak postawionych celów, jest konieczne stworzenie systemu optymalnego, który będzie realizował w możliwie najlepszy sposób relację zamienną między jego stymulacyjną rolą a redystrybucyjną, czyli, inaczej rzecz ujmując, między efektywnością a sprawiedliwością. W przypadku założenia, iż obie te cechy są policzalne i dające się sprowadzić do wspólnego mianownika: *to ta konfiguracja podatkowa będzie optymalna, przy której krańcowa strata z tytułu zniekształcenia mechanizmu rynkowego zrówna się z krańcową społeczną korzyścią bardziej egalitarnego podziału*⁵.

Optymalny system podatkowy musi więc być tworzony zgodnie z określonymi kryteriami⁷:

- musi minimalizować sumę kosztów związanych ze stanowieniem, pobieraniem i płaceniem podatków, czyli kosztów generalnie uzależnionych od efektywności administracji skarbowej;
- alternatywne systemy podatkowe mogą być oceniane pod kątem sprawiedliwości lub uczciwości, ponieważ rozumienie sprawiedliwości przez podatników w wielu przypadkach może nie być precyzyjne;
- systemy podatkowe powinny być tworzone zgodnie z kryterium ekonomicznej efektywności.

Trzecie, z wymienionych powyżej kryteriów, jest najważniejszym punktem zainteresowań ekonomicznej teorii optymalnego opodatkowania⁸. Jeżeli system podatkowy spełni powyższe kryteria, wówczas będzie minimalizował zbędne straty dla danego poziomu dochodów podatkowych lub poziomu wydatków publicznych⁹.

Generalnie, można stwierdzić, iż optymalnym systemem podatkowym, będzie ten, który w sposób maksymalny będzie realizował przyjętą funkcję dobrobytu społecznego – będzie maksymalizował dobrobyt społeczny. Należy jednak zauważyć, iż podobnie, jak jest nieskończenie wiele możliwych alokacji zasobów efektywnych w sensie *Pareto*, tak też istnieje nieskończenie wiele optymalnych systemów podatkowych¹⁰.

W tak sformułowanych definicjach optymalnego systemu podatkowego należy umieścić odpowiednie konstrukcje podatkowe, które realizowałyby tę koncepcję. Wypada jednak zauważyć, iż rząd, dzięki odpowiednio dobranym konstrukcjom podatkowym, ma osiągnąć maksymalny dobrobyt społeczny (lub minimalne, zbędne straty) nie przez maksymalizację wpływów podatkowych, lecz przez minimalizację kosztów systemu podatkowego. Inaczej mówiąc, teoria optymalnego opodatkowania zakłada maksymalizację funkcji celu przy stałych, określonych wpływach podatkowych. Stąd też pytania stawiane przez teorię optymalnego opodatkowania będą następujące¹¹:

⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 662.

⁶ F. Grądzalski, *System...*, op. cit., s. 127.

⁷ A. Sandmo, *Optimal Taxation: An Introduction to the Literature*, „Journal of Public Economics”, Vol. 6, s. 37.

⁸ A. Altay, *The Theory of Optimal Taxation and New Approaches: a Survey*, Public Sector Economics Research Centre (PSERC), University of Leicester, Leicester 2000.

⁹ Tamże.

¹⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 662.

¹¹ W. M. Gentry, *Optimal taxation*, [w:] (eds.) J.J. Cordes, R.D. Ebel, J.G. Gravel, *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Urban Institute Press, Washington 1999, s. 307.

- Czy rząd powinien stosować podatki dochodowe, czy konsumpcyjne (bezpośrednie, czy pośrednie)?
- W ramach podatków pośrednich stawki powinny być różne dla różnych towarów?
- Jak progresywny powinien być system podatkowy?

Sama teoria optymalnego opodatkowania, w ramach tworzonych modeli, obejmuje swym zakresem wiele aspektów systemu podatkowego. Poszczególne z nich mają jednak pewne cechy wspólne¹²:

- każdy z modeli określa możliwe do zastosowania przez rząd rodzaje podatków, przy wykluczeniu podatków niezniekształcających (*lump-sum taxes*);
- każdy z modeli określa reakcje podatników (ludności i firm) na nałożone podatki;
- rząd ma możliwość wyznaczania różnych kombinacji struktury systemu podatkowego, które to w prostszych modelach minimalizują zbędne straty w dobrobycie, zaś w tych bardziej skomplikowanych – równoważą efektywność ze sprawiedliwością opodatkowania.

Do określenia optymalnego systemu podatkowego jest niezbędne podjęcie pewnych założeń¹³:

- przyjęcie określonej funkcji dobrobytu społecznego;
- przyjęcie *excess burden* jako kryterium pozwalające na wyodrębnienie podatków neutralnych i zniekształcających;
- wykluczenie ze zbioru możliwych rozwiązań podatków *first best*, czyli podatków niezniekształcających;
- wysoki stopień sformalizowania.

Pierwsze z tych założeń, w pewnym sensie, warunkuje całość rozważań dotyczących wyboru poszczególnych instrumentów podatkowych do zastosowania. W przypadku teorii optymalnego opodatkowania jest to funkcja użyteczności społecznej (*funkcja Benthana*), to znaczy ta, w przypadku której dobrobyt społeczny jest sumą użyteczności osiąganych przez poszczególnych członków społeczeństwa, w przeciwieństwie do *funkcji Rawlasa*, gdzie dobrobyt społeczeństwa zależy od poziomu dobrobytu jednostki znajdującej się w najgorszej sytuacji. Dlatego też przyjęcie określonej funkcji dobrobytu społecznego sprawia, iż różne struktury podatków będziemy uważać za optymalne.

Drugie założenie wynika, z już przytaczanego wcześniej, podziału podatków na¹⁴:

- wywołujące zniekształcenia – neutralne,
- nie wywołujące zniekształceń – podatki zryczałtowane (*lump-sum taxes*).

Pod hasłem zniekształceń, wywoływanych przez podatki, rozumie się ich negatywny wpływ na mechanizm rynkowy oraz procesy alokacyjne. Stąd też nałożenie tego rodzaju podatków nie wywołuje zmian w relacjach cenowych, ustalonych przez rynek oraz nie wpływa bezpośrednio na zachowania podatników (producentów i kon-

¹² W.M. Gentry, *Optimal taxation*, op. cit., s. 307.

¹³ F. Grądzalski, *System...*, op. cit., s. 105.

¹⁴ Zob.: podrozdz. 2.2. lub J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 557 – 558 lub F. Grądzalski, *System...*, op. cit., s. 106.

sumentów). Z tego też względu są one zaliczane do rozwiązań *first-best*, czyli pierwszych najlepszych, ponieważ nie wywołują negatywnych efektów, a przede wszystkim *excess burden*. Nałożenie tego rodzaju podatków niesie za sobą realizowanie celu dochodowego opodatkowania i może odbywać się wówczas, jeżeli podatnicy są neutralni względem postulatu sprawiedliwości opodatkowania. Jeśli więc postulat sprawiedliwości nie wpływa na konstrukcję podatku, to można go uznać za najbardziej efektywny ekonomicznie. Jednak, jak wskazuje na to trzecie założenie, podatki te nie mogą znaleźć zastosowania w praktyce, dlatego też cały problem sprowadza się do poszukiwania rozwiązań *second-best*, czyli zastosowania podatków zniekształcających. Problem w tym, żeby znaleźć takie rozwiązania, które będą wywoływać jak najmniejsze straty w dobrobycie, czyli inaczej będą minimalizować *excess burden*.

Przyjęcie rozwiązań *second-best* jest swego rodzaju ukłonem w stronę postulatu sprawiedliwości. Jest to konieczne z tego względu, iż trudno jest sobie wyobrazić społeczeństwo, które całkowicie byłoby neutralne w stosunku do tego postulatu. Pojawia się więc problem wymienności (*trade-off*) między ekonomiczną efektywnością a społeczną sprawiedliwością. Jeżeli zatem ustawodawca dąży do zbudowania optymalnego systemu podatkowego, musi rozważyć, czy ubytek na efektywności, dzięki przejściu od rozwiązań *first-best* do rozwiązań *second-best*, zostanie zrekompensowany wzrostem użyteczności, jakie społeczeństwo będzie odnosić z realizacji postulatu sprawiedliwości przez podatki. Inaczej rzecz ujmując, czy *excess burden*, wywołane przyjęciem rozwiązań *second-best*, przewyższy straty w dobrobycie wywołane zniekształceniem relacji rynkowych, lub też, czy zbliży społeczeństwo do osiągnięcia maksymalnego poziomu funkcji dobrobytu, czy też nie. Trafne wydaje się w związku z tym stwierdzenie J. Stiglitz, że: *stosowanie podatków zniekształcających jest więc nieuniknioną konsekwencją naszej potrzeby redystrybucji dochodu w świecie, w którym państwo może obserwować cechy jednostek jedynie w sposób niedoskonały. Nie zmienia to wszakże faktu, że jedne systemy podatkowe powodują mniejsze deformacje w gospodarce niż inne*¹⁵.

Rozważania dotyczące konkretnych konstrukcji podatkowych w ramach teorii optymalnego opodatkowania można podzielić na dwie grupy: pierwsza, a zarazem jedna z najstarszych, dotyczy optymalnej konfiguracji stawek podatku pośredniego od towarów (*commodity tax*), zaś druga zaś jest związana z rozważaniami na temat podatku od dochodów osobistych¹⁶. Należy zaznaczyć, iż w ramach tej teorii nie prowadzi się rozważań dotyczących podatków od przedsiębiorstw, zysków kapitałowych lub spadków¹⁷.

Podstawowym pytaniem, jakie jest stawiane przez teorię optymalnego opodatkowania w ramach podatków pośrednich jest to, czy opodatkowanie towarów i usług jednolitą stawką jest optymalne¹⁸. W zakresie poszukiwań odpowiedzi na tak sformułowane pytanie należy cofnąć się do roku 1927, kiedy to został opublikowany artykuł F. Ramsey¹⁹, który obecnie stanowi punkt wyjścia do analizy tego problemu. Niekiedy problem ten jest określany problemem (regułą) Ramseya. Wyprzedzając nieco

¹⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 663.

¹⁶ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307 lub D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal...*, op. cit., s. 1.

¹⁷ A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

¹⁸ W.M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

¹⁹ F.P. Ramsey, *A Contribution to the theory of Taxation*, „Economic Journal”, Vol. 37, 1927.

rozważania na ten temat, można przytoczyć jego odpowiedź związaną z przytoczonym zagadnieniem – *rzadko kiedy ujednoczona stawka podatku od towarów jest optymalna*²⁰.

F. Ramsey za optymalny system podatkowy uznał taki, który pozwoli na maksymalizację funkcji użyteczności reprezentatywnego konsumenta, przy założeniu, że dochód do uzyskania z tytułu podatków jest z góry zadany²¹, zaś dostępnym zbiorem podatków są jedynie podatki od towarów i usług, wyłączając podatki od dochodu. Celem rządu w stworzonym przez niego modelu jest minimalizacja zniekształceń (zbędnych strat – *excess burden*) powstałych w wyniku nałożenia podatków przy zadanym dochodzie, bez wpływu na poczucie sprawiedliwości systemu. Zostaną one zminimalizowane, jedynie wówczas, jeżeli stawki podatku zostaną tak ukształtowane, że konsument przy danym opodatkowaniu nie będzie już zainteresowany zmianą swojej pozycji – zostanie osiągnięta efektywność w sensie *Pareto*²². Sam F. Ramsey następująco sformułował tę kwestię: *problem, którym proponuje się zająć jest następujący: dany przychód podatkowy ma być zebrany za pomocą proporcjonalnych podatków na kilku lub wszystkich zastosowaniach dochodu, podatki z różnych zastosowań będą prawdopodobnie według różnych stawek; jak te stawki powinny być ukształtowane, aby zmniejszenie użyteczności było minimalne? Proponuję zlekceważyć zarówno pytania dotyczące podziału, jak i rozważania wynikające z różnic w krańcowych użytecznościach pieniędzy różnych ludzi i chciałbym zająć się całkowicie konkurencyjnym systemem bez handlu zagranicznego. Następnie, będę przypuszczał, w terminologii Profesora Pigou, że prywatne i społeczne produkty netto są zawsze równe albo zostały wywołane przez wpływ państwa nie uwzględniony w opodatkowaniu, które rozważamy. Dlatego też wykluczam przypadek, dyskutowany w marshallowskich Zasadach, w którym premia z towarów o zwiększającym się przychodzie jest wskazana. W zadanym przypadku nie powinniśmy uważać, za oczywiste rozwiązanie, że nie powinno być zróżnicowania jest całkowicie bezbłędne*²³.

Rozwiązaniem z zakresu opodatkowania pośredniego z grupy *first best* jest podatek z jednolitą stawką obciążającą wszystkie produkty i usługi (włączając w to także czas wolny – *leisure*). Wówczas rozwiązanie to będzie niezniekształcające, tzn. takie, iż nie będzie wpływało na decyzje konsumenta w wyborze poszczególnych dóbr do konsumpcji – nie będzie występował efekt substytucyjny, a jedynie efekt dochodowy. Inaczej rzecz ujmując, relacja ceny wolnego czasu do pozostałych dóbr będzie taka sama przed i po opodatkowaniu. Jednak jednolite stawki podatku od towarów mogą być niezniekształcające, jeżeli będą spełnione określone warunki²⁴:

- będziemy mieć do czynienia z jednym, reprezentatywnym konsumentem lub wieloma jednorodnymi;
 - będzie dostępna doskonała informacja;
 - podatek od towarów będzie jedynym podatkiem.
- Będą one wiązały się jednak z pewnymi problemami²⁵:

²⁰ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

²¹ F. Grądański, *System...*, op. cit., s. 132.

²² Tamże, s. 132.

²³ P. Kulawczuk, *Paradoksalne...*, op. cit., [za:] F.P. Ramsey, *A Contribution...*, op. cit.

²⁴ F. Grądański, *System podatkowy...*, op. cit., s. 128.

²⁵ W. M. Gentry, *Optimal taxation...*, op. cit., s. 308.

- po pierwsze podatki te nie będą w stanie obciążyć specyficznego dobra, jakim jest czas wolny – „*leisure*”, co może powodować występowanie efektu substytucyjnego;
- po drugie założeniem dla takiego modelu są w pełni elastyczne krzywe popytu, aby konsumenci byli neutralni względem nałożonego na nich opodatkowania pośredniego.

Jednak niepełna informacja nie pozwala opodatkować specyficznego dobra, jakim jest czas wolny. Rząd po prostu nie jest w stanie określić miarodajnych wielkości, które posłużyłyby za podstawę opodatkowania tego dobra. Jeżeli zakładamy stałe wpływy podatkowe z jednej strony, z drugiej zaś następuje ograniczenie przedmiotów opodatkowania, to automatycznie powoduje to konieczność pozyskania wyższych dochodów z zidentyfikowanych dóbr. Prowadzi to do zmian w relacji cen, w wyniku której następuje relatywne potaniecie czasu wolnego, co sprawia, iż konsumenci będą dążyli do zastąpienia dóbr opodatkowanych tymi, które nie są objęte podatkiem. Inaczej rzecz ujmując, będzie występował efekt substytucyjny.

Ulokowanie konsumenta w punkcie efektywnym w sensie *Pareto* nastąpi zatem wówczas, gdy stawki podatku od towarów będą tak ukształtowane, iż konsument nie będzie zainteresowany zmianą swego położenia, czyli będzie on maksymalizował swoją użyteczność, co będzie możliwe, jeżeli negatywne efekty, wywołane nałożeniem podatku, zostaną zminimalizowane. W modelu tym zmienną niezależną są stawki podatku od towarów, zaś zmiennymi zależnymi są popyt i podaż pracy²⁶:

$$\max_i V[p, y(p, \bar{u})] \quad \text{przy} \quad \sum_i t_i x_i - T = 0,$$

gdzie:

V – pośrednia funkcja użyteczności konsumenta,

p – wektor cen konsumowanych produktów,

y – dochód,

\bar{u} – stała użyteczność,

x_i – konsumowane dobra,

t_i – stawki podatku obciążające poszczególne dobra x_i .

Rozwiązaniem tak sformułowanego zadania optymalizującego może być reguła Ramseya w postaci 27:

$$\sum_i t_i S_{ji} = -\alpha x_j, \quad \sum_i t_i \frac{\partial x_j^s}{\partial p_i} = -\alpha x_j.$$

Uwzględniając powyższe, optymalnym systemem podatkowym jest ten, w którym relatywna zmiana wszystkich kwot podatkowych prowadzi do takiej samej, relatywnej zmiany skompensowanego popytu na wszystkie dobra. Inaczej regułę Ramseya można opisać następująco: optymalne skonfigurowanie stawek podatku od towarów prowadzi do równomiernego procentowego ograniczenia w skom-

²⁶ F. Grądzki, *System...*, op. cit., s. 132.

²⁷ Tamże, s. 134.

pensowanym popycie na dobra²⁸. Odmianą interpretacją reguły Ramseya jest ta, według której optymalne stawki podatku na różne dobra zależą od relacji między popytem na nie a czasem wolnym. Zatem optymalnymi stawkami będą te, które w większym stopniu będą obciążać dobra służące przyjemności (*leisure*), a niższymi dobra sprzyjające pracy²⁹. Taka konstrukcja stawek podatkowych wynika z, już zauważonego, faktu, iż niemożliwe jest opodatkowanie czasu wolnego, przez co zastosowanie rozwiązań z zakresu *first best* jest wykluczone. Stąd też nałożenie podatku na dobra, które mu sprzyjają, prowadzi w sposób pośredni do opodatkowania czasu wolnego. Oczywiście, tak sformułowana teza powoduje problemy natury technicznej: jak odróżnić, z punktu widzenia podatkowego, kiedy dane dobro wykorzystywane jest dla przyjemności, kiedy dla pracy?

Podatki, które będą minimalizowały *excess burden*, można nazwać podatkami Ramsaya. Jak wynika z reguły Ramseya, przy pewnych założeniach będą to podatki proporcjonalne do sumy odwrotności elastyczności popytu i podaży³⁰:

$$\frac{t}{p} = k \left(\frac{1}{\eta_u^d} + \frac{1}{\eta^s} \right),$$

gdzie:

k – współczynnik proporcjonalności uzależniony od poziomu dochodów, które państwo chce uzyskać,

t – podatek,

p – cena po opodatkowaniu,

η_u^d – elastyczność skompensowanego popytu,

η^s – elastyczność podaży.

Jeżeli, zgodnie z przytoczonym już założeniem, podaż będzie doskonale elastyczna (współczynnik elastyczności będzie dążył do nieskończoności), wówczas podatek będzie po prostu odwrotnie proporcjonalny do elastyczności skompensowanego popytu.

Postulatem płynącym z interpretacji reguły Ramseya w zakresie polityki podatkowej może być reguła *inverse-elasticity*³¹ (odwrotnej elastyczności)³². Może ona mieć zastosowanie jedynie w przypadku dóbr, na które popyt jest między sobą niezależny, to znaczy, iż mieszane cenowe elastyczności są równe zero. Otrzymamy więc³³:

$$t_r = \frac{\delta}{E_{rr}}, r = 1, \dots, m,$$

gdzie:

$t_r = \frac{T_r}{P_r}$ – procentowa stawka podatku,

²⁸ W.M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

²⁹ Tamże, s. 307.

³⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 675.

³¹ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 308.

³² Por.: D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal...*, op. cit., s. 8.

³³ Tamże, s. 8.

E_{rr} – przeciętna skompensowana elastyczność popytu.

Tak więc, stawki podatku powinny być odwrotnie proporcjonalne do skompensowanej elastyczności popytu na dobra opodatkowane. Dobra, na które popyt jest nieelastyczny, powinny być obciążone wyższymi stawkami do momentu, gdy zmiany cen, wywołane nałożeniem podatku, nie wywołują znacznych zniekształceń. Natomiast, w przypadku dóbr o elastycznym popycie powinny być zastosowane niższe stawki do momentu, gdy mała zmiana ceny będzie wywoływać duże zmiany w wielkości popytu. W kontekście tej reguły, J. Stiglitz określił w sposób następujący podstawowe ustalenie Ramsaya: *dobra o niskiej elastyczności popytu (lub niskiej elastyczności podaży) powodują mniejszą krańcową zbędną stratę przypadającą na krańcowego dolara dochodów i dlatego mogą być opodatkowane wyższymi stawkami krańcowymi*³⁴. Graficzne ujęcie problemu optymalnego podatku od towarów zostało ukazane na rysunku 5.1.

W części A przedstawiono graficzną relację między stawką podatkową a wywołaną przez nią zbędną stratę w dobrobycie, zaś w części B zależność między dochodem podatkowym a wysokością stawki podatku. Z porównania tych wykresów można wyliczyć dla każdej zmiany stawki podatku, jaki będzie stosunek zmiany zbednej straty do zmiany dochodów podatkowych. Posługując się wielkościami krańcowymi, można wyznaczyć, jaka będzie wielkość zbednej straty przy wzroście dochodów podatkowych o jednostkę.

W przypadku części C zobrazowano podobne zależności, lecz dla dwóch towarów. Aby system podatku od towarów był optymalny, rząd powinien tak ustalić stawki podatku na poszczególne dobra, aby wzrost *excess burden*, wynikający ze wzrostu dochodów podatkowych o 1 dolara, był taki sam dla każdego dobra. Na rysunku widać, iż przyrostowi dochodów podatkowych o 1 dolara, w przypadku obu towarów, towarzyszy taki sam przyrost zbednej straty. Różnica polega jednak na tym, iż dobro i opodatkowane stanowią niższą stawkę, aniżeli dobro *j*.

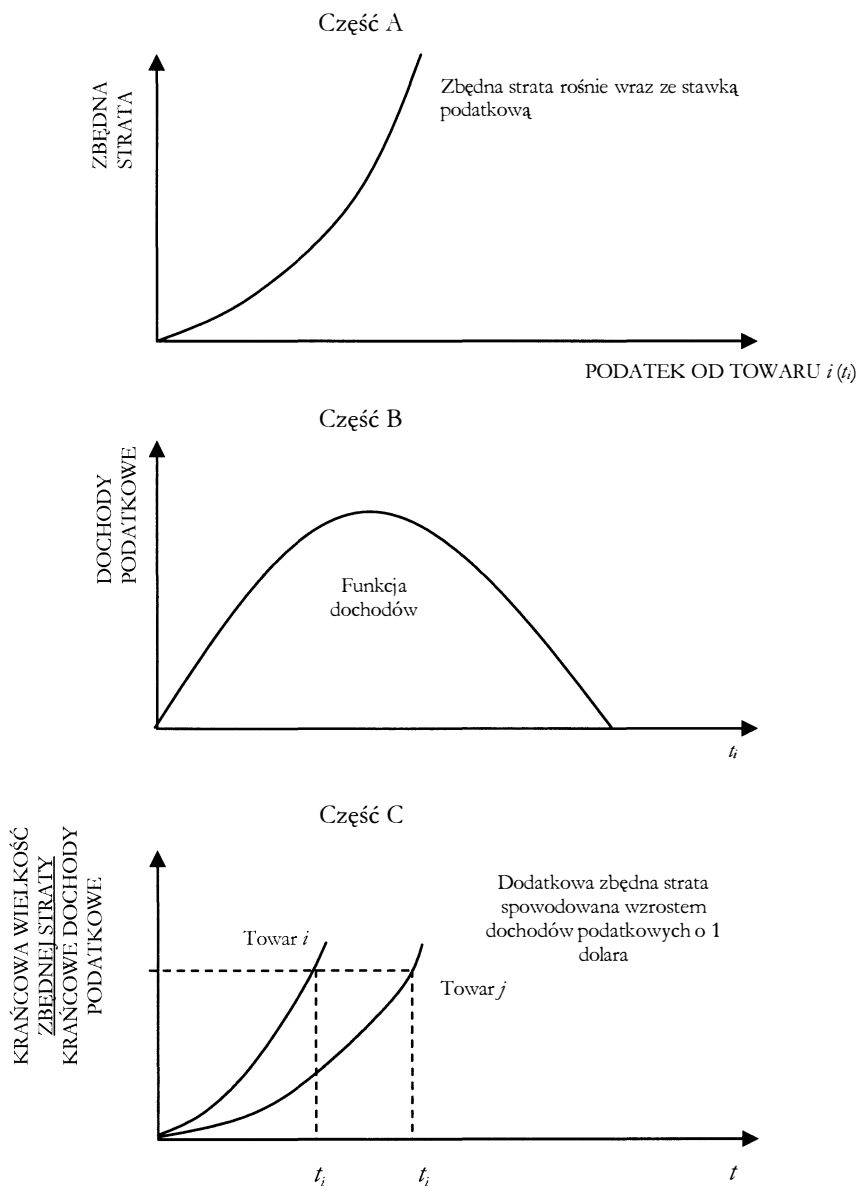
Reasumując zagadnienia dotyczące optymalnego opodatkowania towarów, należy stwierdzić, iż trzeba stosować różne stawki podatków dla rozmaitych towarów. Każdy z towarów charakteryzuje się inną elastycznością, stąd też opodatkowanie przy zastosowaniu jednolitej stawki będzie prowadzić do różnych zbednych start w dobrobycie. Ich wyrównaniu ma zapobiec różnicowanie stawek na poszczególne towary pod względem ich elastyczności cenowej. Aby minimalizować straty w dobrobycie, powinno się wyżej opodatkować dobra charakteryzujące się niską skompensowaną elastycznością popytu, zaś niżej te, których elastyczność jest wyższa. Nałożenie bowiem nawet relatywnie wysokich podatków na pierwszą grupę dóbr spowoduje powstanie stosunkowo niewielkich efektów substytucyjnych. Pewnym hamulcem na drodze do wprowadzenia takich rozwiązań jest fakt, iż do tej grupy należą towary pierwszej potrzeby. Opodatkowanie ich zatem wyższą stawką podatku, bez wątpienia, wynikałoby z uwzględnienia jedynie postulatu efektywności systemu podatkowego z pominięciem aspektów sprawiedliwości społecznej³⁵.

³⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 677.

³⁵ F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 138.

Rysunek 5.1.

Optymalne opodatkowanie towarów



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, op. cit., s. 676.

Na fakt ten zwrócił także uwagę P. Diamond³⁶, który stwierdził, iż zastosowanie reguły Ramsaya w rzeczywistości będzie wymagało zastosowania wyższych stawek na produkty pierwszego rzędu, zaś niższych na towary luksusowe. Stąd też rozwinął on regułę Ramsaya o wprowadzenie do modelu gospodarstw o różnym statusie materialnym. Socjalna funkcja rządu w modelu Diamonda jest średnią ważoną użyteczności poszczególnych konsumentów. Wagi przyjęte do tej funkcji zależą od poziomu życia poszczególnych gospodarstw, z tym że dla gospodarstw o niższym poziomie są to wagi wyższe, zaś dla gospodarstw żyjących na wyższym poziomie – niższe. Nieuwzględnienie postulatu sprawiedliwości w regule Ramsaya powoduje pewne wypaczenie wniosków z niej płynących. Procentowa zmiana w konsumpcji dóbr przez gospodarstwa faworyzowane przez rząd (czyli te, które potrzebują pomocy ze strony państwa) jest mniejsza, aniżeli jest to w przypadku tych gospodarstw, które mają niższą wagę w socjalnej funkcji państwa. Tak więc, w regule Ramsaya może być zawarty także postulat sprawiedliwości, przez zastosowanie wyższych stawek podatku na dobra konsumowane w większości przypadków przez bogatych³⁷.

Nie bez znaczenia są też koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem takiego systemu podatków od towarów³⁸.

Drugą sferą zainteresowania teorii optymalnego opodatkowania jest optymalna konfiguracja podatków dochodowych (bezpośrednich). Wśród wielu autorów opodatkowanie czystej nadwyżki, osiągniętej przez podatnika w trakcie pewnego okresu, w najlepszym stopniu realizuje wszelkie cechy systemu podatkowego, a szczególnie cechę sprawiedliwości. Konstrukcja, która ma zapewnić realizację tej funkcji, polega na przyjęciu progresji. Wynika to z ugruntowanego już sposobu uzasadniania stosowania tego rodzaju skali podatkowej, a mianowicie z „teorii równej ofiary”. Sprowadza ona rozważania dotyczące progresji do kategorii użyteczności poszczególnych jednostek, która jest uzyskiwana z kolejnych jednostek dochodu. Za sprawiedliwe uznano zatem podatki, po nałożeniu których względne straty na tej użyteczności będą takie same. Jeżeli zatem osoby więcej zarabiające coraz mniej „cenią” dodatkowe jednostki dochodu, trzeba na nie nałożyć większe stawki podatku, żeby ich sytuację zrównać z osobnikami mniej zarabiającymi. Jednak powstaje wówczas problem związany z siłą tej progresji, tym bardziej że większa progresja prowadzi do większych strat w dobrobycie³⁹.

Mimo że problem związany z kształtem skali opodatkowania dochodów⁴⁰ ludności jest problemem stosunkowo starym, większość pozycji ze współczesnej litera-

³⁶ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

³⁷ Jako przykład takiego postępowania w rzeczywistości, Gentry podaje fakt wyłączenia w niektórych stanach z objęcia podatkiem od sprzedaży artykułów spożywczych, ze względu na większy ich udział w wydatkach osób mniej zamożnych – por.: *prawo Engela*. Przykład ten jest niewątpliwie w opozycji do reguły Ramsaya, gdzie postulowano objęciem wyższymi stawkami dóbr o niskiej elastyczności popytu, która to niewątpliwie charakteryzuje żywność.

³⁸ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

³⁹ Zob.: podrozdz. 5.2.

⁴⁰ Jest to ogólne stwierdzenie, ponieważ *stricte* dochód, jako podstawa opodatkowania, pojawił się stosunkowo najpóźniej, tzn. pod koniec XIX w. Nie wyklucza to jednak stwierdzenia, iż problem związany z wyborem między proporcjonalnym a progresywnym opodatkowaniem ludności jest jednym z najstarszych w teorii opodatkowania.

tury odnosi się do pozycji Jamesa Mirrleesa⁴¹ z 1971 r.⁴². Wynika to z faktu zaproponowania przez tego autora nieco odmiennego podejścia do analizy, pod kątem optymalizacji, podatków dochodowych. Jak zauważył F. Grądalski: *główna innowacja teorii optymalnego opodatkowania dochodów polega na odmiennym sformułowaniu funkcji użyteczności [...] zależy (ona) nie jedynie od dochodu, lecz także od czasu wolnego*⁴³. Widać więc zatem, iż także tu pojawia się efekt substytucyjny między czasem wolnym a pracą. Będzie on tym silniejszy, im silniejsze będzie opodatkowanie jednego z tych elementów. Dlatego też najważniejszym problemem teorii opodatkowania w zakresie opodatkowania dochodów jest analiza związku pomiędzy wybraną taryfą podatkową a podażą pracy⁴⁴.

Rozważania dotyczące tej części systemu podatkowego skupiają się przede wszystkim na sposobie opodatkowania jedynie dochodów z pracy⁴⁵. Zakładamy zatem, iż nie ma oszczędności i dochodów kapitałowych, a jedynym podatkiem jest podatek od dochodów z pracy. Efekt substytucyjny, minimalizacją którego zajmuje się teoria optymalnego opodatkowania, polega na zastępowaniu pracy czasem wolnym, i na odwrót. Jeżeli rząd nakłada zbyt duże podatki na dochody z pracy, tzn. coraz większą część wypracowanego dochodu jest zabierana w formie podatku, podatnicy w coraz większym stopniu decydują się na zastąpienie pracy czasem wolnym. Należy zauważyć, iż od wielkości efektu substytucyjnego zależy wielkość zbędnej straty.

Ocena optymalności podatku od dochodów z pracy jest uzależniona od korzyści w dobrobycie społecznym, wywołanych redystrybucją i kosztów związanych z samym faktem nałożenia podatku, z tym że⁴⁶:

- kosztem redystrybucji dochodu jest fakt wpływu podatku na podaż pracy;
- im wyższa marginalna stawka podatku, tym wyższe zbędne straty w dobrobycie wywołane na rynku pracy.

Analizę dotyczącą tego rodzaju podatku, pod kątem optymalności, można podzielić na dwie części: analizę optymalnej liniowej i nieliniowej stawki podatku⁴⁷. Ogólne założenia modelu Mirrleesa są następujące⁴⁸:

- jedynym, negatywnym efektem nałożenia podatku jest jego wpływ na liczbę godzin pracy dostarczanej na rynek przez każdego pracownika;
- poszczególni pracownicy różnią się między sobą swą produktywnością oraz⁴⁹
- społeczeństwo jest złożone z jednostek o takich samych funkcjach użyteczności uzależnionych od dochodu i czasu wolnego;
- jednostki różnią się między sobą możliwościami zarobkowania (*earnings abilities*);
- rząd musi pozyskać określoną kwotę wpływów podatkowych.

⁴¹ J.A. Mirrlees, *An Exploration In the Theory of Optimum Income Taxation*, Review of Economic Studies, 1971.

⁴² D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal...*, op. cit., s. 12.

⁴³ F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 157.

⁴⁴ Tamże, s. 157.

⁴⁵ W.M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

⁴⁶ A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

⁴⁷ W.M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 308.

⁴⁸ A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

⁴⁹ D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal...*, op. cit., s. 12.

Uzupełniając powyższe założenia, można jeszcze dodać⁵⁰:

- podatek dochodowy jest jedynym źródłem dochodów dla rządu,
- gospodarka jest złożona z niezliczonej liczby jednostek,
- dana jest funkcja dobrobytu społecznego,
- konsumenci nie oszczędzają.

Problemem jest zatem odnalezienie właściwego rozkładu podatków (*tax function*), maksymalizującego użyteczności poszczególnych jednostek przy zadanych dochodach podatkowych.

Prostszym modelem w tym zakresie jest bez wątpienia ten, który zakłada liniową taryfę opodatkowania. Nie należy jednak utożsamiać tego modelu z podatkiem proporcjonalnym, gdyż tak naprawdę mamy tu do czynienia z taryfą pośrednio progresywną. Konstrukcja ta polega na przyjęciu kwoty wolnej od podatku oraz jednolitej stawki podatku dla pozostałych dochodów. Widać więc zatem, że zmiennymi będą dwa parametry⁵¹:

- kwota wolna może przybrać postać pewnej gwarantowanej kwoty pieniędzy dla jednostek, lub podatku ujemnego;
- marginalna stawka podatku, która wprowadza zniekształcenia w zakresie podejmowania decyzji dotyczących pracy, stąd też powoduje powstanie straty na efektywności.

Przyjęcie takiego założenia sprawia, iż: *przestał być poszukiwany rodzaj taryfy, a celem stało się oszacowanie optymalnej kombinacji parametrów jednej tylko taryfy, a mianowicie – liniowej*⁵². Otrzymujemy zatem:

$$T = t * Y - T_0,$$

gdzie:

T – kwota podatku,

t – stawka krańcowa, marginalna,

Y – dochód do opodatkowania,

T_0 – kwota podatku do odliczenia.

Określenie, wspomnianych, dwóch parametrów może zależeć od⁵³:

- wielkości dochodów, które chce rząd pozyskać,
- preferencji społeczeństwa w zakresie poczucia sprawiedliwości,
- jak bardzo podaż pracy jest uzależniona od nałożonych podatków,
- nierównomierności rozłożenia dochodów przed opodatkowaniem.

Widać więc wyraźnie, iż wielkość poszczególnych parametrów będzie wynikać z dwóch cech podatku, a mianowicie jego efektywności i sprawiedliwości. Na rysunku 5.2. została przedstawiona liniowa taryfa podatkowa dla stałego parametru t oraz określonej wysokości kwoty podatku ujemnego⁵⁴.

⁵⁰ F. Grądzalski, *System...*, op. cit., s. 158 – 159.

⁵¹ W. M. Gentry, *Optimal taxation...*, s. 308.

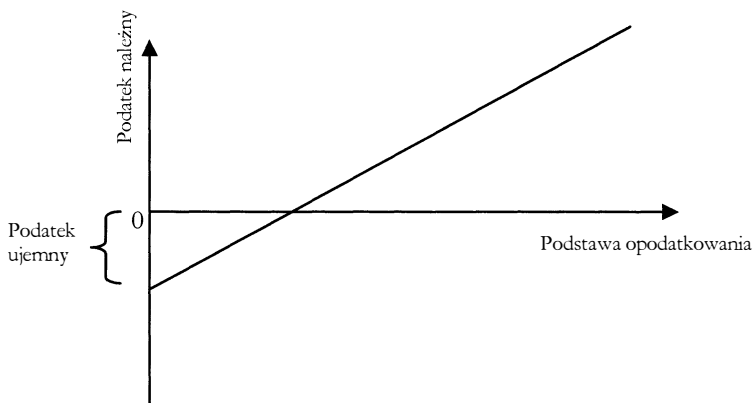
⁵² F. Grądzalski, *System...*, s. 166.

⁵³ W. M. Gentry, *Optimal taxation...*, op. cit., s. 308.

⁵⁴ Szerzej na temat rodzajów konstrukcji liniowych – podrozdz. 5.5.

Rysunek 5.2.

Podatek należny w liniowej taryfie podatkowej z podatkiem ujemnym



Źródło: A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

Zakładając, iż celem rządu jest maksymalizowanie dobrobytu społecznego, to przy określonych założeniach otrzymamy⁵⁵:

$$\max SW = \max U(C, L),$$

przy ograniczeniu budżetowym:

$$t * Y = T_0 + G,$$

przy ograniczeniu budżetowym konsumenta:

$$C - (1-t)w * N - T_0 = 0,$$

zakładając funkcję użyteczności jako funkcję Cobba-Douglasa:

$$\max U = C^\alpha * L^\beta \text{ przy } \alpha + \beta = 1,$$

po dokonaniu działań matematycznych otrzymamy funkcję pozwalającą wyznaczyć wszelkie kombinacje dwóch parametrów, tj. t i T_0 :

$$T_0 = \frac{1-t}{1-t\alpha} \cdot \left(t \cdot w \cdot \alpha \cdot L_{\max} - \frac{G}{k} \right) \quad 0 \leq t \leq 1,$$

gdzie:

SW – funkcja dobrobytu społecznego,

U – użyteczność,

C – konsumpcja,

L – czas wolny,

L_{\max} – czas maksymalny,

G – pożądane wpływy podatkowe lub wydatki rządowe,

w – płaca,

N – podaż pracy,

k – liczba konsumentów.

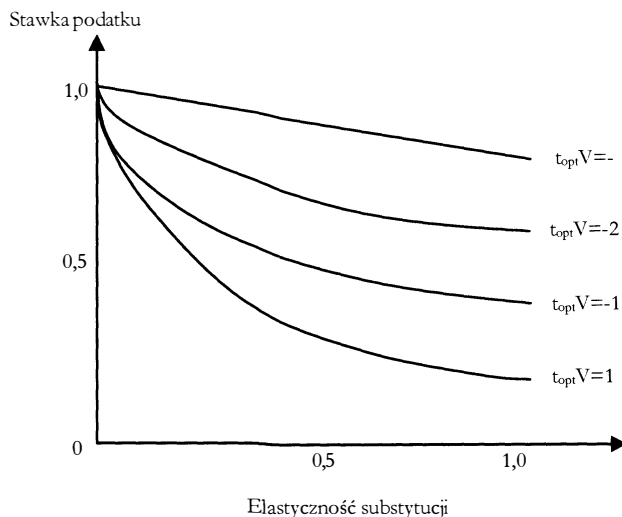
⁵⁵ F. Grądalski, *System podatkowy...*, op. cit., s. 167.

W przypadku analizy optymalnej liniowej stawki podatku przy wykorzystaniu funkcji użyteczności jako funkcji Cobba-Douglasa jest ważne, iż charakteryzuje się ona stałą elastycznością (równą jedności) substytucji konsumpcji przez czas wolny. Jednak elastyczność ta może się także zmieniać. Jeżeli założymy, iż całość dochodów podatkowych będzie przeznaczana na cele redystrybucyjne, to stawki podatku będą kształtować się w zależności od elastyczności substytucji oraz współczynnika odzwierciedlającego preferencje dla sprawiedliwości, tak jak ukazano na rysunku 5.3.

Jeżeli założymy, iż społeczeństwo nie ma żadnych preferencji dla postulatu sprawiedliwości systemu podatkowego, $v = 1$, wówczas stawka podatku będzie w sposób znaczący reagować na wzrost współczynnika elastyczności. Natomiast jeżeli przyjmijemy funkcje dobrobytu społecznego Rawlsa, to $v = -\infty$ i spadek tej stawki będzie już znacznie wolniejszy. Konkluzją autora tej analizy⁵⁶ jest fakt, iż: *studia w zakresie teorii optymalnego opodatkowania są dopiero w fazie początkowej swego rozwoju i wymagają jeszcze dużych nakładów pracy zarówno teoretycznej, jak i empirycznej. Wszelkie estymacje i kalkulacje powinny być traktowane z pewną ostrożnością, gdyż są one dokonywane w celu zrozumienia pewnych zależności przy wykorzystaniu najlepszego modelu aktualnie dostępnego, a nie po to, by stosować je w polityce podatkowej*⁵⁷.

Rysunek 5.3.

Tempo zmiany stawki podatku, w zależności od preferencji, w zakresie sprawiedliwości systemu podatkowego



Źródło: A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

⁵⁶ N.H. Stern, *On the Specification of Models of Optimum Income Taxation*, "Journal of Public Economics", Vol. 6, 1976.

⁵⁷ A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

Otrzymana funkcja pozwalająca wyliczyć wszelkie kombinacje dwóch parametrów, wchodzących w skład taryfy pośrednio progresywnej, nie daje nam jednak odpowiedzi na pytanie, jakie te parametry powinny być. Pozwala ona jedynie na wyznaczenie pewnego zakresu możliwych do zastosowania rozwiązań z zakresu *second best*.

Modelem, którego aproksymacją była koncepcja liniowej taryfy, jest model zakładający nieliniową taryfę opodatkowania – *nonlinear (general) income taxes*. Będzie ona występować wówczas, jeżeli wraz ze wzrostem dochodu marginalna stawka podatku także będzie wzrastać. Skala progresywna jest uważana za przykład konstrukcji podatkowej uwzględniającej postulat zdolności podatkowej (*ability-to-pay*). Według C.J. Heady, występują trzy efekty skali progresywnej w aspekcie dochodów podatkowych i dobrobytu⁵⁸:

- należy podatek od osób obciążonych rosnącą marginalną stawką podatku może maleć;
- należy podatek od osób z dochodami znajdującymi się poza zasięgiem progresji może wzrosnąć;
- poczucie sprawiedliwości obu tych grup osób zapewne zmaleje.

Realizacja celów, jakie rząd chce osiągnąć przez wprowadzenie tak skonstruowanej skali podatkowej w dobrobycie społecznym, może zależeć od⁵⁹:

- skompensowanej elastyczności podaży pracy,
- stopnia awersji do nierównomierności podziału,
- stopnia nierównomierności rozkładu dochodów,
- proporcji między liczbą osób znajdujących się w zasięgu progresji i znajdujących się poza nią.

Mimo, wydaje się słusznego, uzasadniania wprowadzenia progresji przez wykorzystanie analizy użyteczności krańcowej, zastosowanie takiej konstrukcji prowadzi do większych strat w dobrobycie – rysunek 5.4. Można to ukazać na przykładzie dwóch jednostek, które znajdują się na tej samej krzywej obojętności po opodatkowaniu, jednak jedna z nich jest obciążona proporcjonalnym podatkiem, druga zaś – podatkiem progresywnym⁶⁰. Ponieważ dochód jest mierzony na osi pionowej, to wielkość podatku będzie odzwierciedlona odcinkiem pionowym między linią ograniczenia budżetowego przed i po opodatkowaniu w punktach, w których krzywa obojętności jest styczna z liniami ograniczeń budżetowych po opodatkowaniu. Widać zatem, iż odcinek reprezentujący podatek proporcjonalny jest większy, aniżeli odcinek reprezentujący podatek progresywny. Można zatem stwierdzić, że przy takim samym wpływie na użyteczność rząd przez podatek proporcjonalny uzyskuje większe wpływy podatkowe, stąd też jest on bardziej efektywny.

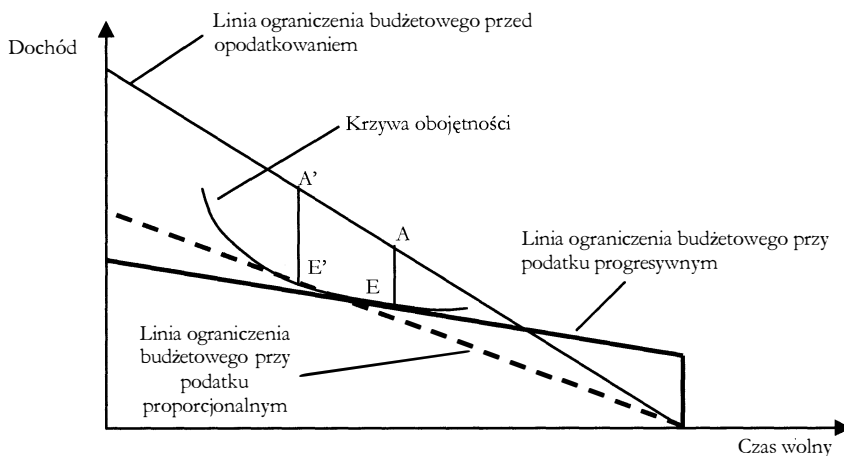
⁵⁸ A. Altay, *The Theory...*, op. cit.

⁵⁹ Tamże.

⁶⁰ Progresywna konstrukcja polega na przyjęciu stałej stawki podatku powyżej pewnego pułapu dochodów, do wysokości którego jest wypłacany tzw. podatek ujemny.

Rysunek 5.4.

Porównanie wpływu na użyteczność podatku progresywnego i proporcjonalnego



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 667.

W przypadku zastosowania skali progresywnej największym problemem jest niewątpliwie określenie optymalnych stawek podatkowych, które maksymalizowałyby dobrobyt społeczny, przy zadanej funkcji dobrobytu. Można to stwierdzenie ująć w następujący sposób (przy określonych założeniach, o których była już mowa wcześniej)⁶¹:

$$\max SW = \sum_{i=1}^k U_i[C_i(w_i, T_i); L_i(w_i, T_i)],$$

przy ograniczeniu budżetowym państwa:

$$G - \sum_{i=1}^k T_i(Y_i) = 0.$$

Z przedstawionych równań wynika, że⁶²:

- poszczególni członkowie społeczeństwa różnią się jedynie wysokością zarobków w ;
- preferencje rządu w zakresie podejścia do stopnia nierówności w podziale są odzwierciedlone w przyjętej funkcji dobrobytu SW ;
- reakcją konsumentów na nałożony podatek jest zmiana w zakresie ilości pracy dostarczanej na rynek.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych założeń, przedstawionych powyżej, jest chyba pierwsze, to znaczy, iż konsumenci różnią się między sobą jedynie wysokością

⁶¹ F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 160.

⁶² Tamże, s. 160 – 161.

płacy. Owszem, Mirrlees używa tu nieco szerszego pojęcia, a mianowicie *earning abilities*, nie zmienia to jednak faktu, że w modelu jest to płaca. To właśnie w tym zakresie występuje największy problem dotyczący skali progresywnej – rząd nie jest w stanie obserwować wszystkich cech zewnętrznych poszczególnych osób, które wpływają na poziom ich zdolności podatkowej (*ability-to-pay*) wyrażonej dochodem, lub nie jest w stanie określić dokładnie wszystkich elementów kształtujących *earning abilities*.

Próby z zakresu obliczenia wysokości stawek podatkowych oraz określenia ilości progów i ich granic są podejmowane. Jednak ze względu na stosunkowo dużą ilość zmiennych w poszczególnych modelach, a także duży stopień ich sformalizowania nie dają one miarodajnych efektów, a tym bardziej nie dają realnych rozwiązań z zakresu polityki podatkowej. Jednym z najczęściej przytaczanych postulatów, które wynikają z powyższych prób, jest koncepcja, według której marginalna stawka podatkowa osób osiągających największe dochody powinna być równa zeru⁶³. Wniosek ten został uzasadniony zależnością między stawką podatkową a podażą pracy dostarczaną na rynek przez osoby zarabiające najwięcej. Niestety, mimo tak postawionej tezy, nie otrzymujemy odpowiedzi na pytanie dotyczące wysokości stawek, które miałyby obciążać dochody znajdujące się poniżej górnej granicy.

Próby, o których była mowa wcześniej, doprowadziły do ustalenia jeszcze innych, dwóch postulatów⁶⁴:

- przedział granicznych stawek zawiera się w granicach od zera do stu procent;
- krańcowa stawka podatku dla osoby o najniższym dochodzie, przy którym jest w stanie świadczyć pracę, także powinna wynosić zero.

Oprócz tak sformułowanych wniosków, można wyciągnąć jeszcze jeden – teoria optymalnego opodatkowania, mimo że precyzuje nam stawki podatkowe dla najniższego i najwyższego pułapu dochodów, nie określa wielkości tych stawek dla dochodów znajdujących się pomiędzy tymi granicznymi przypadkami. Bardzo ważna jest tu zależność między stawkami krańcowymi i przeciętnymi, a dokładniej między ich zmianami a skutkami, jakie one wywołują dla poszczególnych progów podatkowych.

Podsumowując rozważania na temat skali progresywnej, należy stwierdzić, skoro: [...] *zbędna strata wzrasta wraz z krańcową stawką podatkową [...] a wielkość starty dobrobytu wynikająca z podatków jest związana z efektem substytucyjnym, a (jego) wielkość [...] zależy od krańcowej stawki podatkowej, to: bardziej progresywne podatki [...] powodują większe straty dobrobytu ze względu na fakt, iż mają wyższe krańcowe stawki podatkowe*⁶⁵.

Pewnym postulatem, wysuwanym przez autorów zajmujących się tą tematyką, może być ten, według którego średnie stawki podatku powinny być wyższe dla wyższych dochodów, zaś niższe dla niższych dochodów, ale zarazem, stawki marginalne powinny być wyjątkowo niskie dla obu przedziałów skali dochodów⁶⁶. Argumentem za niską marginalną stawką dla wyższych dochodów jest fakt, iż dotyczyłaby ona je-

⁶³ J. Collins, P. Johns, *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 434 lub W.M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 308.

⁶⁴ F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 161.

⁶⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 666.

⁶⁶ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 71.

dynie niewielkiej ilości podatników⁶⁷, stąd też redukcja marginalnej stawki podatku nie doprowadziłaby do znacznych ubytków w dochodach podatkowych budżetu. Z drugiej zaś strony obniżenie marginalnych stawek podatku mogłoby wywołać efekt substytucyjny i zadziałać jako bodziec do zwiększenia wysiłku pracy, co z kolei spowoduje wzrost dochodów podatnika (czyt. podstawy opodatkowania) i wzrost dochodów podatkowych.

5.2. Efektywność systemu podatkowego. Koncepcja *tax expenditure*

Ujęcie efektywności systemu podatkowego jest zagadnieniem bardzo problematycznym. Wynika to z dwóch podstawowych przesłanek:

- po pierwsze zarówno koszty, jak i efekty poszczególnych konstrukcji podatkowych nie są do końca znane i mierzalne;
- po drugie nie ma ustalonego punktu odniesienia, powyżej którego system podatkowy należy uznać za efektywny, poniżej – za nieefektywny, a także nie ma zdefiniowanych kryteriów efektywności, które miałyby posłużyć ocenie systemu podatkowego pod tym kątem.

Zagadnienie to dodatkowo komplikuje rozłożenie w czasie skutków związanych z zastosowaniem określonego rozwiązania podatkowego. Na ten brak zbieżności między wprowadzeniem danego instrumentu fiskalnego a jego skutkami zwrócił uwagę jeden z propagatorów aktywnej polityki fiskalnej – J.M. Keynes. Zauważył on, że taki stan rzeczy uniemożliwia sprawne stosowanie instrumentów fiskalnych w krótkim czasie⁶⁸. Może bowiem okazać się, że zjawisko, którego likwidacji miała posłużyć dana konstrukcja prawa podatkowego w momencie jej wprowadzenia, już nie istnieje lub co gorsze znacznie się nasiliło⁶⁹.

Dużym utrudnieniem jest także fakt stawiania przed systemem podatkowym różnych celów. Jak już zauważono w pracy, podatki są nieodzownym elementem polityki gospodarczej. Zakres ich stosowania zależy przede wszystkim od doraźnych potrzeb państwa na dochody służące pokryciu wydatków budżetowych. Jednak, oprócz fiskalnego aspektu podatków, realizują one wiele нефiskalnych funkcji związanych z zadaniami państwa. Fakt stosowania instrumentów fiskalnych do kilku celów sprawia, iż trudno jest określić efektywność (a dokładniej skuteczność realizacji stawianych celów) ich wykorzystania. Wiele zadań stawianych przed systemem podatkowym naw-

⁶⁷ W przypadku polskiej skali progresywnej trzeci próg podatkowy obejmuje 1,12% ogółu podatników (dane MF).

⁶⁸ Szerzej zob.: podrozdz. 1.4.

⁶⁹ Godne podkreślenia wydaje się także fakt, że we współczesnych systemach prawnych manipulowanie prawem podatkowym (szczególnie w zakresie podatków dochodowych) jest znacznie utrudnione przez ustawy nadrzędne – konstytucje. W Polsce np. *art. 217 Konstytucji* gwarantuje podatnikom, iż: *nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy*. Ponadto, zgodnie z konstytucyjnie określonymi zasadami podatkowymi, wprowadzenie nowego prawa podatkowego musi być poprzedzone odpowiednim *vacatio legis*. Istnieje również zakaz zmian prawa dotyczącego podatków wymierzanych, w skali roku, w ciągu roku podatkowego. Także, jak łatwo można zauważyć, oprócz czynników ekonomicznych związanych z przesunięciem w czasie uzyskania efektów, również dużą barierę stanowią czynniki techniczne, związane z tworzeniem prawa.

zajem się wyklucza i powoduje, że osiągnięcie jednego celu może uniemożliwić lub ograniczyć osiągnięcie drugiego. Trzeba zatem wyznaczyć pewne wagi poszczególnych celów i następnie, po ich zsumowaniu, wyznaczyć efektywność systemu podatkowego. Określenie tych wag, przypisanych poszczególnym zadaniom, jest bardzo kłopotliwe i niejednoznaczne.

Nie jest też tajemnicą, że brak jest takiej konstrukcji prawa podatkowego, która realizowałaby tylko jedną funkcję podatku. Każda z tych konstrukcji wraz z jej wprowadzeniem sprawia osiąganie wiązki celów, lecz przeważnie jest tak, że jeden z nich jest realizowany kosztem drugiego. Na tym tle pojawia się konflikt między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością społeczną. To właśnie między tymi dwoma głównymi zasadami systemu podatkowego można rozdzielić jego funkcje. W teorii opodatkowania cały czas toczy się dyskusja na ten temat. Żaden z autorów do końca nie jest w stanie jednoznacznie uzasadnić bardziej proefektywnościowego, czy też socjalnego (sprawiedliwego) ukierunkowania systemu podatkowego – nie wyklucza to rozwiązań, które są zarazem efektywne i sprawiedliwe. Wyraźnie się tu uwypukla odwieczny konflikt w ekonomii, a mianowicie spór kierunku wolnorynkowego – liberalnego z interwencjonizmem państwowym (w tym przypadku autor pod hasłem interwencjonizmu ujmuje także kierunki socjalne)⁷⁰.

W kontekście tej relacji (efektywność – sprawiedliwość) F. Grądalski stawia następujące pytania⁷¹:

1. Czy istnieje wymiennosc (*trade off*) między efektywnością a sprawiedliwością?
2. Czy w warunkach opodatkowania podmioty zachowują neutralność względem celów efektywności i sprawiedliwości, tym samym dopuszczając każdy sposób opodatkowania? Czy też nie, co z kolei będzie automatycznie wykluczało jeden sposób opodatkowania i preferowało inne.
3. Czy istnieją kryteria, które obiektywizują ekonomiczną efektywność i sprawiedliwość?

Odpowiedzi na powyższe pytania mają na celu uświadomienie faktu, jak trudne i niejednoznaczne mogą być decyzje w zakresie konstruowania systemu podatkowego. Przeważnie jest tak, że decydenci muszą znaleźć optymalne rozwiązanie, równoważące te dwie – przeciwstawne sobie cechy systemu podatkowego.

Odpowiadając na pierwsze pytanie, można posłużyć się wykresem przedstawiającym dobrobyt społeczeństwa, jako funkcję użyteczności jego członków – rysunek 5.5. Załóżmy, że społeczeństwo składa się z dwóch osób: U_I – jest producentem, zaś U_{II} – jest beneficjentem pomocy państwa. Państwo, organizując redystrybucję, ma do dyspozycji określony dochód, który to jednak nie jest przeznaczany na wytwarzanie dóbr publicznych. Jak można łatwo odczytać, za skrajnie efektywny system podatkowy należy uznać ten, w którym całość dochodu wytworzonego przez producentów pozostaje w ich dyspozycji (użyteczność producentów osiąga maksimum), zaś

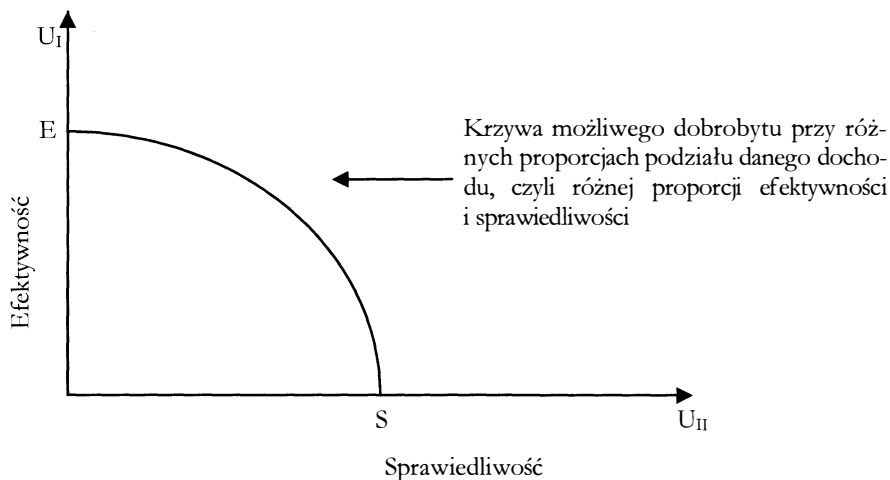
⁷⁰ Na uwagę zasługuje fakt, że, mówiąc o sprawiedliwości systemu podatkowego, przeważnie ma się na myśli funkcję redystrybucyjną podatków. Dzieje się tak, ponieważ nie istnieje uniwersalna definicja sprawiedliwości, a równy, wtórny podział wytworzonego dochodu narodowego, według wielu autorów, jest właśnie przejawem sprawiedliwości systemu podatkowego.

⁷¹ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 35.

za definitywnie sprawiedliwy⁷² ten, w którym całość dochodu wytworzonego przez producentów trafi do beneficjentów pomocy państwa (użyteczność beneficjentów osiąga maksimum).

Rysunek 5.5.

Krzywa wymienności między ekonomiczną efektywnością a sprawiedliwością



Źródło: Grądzki F., *Wstęp...*, op. cit., s. 36.

Pomiędzy tymi dwoma, skrajnymi punktami jest zbiór różnych kombinacji użyteczności dwóch podmiotów (poziomów dystrybucji), które leżą na krzywej obojętności – ES. Można założyć, że gdzieś po środku tej krzywej będziemy mieć do czynienia z egalitarnym podziałem wytworzonego dochodu – czyli oba podmioty będą dysponowały takimi samymi dochodami. Wymiennosc ta – jak zauważa F. Grądzki – może odbywać się, jeżeli⁷³:

- podmioty będą neutralne wobec tego procesu, niezależnie od tego, przy użyciu jakich konstrukcji podatkowych będzie odbywać się redystrybucja;
- będzie istniał konflikt celów w zależności od zastosowanego systemu podatkowo-transferowego.

Przykład ten opiera się jednak na założeniu, że jedna jednostka pieniężna, zabrana od producenta w formie podatku, przyniesie tyle samo dodatkowej użyteczności beneficjentowi, ile pozbawiła użyteczności producenta. W rzeczywistości powstają jednak straty w takim transferze i do beneficjentów niemalże zawsze trafia mniej środków w formie transferów, aniżeli zostało pozyskanych od producentów przez nało-

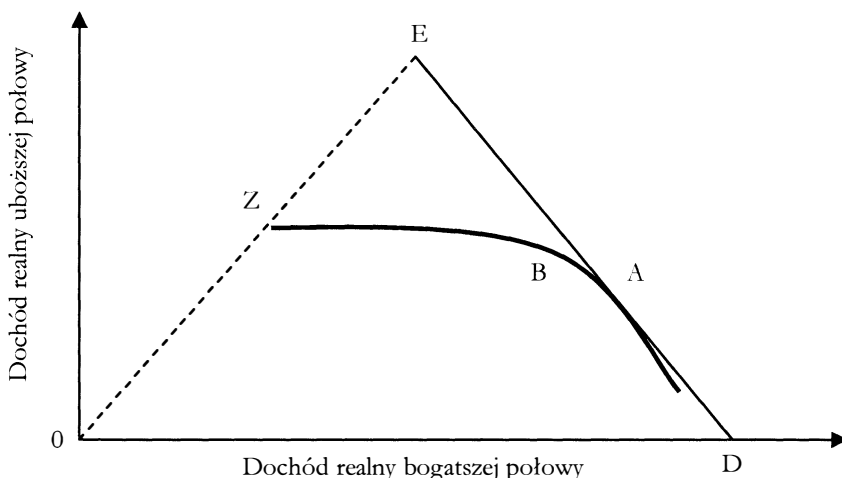
⁷² Dodatkowym założeniem jest także to, że sprawiedliwość jest stopniowalna, czyli – w tym przypadku – jest jej tym więcej, im więcej dochodu zostanie przetransferowane od producenta do beneficjenta.

⁷³ F. Grądzki, *Wstęp...*, op. cit., s. 37.

żenie podatków. Taki stan rzeczy zauważał Artur Okun, który w swej książce pt. – *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, napisał: *The money must be carried from the rich to the poor in a leaky bucket. Some of it will simply disappear in transit, so the poor will not receive all the money that is taken from the rich*⁷⁴. Można więc dojść do wniosku, że redystrybucja wytworzonego produktu może go w efekcie zmniejszyć.

Rysunek 5.6.

Niefektywność procesu redystrybucji PKB



Źródło: P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 294.

Punkt A na rysunku 5.6. jest rezultatem stosowania polityki czystego leseferyzmu. Załóżmy, że rząd, chcąc zmniejszyć nierówność w podziale dochodów, zamierza stosować politykę redystrybucyjną i przejść w kierunku punktu E – punktu odzwierciedlającego egalitarny podział dochodu. Linia E – D przedstawia sytuację, gdy redystrybucja nie pociąga za sobą żadnych strat – czyli, wspomniane, „wiadro” A. Okuna nie jest dziurawe (każdy dolar pobrany w formie podatku od bogatszej części społeczeństwa zwiększa dochody także o dolara tej biedniejszej). Jednak wysokie podatki i „rozdmuchane” socjalne wydatki budżetowe sprawiają, że w systemie redystrybucji pojawiają się przecieki w postaci⁷⁵:

- kosztów administracyjnych,
- hamownia skłonności do pracy i oszczędzania,
- kosztów socjoekonomicznych.

⁷⁴ A.M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1975, [za:] P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 2...*, op. cit., s. 293.

⁷⁵ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 2...*, op. cit., s. 295.

Stąd też rzeczywisty rozkład dochodów (krzywa ABZ), wywołany polityką redystrybucyjną, odbiega od tego, który wynika z teoretycznych założeń.

Drugie pytanie jest związane już ściśle z techniczną stroną systemu podatkowego. Otóż, jeżeli założylibyśmy neutralność podmiotów (zarówno producentów, jak i beneficjentów) względem stosowanych konstrukcji podatkowych, to okazałoby się, że państwo nie jest niczym ograniczane w zakresie wyboru struktury systemu podatkowego. System taki realizowałby cele sprawiedliwości bez uszczerbku na efektywności systemu i na odwrót. Przy takim założeniu konstrukcja systemu podatkowego byłaby rozwiązaniem „pierwszym najlepszym” – *first-best* i gospodarka lokowałaby się na krzywej ES (rysunek 5.5.), czyli krzywej maksymalnego dobrobytu.

Jednak, jak zauważył J. Stiglitz: *rzadko się zdarza, aby spełnione były jednocześnie wszystkie jej (efektywności Pareto, czyli sytuacji „wyboru optymalnego” first-best) wymagane warunki*⁷⁶. Stąd też, założenie konfliktu celów efektywności i sprawiedliwości automatycznie wyklucza niektóre rozwiązania z zakresu techniki podatkowej i zawęża możliwy wybór struktury systemu podatkowego. Istnienie tego konfliktu sprawia, że systemy podatkowe są konstruowane przy wykorzystaniu teorii wyboru suboptymalnego – *second best*, czyli w sytuacji istnienia zniekształceń, których nie można usunąć. Dokonanie wyboru *second best* sprawia, że powstają negatywne efekty zewnętrzne (po stronie producentów i beneficjentów), czyli starty w potencjalnym, największym dobrobycie⁷⁷. Sytuacja ta przyczynia się do tego, że obecnie krzywa ekonomicznej wymienności przesuwana jest do krzywej ES (rysunek 5.5.) w kierunku początku układu współrzędnych. Obszar pozostający pomiędzy tymi krzywymi jest graficznym ujęciem straty w dobrobycie wynikłej z powodu pojawienia się efektów zewnętrznych polityki podatkowej państwa. Największym, negatywnym skutkiem polityki podatkowej jest sam podatek. To jego nałożenie automatycznie powoduje powstanie pewnej straty, którą w zamierzeniu ma zrekomensować użyteczność dostarczanych dóbr publicznych – rysunek 5.7.

Punktem wyjścia do określenia straty wywołanej nałożeniem podatku jest punkt równowagi E_0 leżący w miejscu przecięcia się prostej podaży S i popytu D . Widać więc zatem, iż rynek znajduje się w stanie równowagi w tym punkcie przy ilości dostarczanego dobra Q_0 po cenie P_0 . Jeżeli zostanie nałożony podatek na produkcję w wysokości t , którego to odzwierciedleniem jest przesunięcie się prostej podaży w górę do poziomu S' o odcinek EF lub P_1P_2 , nastąpi wyznaczenie nowego punktu równowagi E przy ilości Q i cenie P_1 . W przykładzie tym ciężar podatku został rozłożony zarówno na producenta, jak i konsumenta⁷⁸. Ten pierwszy otrzyma cenę P_2 za swój towar, a konsument zapłaci cenę P_1 . Pole obejmujące prostokąt P_1EFP_2 przedstawia sumę podatku, jaki zostanie pobrany przy sprzedaży ilości dobra Q . Trójkąt EE_0F przedstawia natomiast potencjalną stratę w dobrobycie danego spo-

⁷⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 660.

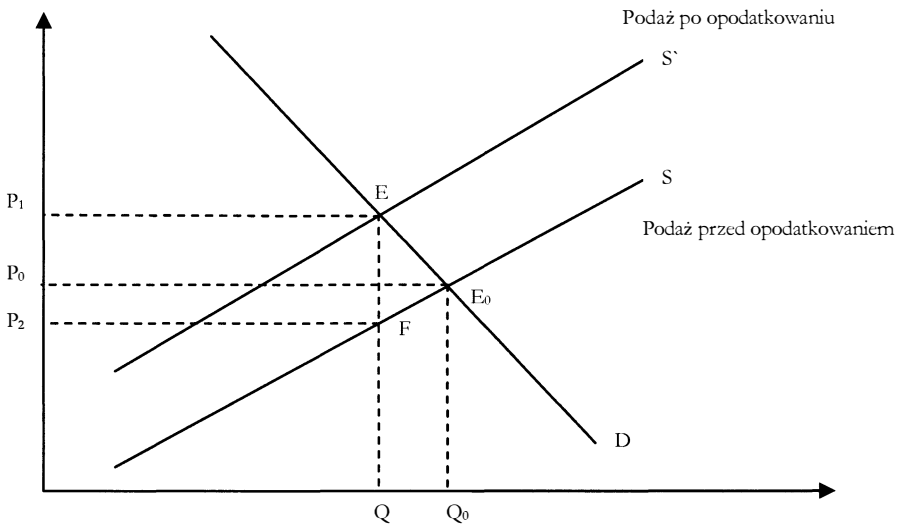
⁷⁷ Rozwiązanie „najlepsze” – *first-best* oznacza likwidację wszystkich negatywnych skutków – zakłóceń. W przypadku zaś rozwiązania „drugiego po najlepszym” – *second-best* mamy do czynienia z najefektywniejszym wynikiem, możliwym do osiągnięcia, gdy jest niemożliwe usunięcie niektórych zakłóceń. Zob.: D. Begg, S. Fischer, R. Dornusch, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 468.

⁷⁸ Problem związany z przerzucaniem podatków, wynikający z elastyczności popytu i podaży, zostanie omówiony w dalszej części pracy.

łączeństwa. Należy zauważyć, że nie ma znaczenia, czy podatek ten zostanie nałożony na sprzedającego czy kupującego. Zależności występujące w tym przykładzie powtórzą się w takim samym zakresie⁷⁹.

Rysunek 5.7.

Wpływ podatku na ceny i wielkość produkcji



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 589 oraz D. Begg, S. Fischer, R. Dornusch, *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 466.

Wybór optymalny jest związany, jak już zauważono, z efektywnością *Pareto*. System podatkowy jest efektywny w sensie *Pareto*, jeżeli nie istnieje inny, alternatywny system, z wprowadzeniem którego wiązałoby się poprawienie sytuacji jakiegokolwiek podmiotu bez pogorszenia innego. Istnieje wiele systemów efektywnych w rozumieniu *Pareto*. Każdy z nich jest związany z inną strukturą korzyści poszczególnych członków społeczeństwa. Podobnie jak w przypadku samego pojęcia efektywności *Pareto*, tak i w sytuacji rozpatrywania pod tym kątem efektywności systemu podatkowego pojawia się problem ruchu w kierunku północno-zachodnim i południowo-wschodnim. F. Grądalski, opisując taką sytuację – zmianę, w przypadku której suma korzyści jednych przewyższa sumę strat innych, posługuje się pojęciem „kompensacji strat”⁸⁰ i taki ruch nadal uważa za efektywny w sensie *Pareto*. Jednak, jak już zauważono, o takiej zmianie kryterium *Pareto* nic nie mówi⁸¹. Należy tu się posłużyć inną kategorią – a mianowicie efektywnością w rozumieniu Kaldora-Hicksa. Za efektywny system podat-

⁷⁹ Szerzej zob.: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 589 – 592.

⁸⁰ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 40.

⁸¹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornusch, *Mikroekonomia...*, op. cit., s. 431.

kowy należy uznać taki, w przypadku którego jest osiągany maksymalny dobrobyt społeczeństwa, nawet, gdy niektóre jednostki ponoszą stratę. Ważne jest, by suma tych strat była mniejsza od korzyści uzyskiwanych przez pozostałą część społeczeństwa.

Stiglitz, mówiąc o pożądanym, „dobrym” systemie podatkowym, wymienia jego pięć cech, tj.⁸²: efektywność ekonomiczną, prostotę administracyjną, elastyczność, odpowiedzialność polityczną i sprawiedliwość.

I tutaj wyraźnie można dokonać przyporządkowania powyższych cech do dwóch grup, tzn. do grupy określającej efektywność systemu podatkowego i do grupy określającej jego sprawiedliwość.

Według J. Stiglitz, system podatkowy nie powinien kolidować z efektywnością alokacyjną – nie powinien zniekształcać procesu rynkowej alokacji zasobów. Jednak w rzeczywistości trudno jest znaleźć konstrukcję podatkową, która byłaby neutralna względem decyzji podmiotów gospodarczych. Jak pisze autor: *właściwie nie ma takiej ważnej decyzji o alokacji zasobów w naszej gospodarce, na którą podatki nie wpływałyby w taki lub inny sposób*⁸³. System podatku dochodowego w ramach podmiotów gospodarczych doprowadził do paradoksalnej sytuacji – koszt stał się pojęciem o pozytywnym charakterze. Otóż okazuje się, iż podatnicy ci wolą powiększyć sumę kosztów podatkowych (zakupując nawet nieprodukcyjne i nieprzydatne w działalności gospodarczej środki), aniżeli zapłacić większy podatek: *korzystniej jest (podatnikom) skupić się na działaniach zmierzających do obniżenia obciążeń podatkowych niż na planowaniu bardziej opłacalnych przedsięwzięć lub zwiększaniu produkcji*⁸⁴.

Postulat prostoty administracyjnej jest związany z kosztami administrowania systemu podatkowego. Podatki powinny być proste i tanie w zarządzaniu, a także jak pisał A. Smith: *powinien [podatek – A.W.] być tak pomyślany, aby suma, jaką zabiera z kieszeni ludności [...] w najmniejszym jak tylko możliwym stopniu przekraczała kwotę, jaką podatek ten wnosi do skarbu państwa*⁸⁵. Można więc dostrzec, iż postulat ten, już tak dawno zgłoszony, jest nadal aktualny, a obserwacja wzrostu kosztów funkcjonowania aparatu skarbowego świadczy o jego aktualności.

Elastyczność systemu podatkowego jest związana z możliwością jego reakcji na zmieniające się warunki gospodarcze. Postulat ten wynika z działania podatków jako automatycznych stabilizatorów koniunktury. Jednak, jak już wcześniej zauważono⁸⁶, możliwości dostosowywania się samych podatków, jak i ich konstrukcji do zmieniających się warunków jest bardzo ograniczona. Najczęściej elastyczność systemu podatkowego tłumaczy się przez przyzmat progresywnej skali podatku dochodowego. Otóż w momencie osłabienia koniunktury – spadku dochodów, wpływy podatkowe budżetu maleją, a część podatników lokuje się w niższych progach podatkowych (niższe dochody). To z kolei powoduje obniżenie obciążeń fiskalnych (mniejsza stawka podatku), co w konsekwencji powinno przyczynić się do wzrostu możliwości inwesty-

⁸² J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 551.

⁸³ Tamże, s. 554.

⁸⁴ Tamże, s. 555.

⁸⁵ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

⁸⁶ Zob.: podrozdz. 1.4.

cyjnych przedsiębiorstw. Z drugiej zaś strony w momencie dobrej koniunktury – wzrastające dochody, progresywna skala podatkowa sprawiają, że część podatników „wpada” do wyższego progu podatkowego, co z kolei powoduje uszczuplenie rozporządzalnych dochodów.

Przedstawiony powyżej, schemat wydaje się być logiczny, ale w bardzo dużym stopniu odbiega od rzeczywistości. Otóż ma zastosowanie tylko do skali progresywnej podatków dochodowych, a jeśli odniesiemy to do sytuacji w Polsce, to okaże się, że:

- po pierwsze to źródło dochodów podatkowych budżetu państwa stanowi coraz mniejszy udział, przez co siła oddziaływania tego rodzaju podatku także maleje;
- po drugie, przedstawiony powyżej, ciąg zależności ma zastosowanie jedynie do podmiotów gospodarczych, a te są (lub mogą być w przypadku PIT) opodatkowane przy wykorzystaniu stawki podatku liniowego – CIT i PIT 19%⁸⁷.

Odpowiedzialność polityczna dotyczy przekonania, że państwo nie powinno wykorzystywać nieświadomości obywateli. Postulat ten jest związany z czytelnością prawa podatkowego, czy też jego przejrzystością. Prawo to powinno być tak skonstruowane, aby jasno wynikało na kogo jest nakładany podatek i w jakiej wysokości. Cecha ta jest szczególnie pożądana w przypadku polskiego systemu podatkowego, którego jedną z największych bolączek jest zmienność i brak przejrzystości. Polski Trybunał Konstytucyjny wśród wielu zasad podatkowych sformułował jedną, która bezpośrednio dotyczy tej cechy systemu podatkowego – zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa. Nie rozwijając tego zagadnienia, w tym miejscu pracy, można jeszcze przytoczyć tezę dotyczącą jasności prawa, sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny Austrii. Stwierdził on, że jeżeli: *przepis, którego rozumienie wymaga wyrafinowanej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego, specjalnego przygotowania prawnego i doświadczenia oraz pilności archiwisty, nie może być wiążącą normą prawną*⁸⁸.

Ostatnią cechą dobrego systemu podatkowego jest jego sprawiedliwość. Jest to cecha bardzo pożądana, szczególnie ze społecznego punktu widzenia. Największą trudnością w ocenie systemu podatkowego pod tym kątem jest brak jednoznacznej i uniwersalnej definicji sprawiedliwości. Najczęściej przytacza się jej dwa sposoby ujęcia:

- sprawiedliwość poziomą,
- sprawiedliwość pionową.

Mówiąc o sprawiedliwości poziomej mamy na myśli jednakowe traktowanie osób będących podobnymi do siebie pod wszystkimi istotnymi względami. Odnosząc to do systemu podatkowego powinien on nakładać takie same obciążenia na osoby, które mają podobną zdolność podatkową. Problem tkwi jednak w tym, co to znaczy, że osoby powinny być podobne pod względem istotnych cech? Otóż już na wstępie należy

⁸⁷ Należy tu zauważyć słuszność takiego przedstawienia wysokości stawek w przypadku osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą. Można bowiem założyć, że podmioty, dążąc do minimalizacji obciążeń fiskalnych, jeżeli będą zaliczały się do II, czy też III progu podatkowego, wybiorą możliwość opodatkowania swych dochodów z działalności gospodarczej przy wykorzystaniu zasad określonych w art. 30c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zatem, w rezultacie efektywna stawka podatku w odniesieniu do tych podmiotów nie powinna przekroczyć 19%.

⁸⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 115.

zauważyć, że nie ma dwóch takich samych osób, zaś ocena ich podobieństwa przez system podatkowy może być bardzo problematyczna.

Sprawiedliwość pionowa jest związana z postulatem różnego traktowania osób znajdujących się w różnych sytuacjach – w systemie podatkowym przez różne sytuacje rozumie się odmienne możliwości świadczeń podatkowych. Zatem podobnie, jak w poprzednim przypadku, tak i w tym, ogólny zarys sprawiedliwości pionowej jest zrozumiały, jednak przełożenie tych zapisów na konkretne konstrukcje podatkowe jest znacznie trudniejsze. Największy problem tkwi w odpowiedzi na pytanie: kiedy i o ile większy podatek powinna zapłacić osoba znajdująca się w lepszej sytuacji i co to znaczy lepsza sytuacja – czy tylko pieniądź (dochód) jest wyznacznikiem owej lepszej sytuacji? Na te i wiele innych pytań z zakresu sprawiedliwości systemu podatkowego nie udało się jednak znaleźć jednoznacznej odpowiedzi, a tocząca się dyskusja, szczególnie wśród polityków, jedynie zaostrza ten konflikt.

Oba, przedstawione we wstępie, warunki, które powinny być spełnione, aby można było badać efektywność systemu podatkowego, sprawiają, że analiza tego problemu nie jest łatwa i bezproblemowa. Brak możliwości ujęcia wszystkich kosztów i korzyści już na początku dyskwalifikuje jakiegokolwiek wyliczenia w tym zakresie. Nie należy także takich prób jednoznacznie traktować jako nieadekwatne do panującej rzeczywistości fiskalnej. Mają one bowiem bardzo dużą zaletę: otóż szacunki, jakie są zawarte w tych wyliczeniach, opierają się na zasadzie „minimum”, to znaczy, że efekty tych kalkulacji należy traktować jako minimalne koszty związane z procesem fiskalnym. Ponadto, przeważnie autorzy nie ujmują wszystkich kosztów, szczególnie tych pośrednich, co w dalszym stopniu może utwierdzać czytelnika w przekonaniu, że wyniki te nie odzwierciedlają rzeczywistych kosztów, a jedynie pokazują ich minimalny wymiar.

E. Nojszewska, rozważając zagadnienia efektywności systemu podatkowego, stwierdza, iż badać go można w trzech aspektach⁸⁹:

- z punktu widzenia fiskusa – wówczas systemem efektywnym będzie ten, który pozwoli uzyskać najwyższe dochody przy niskich kosztach poboru;
- z punktu widzenia całej gospodarki – w tym przypadku pomocne będzie instrumentarium ekonomii dobrobytu (efektywność w sensie *Pareto*);
- z punktu widzenia społeczeństwa – w tym aspekcie dużą rolę odgrywa społeczna akceptowalność stosowanych rozwiązań, czyli realizacja przez system podatkowy funkcji redystrybucji.

Analiza aspektu efektywności systemu podatkowego nie może odbyć się bez omówienia dwóch pojęć, wykorzystywanych w tym zakresie, to jest⁹⁰:

- *burden of a tax*,
- *excess burden*.

Punktem wyjścia do analizy tych pojęć jest stwierdzenie, że nałożenie podatku prawie zawsze obniża efektywność, tzn. gdyby podatek został zniesiony, to niektóre osoby zwiększyłyby swoje zadowolenie, bez krzywdy dla innych. *Burden of a tax* można przetłumaczyć jako stratę wywołaną podatkiem u podatnika. Inaczej, jest to ilość pienię-

⁸⁹ E. Nojszewska, *Podatek...*, op. cit., s. 10 – 11.

⁹⁰ W.J. Baumol, A.S. Blinder, *Economics...*, op. cit., s. 343 – 345.

dzy, jaką podatnik chciałby otrzymać, ażeby jego poziom zadowolenia w przypadku istnienia obciążenia fiskalnego był taki sam, jak w sytuacji jego braku⁹¹. Autor dodaje także, że przeważnie suma tych strat jest większa od sumy pozyskanych podatków. Jest równa wówczas, jeżeli nałożony podatek nie wywołuje żadnych zmian w ekonomicznym zachowaniu podatnika.

Koncepcja *excess burden* jest związana z podatkami, które wywołują zmianę zachowania konsumenta. Ta „zbędna strata” jest interpretowana jako kwota, o którą *burden of a tax* przekracza samą kwotę podatku⁹². J. Stiglitz, z kolei, pojęcie to interpretuje jako różnicę między dochodami państwa uzyskanymi z podatków powodujących zmiany zachowania a podatkami neutralnymi – podatkami ryczałtowymi⁹³, stanowi więc ona, według autora, „miarę nieefektywności” tego podatku. Generalnie, wszystkie podatki, które generują *excess burden* należy uznać za zniekształcające i stanowią rozwiązanie *second best*⁹⁴. System podatkowy, który będzie minimalizował *excess burden*, może zostać uznany za dobry⁹⁵.

Graficznym ukazaniem straty, wywołanej nałożeniem podatku, jest tzw. trójkąt Harbergera – rysunek 5.8. W omawianym przypadku koszt wytworzenia dobra jest równy c_0 , zaś nałożenie podatku powoduje wzrost ceny dobra do poziomu c_0+t (gdzie t jest kwotą podatku). Przy istnieniu podatku, wielkość sprzedaży kształtuje się na poziomie q_0 , zaś po jego zniesieniu – q_1 ⁹⁶. Miarą zbędnej straty wywołanej podatkiem ryczałtowym – *excess burden* – jest wspomniany trójkąt Harbergera – na wykresie ABC. Generalnie, można przyjąć, że całkowity koszt istnienia każdego podatku jest sumą jego wpływów i *excess burden*⁹⁷.

Koncepcja *excess burden* oraz podatków niezniekształcających i zniekształcających, czyli rozwiązań z zakresu *first best* i *second best*, stanowi podstawę rozważań nad optymalnym, efektywnym systemem podatkowym w ramach tzw. teorii optymalnego opodatkowania. Są to pojęcia, które służą w ramach tej teorii do oceny pod kątem efektywności systemu podatkowego, a także poszczególnych konstrukcji fiskalnych.

Stosunkowo nowym podejściem⁹⁸ w analizie efektywności systemu podatkowego jest koncepcji *tax expenditure*. Pojęcie to można zdefiniować jako faworyzowanie przez podatki określonych grup podatników lub określonych działalności przez redukcję obciążeń fiskalnych na nie nakładanych, a nie przez określone płatności z budżetu⁹⁹. Słownik angielsko-polski¹⁰⁰ z zakresu podatków tłumaczy to pojęcie jako „wy-

⁹¹ W.J. Baumol, A.S. Blinder, *Economics...*, op. cit., s. 343.

⁹² Tamże, s. 344.

⁹³ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 131, 558 – 559.

⁹⁴ F. Grądzki, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 106.

⁹⁵ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 70.

⁹⁶ Autor nie ma tu na myśli całkowitego zniesienia podatku, lecz zastąpienie podatku zniekształcającego – czyli będącego przedmiotem analizy – podatkiem ryczałtowym (neutralnym).

⁹⁷ W.J. Baumol, A.S. Blinder, *Economics...*, op. cit., s. 344.

⁹⁸ Po raz pierwszy szersze rozważania, dotyczące *tax expenditure*, zostały przeprowadzone przez S.S. Surey. Zob.: S.S. Surey, *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Harvard 1973.

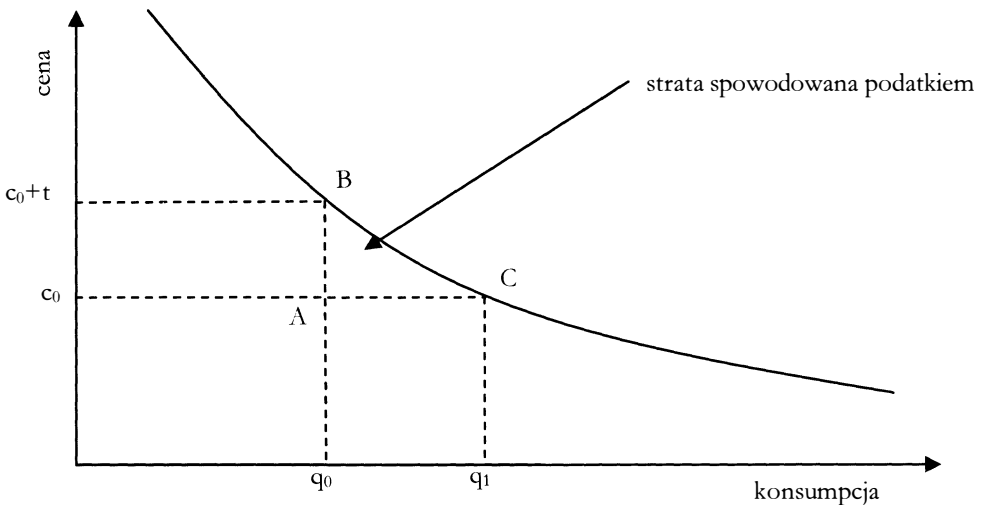
⁹⁹ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 307.

¹⁰⁰ P. Ratajczak, *Słownik podatki – cła – ubezpieczenia*, Tom I, PT-DRUK, Świebodzin 2000, s. 229.

datki z tytułu podatków; wydatki podatkowe”, co raczej nie ukazuje istoty tego zjawiska. Polega ono raczej na ukrytym, nieformalnym subwencjonowaniu określonych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania przez wykorzystanie różnego rodzaju instrumentów służących obniżce należnego podatku – wydaje się, iż najwłaściwszym instrumentem w tym zakresie są różnego rodzaju zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe, a także ulgi podatkowe.

Rysunek 5.8.

**Pomiar nieefektywności wywołany wprowadzeniem podatku
zniekształcającego**



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 132.

Twórcy¹⁰¹ tej koncepcji zakładają, iż zastosowanie *tax expenditure* sprawia, iż uregulowania podatku dochodowego¹⁰² składają się z dwóch, odmiennych części¹⁰³. Pierwsza z nich dotyczy zagadnień niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania podatku dochodowego, takich jak: podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, zasady obliczania dochodu itp. Druga z kolei dotyczy uregulowań mających na celu usankcjonowanie określonych preferencji podatkowych, mających zastosowanie w przepisach dotyczących tego podatku. Są one często określane mianem bodźców podatkowych (*tax incentives*) bądź subwencji podatkowych (*tax subsidies*). Jak już za-

¹⁰¹ Wspomniani, S. Surrey oraz P.R. McDaniel.

¹⁰² Należy zauważyć, iż generalnie koncepcja *tax expenditure* jest związana z podatkami dochodowymi. Nie należy jednak wyciągać wniosków, że są to jedyne podatki mogące zawierać w sobie taką konstrukcję. Można spotkać się także i z pracami poświęconymi rozpatrywaniu pod tym kątem innych podatków. Zob.: B. Davie, *Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System*, „National Tax Journal”, Vol. 47, No. 1, March 1994.

¹⁰³ L.E. Burman, *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?*, „National Tax Journal”, September 2003.

uważono, z punktu widzenia techniki podatkowej, najczęściej w tym zakresie znajdują zastosowanie różnego rodzaju: zwolnienia, wyłączenia, ulgi, kredyty podatkowe, umorzenia itp. Jednak, niezależnie od przyjętej konstrukcji, czy też nazwy, należy je rozpatrywać pod kątem wydatków budżetowych dokonywanych na rzecz uprzywilejowanych podmiotów.

Zastosowanie takiego instrumentu w systemie podatkowym powoduje, iż obciążenia fiskalne pozostałej części podatników mogą wzrosnąć lub suma wydatków publicznych może zostać ograniczona. Jeżeli założymy, iż rząd musi pozyskać określoną kwotę środków pieniężnych od podatników, to zwolnienie pewnej kategorii osób spowoduje, iż te same sumy pieniędzy zostaną pozyskane od mniejszej populacji, przy większych stawkach podatkowych. Może się zatem okazać, że system bezpośrednich płatności z budżetu będzie bardziej efektywny, aniżeli zastosowanie instrumentów z zakresu *tax expenditure*.

Niższa efektywność tego typu instrumentów może wynikać z następujących przyczyn¹⁰⁴:

- środki subsydiowane w formie *tax expenditure* nie są ujmowane w żadnych ewidencjach. Uchwalanie budżetu państwa przez parlament jest jawne, tzn. poszczególne pozycje wydatków, a także kwoty, jakie rząd zamierza na nie wydać są określone w ustawie budżetowej i każdy może się z nią zapoznać. Proces stanowienia budżetu jest także ogólnie znany i przez cały szereg dyskusji m.in. w parlamencie zostaje osiągnięty kompromis. Ponadto, wydatkowanie publicznych środków podlega odpowiednim regulacjom prawnym, za złamanie których grożą określone sankcje. Inaczej jest z „wydatkami podatkowymi”. Skoro są one traktowane jako ukryte subwencje, to nie podlegają żadnym prawnym ograniczeniom. O ile proces ich potencjalnego wydatkowania jest prawie nieznan i znajduje się poza kontrolą, o tyle proces ich uchwalania podlega pewnym regułom, ale raczej politycznym;
- druga przyczyna wynika z pierwszej – skoro subwencje te są ukryte, to nie są objęte tymi samymi uregulowaniami prawnymi, co jawne wydatki z budżetu państwa. Może to prowadzić do nadużyć, a także do nachodzenia pewnych rozwiązań na siebie;
- trzecia jest związana z faktem, iż potencjalnie wydatkowane środki w formie *tax expenditure* na rzecz poszczególnych osób nie są warte tych samych sum. Jeżeli dany podmiot nie podlega obowiązkowi podatkowemu, to zniesienie w tym zakresie podatku nie powoduje powstania po jego stronie żadnych korzyści, a należy zauważyć, iż korzyści wynikające z zaniechania opodatkowania są większe dla podmiotów potencjalnie podlegających wyższym stawkom;
- ostatnią przesłanką warunkującą niską efektywność tego sposobu interwencji przez system podatkowy jest fakt, iż jej wprowadzenie powoduje dalszą komplikację przepisów podatkowych, co nie pozostaje bez wpływu na koszty jego funkcjonowania.

¹⁰⁴ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 43.

Oprócz skutków związanych z faktem zastosowania takich instrumentów, należy zastanowić się nad ich przyczynami. Otóż, generalnie, można wymienić cztery podstawowe, tj.: historyczne, ekonomiczne, społeczne i polityczne. Pierwsze z nich wynikają z historycznego charakteru systemu podatkowego i funkcjonujących pozostałości wcześniej funkcjonujących konstrukcji. Prawie każdy system w rozwiniętych gospodarkach ma charakter historycznego i zawiera w sobie pewne konstrukcje faworyzujące bądź określone grupy podatników, bądź określone rodzaje działalności.

Przyczyny ekonomiczne i społeczne wynikają z funkcji interwencyjnej rządu, realizowanej przez system podatkowy. Jak już wcześniej zauważono¹⁰⁵, zastosowanie różnego rodzaju ulg lub zwolnień ma na celu wywołanie lub zlikwidowanie danego zjawiska. Ekonomiczne przesłanki zastosowania tego rodzaju instrumentów są związane z gospodarczymi celami systemu podatkowego, zaś społeczne – z socjalnymi.

Bez wątpienia, najbardziej kontrowersyjną przyczyną jest ta, która wynika z szeroko rozumianego politycznego procesu stanowienia prawa podatkowego. Jak każde inne uregulowania, tak i te są wynikiem współpracy poszczególnych partii politycznych, które w wyniku prowadzonych rozmów dochodzą do porozumienia w zakresie stanowienia określonego prawa. Prawo to ma w swojej konstrukcji zawartych tym więcej różnego rodzaju ustępstw (ulg, zwolnień, wyłączeń), im więcej jest wpływów różnego rodzaju kręgów nacisku na ustawodawcę. Często zdarza się tak, iż pod szczytnymi hasłami walki o sprawiedliwość społeczną są wprowadzane konstrukcje mające na celu uprzywilejowanie określonych grup społecznych. Są to działania, które zakłócają przejrzystość systemu podatkowego i ograniczają powszechność opodatkowania.

Przykładem tego typu działań w polskim systemie podatkowym jest wyłączenie z systemu podatku dochodowego działalności rolniczej¹⁰⁶. Dzięki funkcjonującym uregulowaniom, potencjalni podatnicy, mający status rolnika, nie płacą podatku dochodowego, lecz jedynie opłacają podatek rolny o stosunkowo niedużej wadze fiskalnej. Na fakt funkcjonowania tego rodzaju ulgi podatkowej miały wpływ, wymienione wcześniej, przesłanki, tzn.: historyczne, społeczne, ekonomiczne, jak i polityczne¹⁰⁷.

Dla przejrzystości systemu podatkowego warto by wprowadzić obowiązek podobny do tego, jaki ma zastosowanie w Stanach Zjednoczonych od 1974 roku, w Kanadzie i Wielkiej Brytanii od 1970 roku, żeby listę *tax expenditure* publikować jako dodatek do budżetów. Wówczas wyraźnie byłyby uwypuklone wszelkie wydatki budżetowe, to znaczy nie tylko te, które są zawarte w ustawie budżetowej, ale także i te, które są dokonywane w sposób pośredni. Jeżeli chodzi o rozmiary *tax expenditure*, to są one podawane w przybliżeniu. Trudności w ich wyliczeniu wynikają generalnie z tych samych przyczyn co te, z którymi mamy do czynienia w aspekcie podejmowanych prób obliczenia kosztów funkcjonowania systemu podatkowego. Twórcy tej koncepcji kalkulują, iż omawiane wydatki rosły w stosunku do PKB, ale znacznie szybciej, aniżeli suma bezpośrednich wydatków w pierwszych piętnastu latach (1967 – 1982),

¹⁰⁵ Zob.: podrozdz. 1.2.

¹⁰⁶ E. Matyszewska, *Nietykalni*, „Gazeta Prawna”, 19.10.2004.

¹⁰⁷ Zagadnienie związane z problematyką opodatkowania rolnictwa w Polsce zostało szerzej omówione, w: R. Dziemianowicz, *Efektywność...*, op. cit.

w których dokonywano prób oszacowania ich wielkości¹⁰⁸. Należy zaznaczyć, iż szacunki te obejmują jedynie kwoty, o które jest obniżany obowiązek podatkowy, a nie uwzględniają kwot możliwych do pozyskania w przypadku całkowitego zniesienia przepisów ustanawiających owe subwencje podatkowe. Taki stan rzeczy wynika z dwóch przyczyn¹⁰⁹:

- po pierwsze szacunki nie zawierają kwot dochodów podatkowych powstałych w wyniku zmian w zachowaniach podatników;
- po drugie sumowanie poszczególnych pozycji *tax expenditure* niekoniecznie może dać właściwy wynik. Matematyczna suma nie jest w stanie uwzględnić zachodzących relacji pomiędzy konstrukcjami prawnymi, co, bez wątpienia, będzie miało wpływ na finalny efekt estymacji.

Niewątpliwie pomysł publikowania, jako załącznik do ustaw budżetowych, kalkulacji *tax expenditure* jest godny uwagi. Subwencjonowanie w ten sposób pewnych grup podmiotów nie może odbywać się niejako poza budżetem (systemem podatkowym) bez określenia sum, jakie są potencjalnie tracone. Ujęcie wszystkich tych pozycji w większym stopniu ukazałoby kierunki wydatkowania środków publicznych, a także beneficjentów tak skonstruowanej pomocy państwa. Nieujmowanie tych kwot w ogólnych statystykach w pewien sposób wypacza ogólnie przedstawiane zestawienie i nie pozostaje bez wpływu na konstruowanie budżetów na przyszłe lata. Także badanie efektywności systemu podatkowego nie może być kompletne bez poznania wielkości kwot, które „omijają” tenże system, dzięki zastosowaniu różnego rodzaju ulg i zwolnień.

5.3. Uzewnętrznienie zdolności płatniczej

Problem związany z wyborem wielkości ekonomicznych, które odzwierciedlałyby zdolność podatkową obywateli, jest jednym z najstarszych w zakresie teorii opodatkowania. Nie ulega wątpliwości, iż podatki nakładane przez państwo na społeczeństwo powinny być w jak największym stopniu związane z finansowymi możliwościami ich regulowania. Wybór odpowiedniego przedmiotu opodatkowania powinien być poddyktowany nie tylko określoną grupą celów stawianych przed systemem podatkowym (jak już zauważono w pracy, wybór określonych celów automatycznie zawęży zbiór możliwych do zastosowania konstrukcji fiskalnych), ale także i praktyczną możliwością uchwycenia indywidualnych zdolności płatniczych poszczególnych podatników.

Najlepszą odpowiedzią, w tym zakresie, będzie stwierdzenie, iż ciężary podatkowe powinny być rozłożone sprawiedliwie. Jednak sprawiedliwość ta jest bardzo różnie rozumiana. Generalnie, w teorii opodatkowania odpowiedzi na tak sformułowaną tezę dostarczają dwie koncepcje¹¹⁰:

- koncepcja ekwiwalencji oraz

¹⁰⁸ S. Surrey, P.R. McDaniel, [za:] L.E. Burman, *Is the Tax...*, op. cit., s. 2.

¹⁰⁹ Tamże, s. 2.

¹¹⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 75.

– koncepcja zdolności płatniczej¹¹¹.

Podstawę pierwszej stanowi próba zanegowania jednej z podstawowych cech podatku, jaką jest jego nieodpłatność. Zakłada się, iż państwo zostało powołane do realizowania określonych zadań, w wyniku czego dostarcza określone kategorie dóbr materialnych i niematerialnych (problematyka w tym zakresie obejmuje przede wszystkim teorię dóbr publicznych). Każdy, kto zechce z tych dóbr skorzystać, powinien uczestniczyć w ich finansowaniu przez uiszczanie podatków – w tym przypadku raczej opłat, inaczej rzecz ujmując: *istota relacji między państwem a obywatelem opiera się na zasadzie świadczeń wzajemnych*, czyli, jak dalej podają autorzy: *podatek jest wspólną powinnością obywateli i ceną za korzyści, jakie daje im państwo*¹¹². W tak sformułowanym państwie obywatele uiszczają podatki, nie za to, iż są członkami pewnej zorganizowanej zbiorowości, lecz za to, że odnoszą korzyści z tego członkostwa w postaci konsumpcji dóbr.

Widać więc, iż podatkom blisko jest do innej instytucji ekonomicznej, jaką jest opłata, lub nawet cena¹¹³. Skoro podatek ma być zapłatą za dostarczane dobra lub świadczone usługi, to można wysunąć wniosek, iż jego wysokość będzie kształtowana na poziomie kosztów ich dostarczenia, zaś opłacany będzie jedynie przez osoby korzystające z konsumowanych dóbr.

Dużą zaletą, tak skonstruowanego systemu podatkowego, może być wzrost skłonności do opłacania podatków, a także bezpośredni wpływ społeczeństwa na zakres zadań realizowanych przez państwo. Można to uzasadnić regułami rynkowymi. Na rynku przedsiębiorstwa dostarczają dobra jedynie te, na które znajdują zbyt. Stąd też, także i państwo będzie dostarczać dobra, za które obywatele gotowi będą zapłacić. W ten sposób podatnicy, zgłaszając popyt, będą również kreować cele państwa w danym zakresie.

Można mieć duże wątpliwości, czy rzeczywiście zalety te są słuszne. O ile pierwsza z nich nie pozostawia wątpliwości, o tyle z drugą wiąże się wiele niebezpiecznych konsekwencji. Po pierwsze nie zawsze obywatele są zapobiegliwi i skłonni do łożenia swych środków na przyszłe, ogólne cele, takie jak: bezpieczeństwo narodowe, ochrona środowiska, inwestycje z zakresu ochrony przed klęskami przyrodniczymi itp. Po drugie dużym problemem jest szeroko rozumiana opieka społeczna, czyli funkcje społeczne państwa. Tutaj trudno jest je realizować na zasadzie ekwiwalencji.

Jednak największym problemem w tym zakresie jest sama zasada ekwiwalencji. Otóż może okazać się, iż w przypadku dużej ilości dóbr dostarczanych przez pań-

¹¹¹ Zastosowanie tej koncepcji w niektórych krajach (Francja, Włochy, Grecja, Hiszpania, Turcja) urosło do rangi konstytucyjnej, chociaż ma ona przeważnie charakter abstrakcyjny. Zob.: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s.58.

¹¹² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 76.

¹¹³ Należy w tym miejscu przypomnieć, iż elementem różnicującym podatek od opłaty jest cecha ekwiwalentności; natomiast opłata różni się od ceny tym, iż ta druga z założenia musi pokrywać koszty wytworzenia dobra i zapewnić podmiotowi określoną stopę zwrotu. W przypadku opłaty, kryterium kosztów wytworzenia nie jest ostatecznym, ponieważ, ze względów np. społecznych, państwo może zdecydować się na ponoszenie pewnej części kosztów. Oczywiście, jest jeszcze wiele innych cech różnicujących przytoczone tu kategorie ekonomiczne, jednak w tym miejscu zwrócono uwagę jedynie na te, które stanowią istotę przeprowadzanej tu analizy.

stwo, a mających charakter dóbr publicznych, nie jest wręcz możliwe zastosowanie tej zasady do ich finansowania. Jeżeli nawet okazałoby się, iż jest to możliwe, to rynkowe koszty dostarczenia byłyby znacznie większe. Trudno sobie np. wyobrazić indywidualne opłacanie przez podatników takiego dobra, jakim jest bezpieczeństwo narodowe lub chociażby oświetlenie ulic. Czy z jednej strony możliwe jest ekwiwalentne (tzn. proporcjonalne do potrzeb) rozdzielanie kosztów obrony na całe społeczeństwo, czy też – w drugim przypadku – przypisanie jedynie płacącemu wyłączności konsumpcji? Oddzielnym problemem jest także opieka socjalna. Trudno jest bowiem ją finansować ze środków osób, które z niej korzystają.

Zasygnalizowane wady nie umniejszają jednak istoty tak skonstruowanej koncepcji rozdziału obciążeń fiskalnych. Zasada ekwiwalencji może być bardzo dobrym uzasadnieniem obciążania określonych kategorii podatników. Umiejętne skonstruowanie systemu podatkowego może przynieść bowiem oszczędności u pozostałych obywateli, którzy nie korzystają z pewnych dóbr, a to z kolei może sprzyjać wzrostowi społecznej aprobaty tego systemu (należy podkreślić, iż społeczeństwo, przez wyraz aprobaty systemu obciążającego efekty ich działalności, w sposób pośredni wypowiada się na temat jego sprawiedliwości).

Niebezpieczeństwem w zakresie sprawniej realizacji koncepcji ekwiwalencji mogą być także zasady budżetowe. Generalnie, można stwierdzić, iż budżet państwa jest swego rodzaju „workiem” do którego „wrzucane” są wszelkie dochody otrzymywane przez państwo, a następnie są one wydatkowane. Brak zatem bezpośredniego powiązania ze sobą wydatków i odpowiadającym im dochodów może sprawić, że te drugie mogą być niewystarczające na pokrycie wydatków, lub mogą być pozyskiwane w zbyt dużej wysokości – zasada jedności budżetu¹¹⁴. Widać więc zatem, iż realizacja tej koncepcji musi odbywać się nie tylko po stronie dochodowej – systemu podatkowego, ale także po stronie wydatkowej budżetu państwa¹¹⁵.

Druga z, przedstawionych tu, koncepcji odnosi się do nieco inaczej pojmowanego państwa. W tym przypadku, będąc obywatelami, mamy z jednej strony obowiązek łożenia na rzecz dobra wspólnego, z drugiej zaś równe prawo do uczestniczenia w korzyściach płynących z tej przynależności, niezależnie od wysokości zapłaconych podatków. Widać więc zatem, iż zasada ekwiwalencji obciążeń podatkowych nie odgrywa tu roli, bowiem wielkość zapłaconych podatków nie ma bezpośredniego wpływu na poziom otrzymywanych dóbr ze strony państwa.

Dobra te odpowiadają podstawowym definicjom, precyzującym charakter dóbr publicznych¹¹⁶. W poprzednim przypadku dobra te miały pewne cechy charakterystyczne dla dóbr rynkowych. Brak powiązania między wielkością uiszczanych podatków a ilością i charakterem dostarczanych w zamian dóbr sprzyja większej swobodzie w działaniu rządu. Nie jest on (rząd) ograniczany wielkością ekwiwalentnych świadczeń ze strony podatników. Może w ten sposób swobodniej kształtować swą polity-

¹¹⁴ Szerzej: S. Owsiak, *Finanse...*, s. 108 – 112.

¹¹⁵ Por. budżet zadaniowy.

¹¹⁶ Szerzej zob.: J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 29 – 40.

kę i kierować, pozyskane dzięki podatkom, środki w te miejsca, które odpowiadają realizacji celów państwa.

Skoro wielkość świadczeń oraz ich zakres nie są związane z wielkością pozyskiwanych podatków, to nie zachodzi także potrzeba ekwiwalentnego traktowania podatników. To właśnie z tą koncepcją bezpośrednio wiąże się hasło redystrybucji podatkowej, wynikające z chęci realizacji postulatów sprawiedliwości poziomej i pionowej. Uwzględnienie postulatów, płynących z tej koncepcji, w konstrukcji systemu podatkowego jest związane z realizacją następujących reguł opodatkowania¹¹⁷:

- przedmiotem opodatkowania może być jedynie wielkość ekonomiczna obiektywnie świadcząca o zdolności podatkowej podmiotów obciążonych. Wybór tej wielkości nie powinien być dowolny i należy go tak określić, aby mógł zapewnić efektywne pozyskiwanie wpływów podatkowych. Mimo istnienia czterech podstawowych przedmiotów opodatkowania, tj.: przychód, dochód, majątek i konsumpcja¹¹⁸, problem ten można sprowadzić do wyboru między dochodem a konsumpcją (czyli dochodem wydatkowanym);
- przedmiot opodatkowania powinien być zgodny z pozostałymi elementami systemu podatkowego;
- progresywna skala konstrukcji podatku nie powinna niszczyć źródła podatku, tzn. ustalając ten element prawnej konstrukcji podatku, należy mieć na względzie zależność, jakie zachodzą między stawką podatku a wpływami z tego tytułu;
- wszelkie elementy indywidualizujące obciążenia podatkowe winny mieć charakter systemowy, a nie uznaniowy. Stosowanie elementów, takich jak zwolnienia lub wyłączenia, powinno odbywać się na stosunkowo niewielką skalę, tak by nie szkodzić powszechności opodatkowania.

Posiłkując się scharakteryzowaną teorią optymalnego opodatkowania, należy stwierdzić, iż wkomponowanie redystrybucji w system podatków dochodowych jest niezmiernie trudne. Chodzi tu przede wszystkim o sprecyzowanie jej skali. Ponadto, sam fakt funkcjonowania skali progresywnej budzi wiele kontrowersji i zmusza ustawodawcę do stosowania podatków zniekształcających. Jak stwierdził J. Stiglitz, ich stosowanie: *jest więc nieuniknioną konsekwencją naszej potrzeby redystrybucji dochodu w świecie, w którym państwo może obserwować cechy jednostek jedynie w sposób niedoskonały*¹¹⁹.

Podsumowując te dwie koncepcje, należy stwierdzić, iż pierwsza z nich wyrasta na gruncie hasła „korzystający płaci za to, z czego korzysta”, druga zaś – „płaci się za przynależność do określonego państwa, bez świadczeń wzajemnych”.

Niezależnie jednak od wybranej koncepcji rozłożenia ciężarów podatkowych, rząd musi zdecydować, co będzie najlepszym wyrazem zdolności płatniczej podatników. Jak już zauważono, przy pierwszej regule opodatkowania, płynącej z koncepcji zdolności płatniczej, wybór ten jest związany z zastosowaniem jednego z następujących przedmiotów opodatkowania: przychodu, dochodu, majątku i konsumpcji. Każdy

¹¹⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 79.

¹¹⁸ Niektórzy autorzy ograniczają się do wymienienia trzech mierników zdolności podatkowej, tj.: dochodu, majątku i konsumpcji. Zob.: E. Nojszewska, *Podatek...*, op. cit., s. 6.

¹¹⁹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 663.

z tych przedmiotów ma swoje zalety i wady. Historia stosowania poszczególnych grup podatków i zaobserwowane skutki sprawiły, iż obecnie tak naprawdę wybór ten został ograniczony do dwóch, tj. dochodu lub wydatków. Wydaje się również, iż realizacja jednej z przytoczonych koncepcji warunkuje w pewnym sensie wybór przedmiotu opodatkowania. Zatem, w przypadku koncepcji ekwiwalencji, bardziej słusznym wydaje się być zastosowanie wydatków, jako przedmiotu opodatkowania, zaś w drugim przypadku równie dobrze może być zastosowany dochód, jak i wydatki.

Realizacji systemu podatkowego opartego na zasadzie wzajemnych świadczeń między państwem a podatnikiem będzie sprzyjać przedmiot opodatkowania, jakim jest wydatek, z kilku względów. Pierwszym najważniejszym jest ten, że przez wydatki następuje realizacja zasady ekwiwalencji – podatek jest opłacany za coś. Państwo, dostarczając zestaw dóbr, w zamian będzie żądać zapłaty. Trudno jest sobie wyobrazić inną formę zapłaty, jak tę, która jest realizowana przez cenę, w aspekcie której należy rozpatrywać tu podatek. Po drugie zastosowanie tej formy opodatkowania sprzyja łatwieszemu powiązaniu dochodów budżetowych z określonymi wydatkami, co ułatwia prowadzenie gospodarki budżetowej – w tym przypadku łatwo jest ocenić, czy pozyskiwane dochody na sfinansowanie danego dobra są wystarczające, czy też nie. Ważnym argumentem ze strony podatnika jest także to, iż jest on w stanie sam kontrolować swe obciążenie fiskalne. Zwiększa je w przypadku wzrostu konsumpcji, czyli „zużywa” dobra dostarczane przez państwo, lub zmniejsza, gdy konsumpcję tę ogranicza.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w ramach koncepcji zdolności płatniczej. Jak już zauważono w pracy, najlepszym jej wyrazem jest dochód. Jest to wielkość ekonomiczna, która powstaje w wyniku pomniejszenia przychodów uzyskanych przez podmiot o koszty, jakie zostały poniesione, w celu uzyskania tego efektu. Jak można zauważyć, do prawidłowego funkcjonowania systemu podatku dochodowego jest niezbędne – oprócz uniwersalnych już postulatów w zakresie powszechności czy też jasności opodatkowania – dokładne sprecyzowanie dwóch wielkości, tj. przychodów i kosztów. Przypominając charakterystykę podatków dochodowych z podrozdz. 4.2., należy stwierdzić, iż większość podatników tak naprawdę opłaca podatek przychodowy wraz z jego wszystkimi wadami. Dochód, jako wyznacznik czystej nadwyżki, jaka pozostaje w dyspozycji podatnika, nie jest stosowany jako podstawa opodatkowania. Jeżeli funkcjonowanie człowieka utożsamiać ze specyficznym rodzajem działalności, która przez jego pracę przynosi określone efekty, to jak każda inna działalność zmusza go do ponoszenia kosztów. Jednak żaden z podatników nie ma możliwości pomniejszania przychodów osiąganych w wyniku jego pracy o koszty osobiste.

Inną wadą podatków dochodowych jest również mniejsza, aniżeli przypisywana w teorii, progresywność tego rodzaju opodatkowania. Stosowanie ulg, zwolnień, wyłączeń i innych instrumentów z zakresu techniki opodatkowania, a także konkurencja podatkowa ze strony innych krajów sprawiają, iż osoby, które powinny płacić wyższe stawki podatkowe, skutecznie potrafią ich unikać. Stąd też, jak zauważył J. Stiglitz: *ekonomiści i filozofowie zdecydowanie krytykują [...] podatek dochodowy*¹²⁰. Wspomi-

¹²⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 568.

nany już w pracy, angielski premier, W. Gladstone, stwierdził, iż podatek dochodowy zrobił tyle złego dla zdemoralizowania i skorumpowania ludzi, jak żaden inny (podatek)¹²¹. Szersza analiza podatku dochodowego, z punktu widzenia amerykańskiej konstytucji, została przedstawiona w pozycji F. Chodorowa¹²².

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku drugiego z, rozpatrywanych tu, aspektów zdolności podatkowej – tj. wydatków. Nie ma tu problemu związanego z rozbieżnością między teoretycznym ujęciem podstawy opodatkowania a jej faktyczną konstrukcją. Wydatek, jako taki, jest jednoznacznie definiowany i interpretowany.

Przedmiot ten, ze względu na swą prostotę, był znacznie częściej wykorzystywany przez poszczególne państwa. Także wielu autorów z zakresu teorii opodatkowania wypowiadało się za chęcią opodatkowania wydatków. Na przykład W. Petty,¹²³ w ramach rozważań na temat wyrazów zdolności podatkowej obywateli uważał, podobnie jak niemiecki pisarz S. Pufendorf¹²⁴, że lepszym odzwierciedleniem zdolności podatkowej jest konsumpcja, zatem sprawiedliwsze wydają się być podatki pośrednie. Podobne poglądy w zakresie podatków prezentował T. Hobbes¹²⁵. Głównym tematem jego rozważań była sprawiedliwość i równomierność (powszechność) opodatkowania obywateli. T. Hobbes uzasadniał konsumpcję jako wyraz zdolności podatkowej od strony ekwiwalentu, jaki państwo świadczyło na rzecz obywateli za uiszczane podatki w formie opieki, czy też utrzymania pokoju. Również A. Smith uważa za najdogodniejsze¹²⁶ obciążenie podatkiem konsumpcji, a w szczególności artykułów zbytku. Dzieje się tak dlatego, ponieważ podatnik płaci je w ilościach małych i stopniowo. Uciążliwość tych podatków Smith rozpatruje w ten sposób: *ponieważ może on (podatnik) również według własnego uznania albo kupować, albo nie kupować, przeto jeżeli tego rodzaju podatek staje się dla niego kiedykolwiek uciążliwy, trzeba uznać, iż dzieje się tak z winy podatnika*¹²⁷.

Najważniejszy problem w zakresie wyboru pomiędzy tymi dwoma przedmiotami opodatkowania jest związany z kwestią ideologiczną, tzn. czy karać za uzyskiwanie dochodu czy za konsumpcję. Inaczej problem ten można sformułować następująco: czy bardziej sprawiedliwe jest to, iż obciążymy podatkiem to, co jednostka uzyskuje z gospodarki, czy też to co do niej wnosi? Przy założeniu istnienia skali progresywnej, w ramach podatków dochodowych, karanie za to, co jednostka wnosi do gospodarki, jest ponadto spotęgowane przez rosnącą krańcową stawkę opodatkowania. W przypadku podatków od konsumpcji, przy założeniu jednolitych stawek na wszystkie dobra, rząd będzie karać jedynie za fakt konsumpcji, natomiast przy istnieniu zróżnicowanych stawek będzie karana również struktura konsumpcji.

J. Stiglitz, powyższy, problem sprowadził do odpowiedzi na pytanie, czy należy opodatkować oszczędności¹²⁸. Zostało ono sformułowane przy założeniu, iż:

¹²¹ D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal...*, op. cit., s. 2.

¹²² F. Chodorov, *O sprawiedliwości podatku...*, op. cit.

¹²³ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 35.

¹²⁴ Tamże, s. 36.

¹²⁵ H.J. Wnorowski, *Polityka...*, op. cit., s. 20 – 21.

¹²⁶ N. Gajl, *Teorie...*, op. cit., s. 49.

¹²⁷ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

¹²⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 568.

$$C + S = Y \text{ lub } C = Y - S,$$

gdzie:

C – konsumpcja,

S – oszczędności,

Y – dochód.

Powyższe równanie należałoby jeszcze doprecyzować stwierdzeniem, iż zarówno dochód, jak i konsumpcja są opodatkowane tą samą stawką podatku.

Bez wątpienia, ciężko jest znaleźć jednoznaczna odpowiedź na tak postawione pytanie. W pewnym sensie powraca tu, zasygnalizowany już wcześniej, problem związany z określeniem źródeł wzrostu gospodarczego. Z jednej strony osoby, które będą skłonne do stwierdzenia, iż to popyt jest tym źródłem (ekonomia popytowa), z większą chęcią przychyliły się do rozwiązania polegającego na opodatkowaniu oszczędności, bowiem można założyć, iż większa część dochodu zostanie przeznaczona na konsumpcję. Z drugiej zaś strony położenie nacisku na podaż, jako źródło wzrostu, będzie nieść za sobą konieczność większego opodatkowania konsumpcji, która to odbywa się kosztem oszczędności.

Związek poglądów na rolę państwa w gospodarce z polityką podatkową jest bardzo silny. Można go rozpatrywać także w aspekcie rozważań przeprowadzanych w niniejszym podrozdziale. Oprócz wyboru podejścia do polityki gospodarczej (ekonomia popytowa czy podażowa), związek ten ma znaczenie przy wyborze przedmiotu opodatkowania.

Położenie nacisku na konsumpcję sprawi, iż to podatnik tak naprawdę będzie decydował o swojej zdolności podatkowej. W przypadku podatków dochodowych sytuacja ta jest bardzo utrudniona i niebezpieczna, także z punktu widzenia gospodarki. Zakładając istnienie progresji, jedyne co podatnik może zrobić, to ograniczyć ilość pracy dostarczanej na rynek, przez co będzie również ograniczał wielkość otrzymanego dochodu (tzw. efekt substytucyjny). Takie postępowanie można rozpatrywać jedynie w kategoriach negatywnych, ponieważ szkodzi ono nie tylko samemu podatnikowi (który, być może przy istnieniu niższych podatków, dostarczyłby na rynek większą ilość pracy), ale także i całej gospodarce. Jeżeli bowiem pomnożyć liczbę godzin pracy takich podatników przez stawkę godzinową, to otrzymamy potencjalny ubytek produktu możliwego do wytworzenia w danej gospodarce. Ograniczenie to spowoduje także obniżenie wpływów podatkowych do budżetu, co z kolei może pociągnąć za sobą konieczność podwyższenia podatków w celu pokrycia tego ubytku – wówczas, jeżeli taka konieczność zaistnieje.

Kreowanie zdolności podatkowej przez konsumpcję będzie postępowaniem mniej negatywnym dla gospodarki. W tym przypadku bowiem podatnik, chcąc zmniejszyć swe obciążenia fiskalne, będzie ograniczał konsumpcję, a co za tym idzie zwiększał oszczędności. W ten sposób większa część wytworzonego produktu zostanie zakumulowana, co przez niektórych autorów jest uważane za bardzo ważne, szczególnie w przypadku gospodarek cierpiących na brak kapitału. Nie należy zapominać, iż ograniczenie konsumpcji także może nieść za sobą negatywne skutki, ale wydają się one być mniej szkodliwe, aniżeli ograniczenie zarobkowania (można w tym miejscu przypomnieć o keynesowskim paradoksie oszczędzania).

Zaprezentowane sposoby reakcji podatników na nakładane podatki były rozpatrywane z punktu widzenia najprostszych konstrukcji podatkowych. Zastosowanie ulg, zwolnień, wyłączeń sprawi, iż zachowania te mogą być inne.

Przyjęcie konsumpcji za przedmiot opodatkowania ma też jeszcze inny aspekt. Jeżeli ustawodawca stosuje odmienne stawki dla różnych grup dóbr – a należy przypomnieć, iż, zgodnie z dorobkiem teorii optymalnego opodatkowania, rzadko kiedy jednolite stawki podatku od dóbr są optymalne – to nie tylko będzie mógł wpływać na wielkość konsumpcji, ale także i na jej strukturę¹²⁹. W ten sposób nastąpi indywidualizacja obciążeń podatkowych, ale dokonana przez samego podatnika i progresywny charakter podatków pośrednich¹³⁰.

W przypadku podatków dochodowych indywidualizacja obciążeń podatkowych może odbywać się albo przez możliwość potrącania wydatków osobistych podatnika (rozwiązanie to nie jest stosowane), albo przez system ulg i zwolnień. Trudno jest jednak sobie wyobrazić system podatkowy, który byłby w stanie zindywidualizować obciążenia podatkowe w ten sposób. Ograniczenia natomiast w zakresie stosowania ulg i zwolnień oddalałyby ustawodawcę od koncepcji personalizacji obciążeń podatkowych. Ponadto, należałoby zauważyć, iż w tym przypadku o obciążeniach decydowałby nie podatnik, a państwo. Zatem znów pojawia się pytanie w zakresie roli państwa: czy rząd wie lepiej, czego potrzebuje podatnik?

Podsumowując te rozważania, można przypomnieć słowa Montesquieu, który uważał: że *rzędy despotyczne preferują podatki bezpośrednie [...], a rządy umiarkowane wolą podatki od konsumpcji*¹³¹.

W zakresie rozważań nad wyborem właściwego przedmiotu opodatkowania można jeszcze wspomnieć o pewnej alternatywie, która w pewnym sensie łączy zalety opodatkowania bezpośredniego z pośrednim. Mowa tu o koncepcji, zaprezentowanej przez N. Kaldora w latach 50-tych, tzw. *expenditure tax*, czyli podatku od wydatków¹³² [N. Kaldor, *An Expenditure Tax*, London 1955]. Podatek ten miał przybrać postać konstrukcji osobistej o charakterze progresywnym. Podstawa opodatkowania byłaby wyliczana przez pomniejszenie uzyskanych przez podatnika regularnych przychodów, wraz z przychodami ze sprzedaży majątku, z spadków, darowizn oraz pozostałych przyrostów majątku o koszty ich uzyskania wraz z kwotami wydatkowanymi na inwestycje. Do tak wyliczonej podstawy należało doliczyć zmniejszenie stanu oszczędności wraz z kwotami zaciągniętych pożyczek. W ten sposób podatek byłby nakładany na tę część dochodu, która była przeznaczana na wydatki podatnika (z wyjątkiem tych inwestycyjnych).

¹²⁹ Koncepcja ta zostanie omówiona w podrozdz. 5.4.

¹³⁰ Należy przypomnieć, iż to właśnie regresywny charakter tego rodzaju opodatkowania stanowi największą barierę w ich powszechnym stosowaniu.

¹³¹ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 24.

¹³² H. Litwińczuk, *Prawo bilansowe...*, op. cit., s. 200.

5.4. Konstrukcja progresywnego systemu podatków pośrednich

W literaturze przedmiotu największą wadą, przypisywaną podatkom pośrednim, jest ich regresywny charakter. Oznacza to, iż osoby stosunkowo mało zarabiające (tzn. wydające większą część lub całość swych zarobków) zapłacą względnie wyższe podatki, w porównaniu z tymi osiągającymi wyższe dochody. Inaczej rzecz ujmując, wraz ze wzrostem zarobków udział zapłaconych podatków będzie malał. Związane jest to z faktem, iż osoby, zarabiające mniej, większą część swych dochodów przeznaczają na wydatki związane z bieżącym utrzymaniem (zaspokajaniem potrzeb pierwszego rzędu). Następnie, wraz ze wzrostem dochodów, zmienia się sposób jego zagospodarowania (pomiędzy konsumpcję i oszczędności), a także zmienia ulega struktura konsumpcji (w łącznej wartości wydatkowanych środków pieniężnych sumy przeznaczane na dobra podstawowe stanowią coraz mniejszy udział). Stąd też podatki pośrednie obciążają w większym stopniu tych podatników, u których występuje wysoki udział konsumpcji i niskie dochody, aniżeli tych, u których występuje niski udział konsumpcji i wysokie dochody¹³³.

Rozważania dotyczące regresywnego charakteru podatków pośrednich można zatem przeprowadzać w dwóch aspektach. Po pierwsze, analizując sposób rozdysponowania dochodu uzyskanego przez podatnika, a po drugie – strukturę wydatków przeznaczonych na konsumpcję.

W stosunkowo prostym modelu opodatkowania pośredniego (zakładając, iż zakup wszelkich dóbr jest opodatkowany jednolitą stawką podatku od towarów) regresywny charakter tego rodzaju opodatkowania zależy wprost od udziału oszczędności w ogólnych dochodach. Jeżeli zatem założymy, iż dochód dzielimy na konsumpcję i oszczędności, to wraz z jego wzrostem udział konsumpcji będzie malał, czyli coraz większą część pozyskanych środków potencjalny podatnik będzie przeznaczał na oszczędności. To z kolei będzie powodować, że wyliczony podatek, obciążający konsumpcję jednolitą stawką, będzie stanowił coraz mniejszy udział w łącznych dochodach uzyskanych przez podatnika. Jednak i w tym przypadku można popełnić błąd, spotykany przy niewłaściwej analizie konstrukcji liniowej w ramach podatków dochodowych. Należy więc jednoznacznie rozróżnić względne i bezwzględne wielkości odprowadzanych podatków. Przy tych pierwszych, jak już zauważono, udział będzie malał wraz ze wzrostem dochodów, natomiast w wielkościach bezwzględnych, w większości przypadków, suma zapłaconych podatków będzie wzrastać. Zatem, „bogaci”, podobnie jak to ma miejsce w przypadku podatku liniowego, zapłacą większe podatki.

Widać więc, iż cecha regresywności podatków pośrednich zależy od wielkości zakumulowanych środków. Należy się jednak zastanowić, czy celowe jest rozpatrywanie w tym aspekcie oszczędności. Można je przecież rozważać w kategoriach odroczonej konsumpcji. W ten sposób dochód uzyskany przez konsumenta należałoby raczej podzielić na konsumpcję bieżącą i przyszłą, a nie na konsumpcję i oszczędności. Oszczędności są przecież niczym innym, jak środkami pieniężnymi, które przez decyzje konsumenta nie zostały aktualnie przeznaczone na wydatki. Należy także

¹³³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 53.

podkreślić, że osoby, które odraczają swą konsumpcję, tak naprawdę ponoszą stratę, ponieważ (zakładając, iż środki te nie są inwestowane w jakikolwiek sposób) pieniądź traci na wartości. Złotówka dzisiaj jest więcej warta, niż ta sama złotówka np. za rok. Stąd też odraczanie konsumpcji przynosi stratę konsumentowi.

W większości jednak przypadków środki pieniężne nieskonsumowane w okresie bieżącym są w jakiś sposób inwestowane (badania statystyczne wykazują, iż w Polsce najczęściej są to lokaty bankowe). Stopa zwrotu z tych inwestycji w pewnym stopniu urealnia wartość pieniądza w czasie i sprawia, iż konsument nie ponosi bezwzględnej straty, wynikającej z utraty wartości pieniądza w czasie, związanej z odroczeniem konsumpcji. Z drugiej zaś strony środki te przez system bankowy mogą być spożytkowane przez podmioty, które w aktualnym czasie nie dysponują gotówką. W ten oto sposób, ponownie przeprowadzane tu, rozważania można sprowadzić do problemu związanego z wyższością konsumpcji nad oszczędnościami, lub odwrotnie.

Można zatem, w pewnym sensie, postawić nowe pytanie, czy oszczędności powinny być opodatkowane? Chodzi tu dokładnie o dochody uzyskane przez jednostkę z akumulacji (zainwestowania) swoich środków pieniężnych¹³⁴. W przypadku polskiego systemu podatkowego od 1 marca 2002 roku funkcjonuje podatek od dochodów kapitałowych – w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych, zwany potocznie tzw. „podatkiem Belki” – od nazwiska ówczesnego ministra finansów, który go wprowadził.

W przypadku drugiego aspektu analizy cechy regresywności podatków pośrednich należy zastanowić się nad strukturą samej konsumpcji, a precyzyjniej nad kwestią doboru podatków pośrednich (podatki obrotowe, akcyzy) oraz różnicowania stawek tychże podatków. Przypominając wnioski z teorii optymalnego opodatkowania, trzeba stwierdzić, że rzadko kiedy jednolite stawki tych podatków są optymalne¹³⁵. Ponadto, to właśnie przez różnicowanie stawek podatków pośrednich, powiązanych z powszechnością podmiotową i przedmiotową, ma być realizowany postulat sprawiedliwości tej grupy podatków. W tym aspekcie H. Kuzińska zauważyła, iż: *różnicowanie [...] stawek VAT i stosowanie stawek preferencyjnych jest świadomym odwoływaniem się do zdolności podatkowej*¹³⁶.

Chcąc zatem zapewnić realizację funkcji społecznych przez podatki, które generalnie są instrumentami bardziej efektywnymi, powinno się właściwie zróżnicować stosowane stawki. Powstaje jednak problem, według jakiego kryterium należy dokonać tego zróżnicowania. Można w pewnym zakresie posłużyć się regułą odwrotnej elastyczności, która wyrasta na gruncie *reguły Ramsaya* i zastosować wyższe stawki dla dóbr o niższej elastyczności oraz niższe – dla dóbr o wyższej elastyczności. Jednak zastosowanie tego postulatu wymagałoby obciążenia wyższymi stawkami podatków pośrednich dóbr podstawowych, co bez wątpienia należałoby uznać za rozwiązanie nie do przyjęcia. Nie warto jednak całkowicie odrzucać tego postulatu, tylko go zweryfikować. Generalnie, do grupy dóbr o niskiej elastyczności nie należą przecież jedynie dobra podstawowe.

¹³⁴ Szerzej: J. E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 568.

¹³⁵ W. M. Gentry, *Optimal taxation...*, op. cit.

¹³⁶ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 64.

Efektywne funkcjonowanie takich konstrukcji oraz poczucie ich sprawiedliwego obciążania podatników może zapewnić właściwa analiza struktury konsumpcji. Jedyne właściwe: *monitorowanie rozkładu obciążeń podatkami pośrednimi poszczególnych gospodarstw domowych może dać niezmiernie pożyteczną wiedzę, także o możliwościach różnicowania lub ujednoczenia stawek podatkowych*¹³⁷. W pewnych okolicznościach należy mieć na względzie również zależności, o których wspominał już Say, a mianowicie: *łatwo zauważyć, że podatki pośrednie, tak samo jak inne, obciążają konsumentów, a zatem i dochody, w stopniu bardzo nierównym, ponieważ istnieje dużo artykułów, których konsumpcja nie znajduje się w odpowiednim stosunku do dochodu konsumentów*¹³⁸.

Znając strukturę konsumpcji poszczególnych grup podatników, ustawodawca może tak przyporządkować stawki podatków pośrednich (VAT i akcyzy), że łączne obciążenia będą pozostawać w progresywnej relacji do wzrostu wydatków na konsumpcję. Ukazaniu tej zależności może posłużyć prosty model, w którym podjęto następujące założenia:

- konsument przeznaczca całość swych zarobków na bieżącą konsumpcję,
- z góry została określona struktura konsumpcji (m.in. na podstawie *prawa Engela*),
- zastosowano trzy stawki podatku VAT 0%-ową, 7%-ową i 22%-ową oraz 10%-ową stawkę podatku akcyzowego od wyrobów luksusowych¹³⁹.

Tabela 5.1.

Stopa opodatkowania wydatków w zależności od ich wysokości i struktury

Stawki podatku VAT oraz podatku akcyzowego	0%	7%	22%	10%	Ogólna kwota zapłaconych podatków pośrednich (VAT+akcyza)	Stopa opodatkowania wydatków podatkami pośrednimi
Udział poszczególnych grup towarowych w ogólnej liczbie zakupów, przy sumie wydatków 1 000	20%	50%	30%	0%		
1 000	0	32,7	54,1	0	86,8	8,68
Udział poszczególnych grup towarowych w ogólnej liczbie zakupów, przy sumie wydatków 3 000	10%	40%	30%	20%		
3 000	0	78,5	162,3	152,9	393,7	13,12
Udział poszczególnych grup towarowych w ogólnej liczbie zakupów, przy sumie wydatków 6 000	5%	25%	40%	30%		
6 000	0	98,1	432,8	458,7	989,6	16,49
XXX – kwota zapłaconych podatków pośrednich (VAT+akcyza)						

Źródło: Obliczenia własne.

¹³⁷ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 57.

¹³⁸ J.B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 796.

¹³⁹ Należy zauważyć, iż konsumpcję artykułów luksusowych traktuje się często jako konsumpcję zbędną. *Najlepszy system podatkowy to system ograniczający konsumpcję luksusową, elastyczną, tę, która da się ścisnąć i której kosztem państwo bez uszczerbku kapitału społecznego może zaspokajać potrzeby publiczne*. Zob.: H. Kuzińska, [za:] F. Zweig, *Przerzucanie podatków*, Nakładem Krakowskiej Spółki Wydawniczej, Kraków 1923, s. 72.

Z tak skonstruowanego modelu można wywnioskować, iż, przy zastosowaniu odpowiednich stawek, podatki od wydatków mogą także przybrać charakter progresywny. Z dokonanych obliczeń (tabela 5.1.) wynika, że podatnik, który przeznaczą 1 000 jednostek pieniężnych na wydatki, przy określonych stawkach i strukturze, zapłaci łącznie 86,8 jednostek podatku, co będzie stanowić 8,68% wydatków ogółem. Wraz ze wzrostem sum przeznaczanych na konsumpcję oraz zmianą jej struktury stopa opodatkowania będzie rosła do poziomu: 13,13% i 16,49%. Zatem wzrost stopy podatku wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania powoduje progresywność tej konstrukcji.

Ważnym aspektem, na który należy zwrócić uwagę przy różnicowaniu stawek podatku VAT, jest fakt, czy obniżone stawki znajdą zastosowanie na dobra finalne, czy też dobra służące produkcji. Problem w tym zakresie wynika z istoty konstrukcji podatku VAT. Zastosowanie bowiem niższych stawek na półprodukty nie wpłynie na obniżenie ceny finalnego dobra, lecz jedynie na odniesienie korzyści przez samych przedsiębiorców.

Różnicowanie stawek podatków pośrednich (m.in. VAT) jest zatem podstawowym warunkiem realizacji aspektu sprawiedliwości opodatkowania (przez progresję). Pozostaje do rozwiązania jedynie problem natury technicznej, związany z kryteriami przyporządkowywania określonych stawek poszczególnym produktom i usługom. W przypadku polskich przepisów (również europejskich) korzysta się z klasyfikacji działalności oraz klasyfikacji produktów wynikających ze statystyki publicznej. W zakresie funkcjonującego w Polsce podatku od towarów i usług najważniejsza jest ta druga, tzn. Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU).

Przedsiębiorca, dokonując czynności opodatkowanych, w myśl zapisów ustawy o podatku od towarów i usług, jest zobowiązany, na podstawie, wspomnianej klasyfikacji, naliczyć podatek przy zastosowaniu odpowiedniej stawki. Problemem w tym zakresie jest często występująca trudność we właściwym zakwalifikowaniu określonego towaru bądź usługi. Jak pisze E. Matyszewska: *PKWiU jest zmartwieniem przedsiębiorców*¹⁴⁰. Często zdarza się, że klasyfikacja ta po prostu „nie nadąża” za rozwijającą się gospodarką. Przedsiębiorczość, kreatywność, chęć poszukiwania nisz rynkowych sprawiają, iż firmy wprowadzają na rynek nowe produkty i usługi, które nie są objęte przestarzałą klasyfikacją. W ten sposób przedsiębiorca musi sam decydować, gdyż zdarzało się tak, iż w tym zakresie MF w zakresie podatku VAT odsyłało podatników do Głównego Urzędu Statystycznego, jako organu prowadzącego opisywaną klasyfikację.

Z, powyższego, wynika dodatkowe zagrożenie dla podatników płynące z niedostosowania przepisów do rzeczywistości. Może bowiem się okazać, iż o warunkach istnienia obowiązku podatkowego może decydować organ nie związany z finansami publicznymi. Tę sytuację należałoby, bez wątpienia, uznać za naganną. Generalnie, polska ustawa o podatku od towarów i usług: *przyznaje duże znaczenie podatkowe normom o charakterze statystycznym, co było i nadal jest powszechnie krytykowane*¹⁴¹. Niepokojące jest, jak podaje dalej autorka, iż według szacunków rządu, po wejściu zmian w 2008 roku

¹⁴⁰ E. Matyszewska, *Od 2008 roku nowa PKWiU*, „Gazeta Prawna”, nr 154 z 09.08.2007.

¹⁴¹ Tamże.

w tym zakresie, z 60%-oma towarów i usług będą związane trudności interpretacyjne w odniesieniu do relacji przepisów VAT oraz PKWiU.

Rozwiązaniem, powyższego problemu, byłoby ujednoczenie stawek na wszystkie towary i usługi, ale to z kolei przyczyniłoby się do regresywności tego rodzaju opodatkowania.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż nie ma rozwiązania idealnego. Każda konstrukcja podatkowa jest obciążona pewnymi wadami i zaletami. Przy założeniu braku negacji redystrybucji przez system podatkowy, trzeba stwierdzić, iż, stosując w tym zakresie rozwiązania bardziej efektywne (podatki pośrednie), negatywne skutki związane z realizacją tego postulatu będą mniejsze, aniżeli w przypadku progresywnego systemu opodatkowania bezpośredniego.

5.5. Koncepcja podatku liniowego

Jedną z najbardziej spornych kwestii w ramach systemu podatkowego, oprócz samego faktu nakładania podatków, jest problem konfrontacji dwóch różnych koncepcji skal podatkowych: liniowej i progresywnej. Przeważnie jest tak, że, porównując ze sobą te dwa modele, próbuje się przeciwstawiać sobie hasła efektywności opodatkowania i sprawiedliwości społecznej. Argumentuje się to w ten sposób, iż skala progresywna przez swą konstrukcję, czyli wyższe opodatkowanie większych dochodów (w ujęciu bezwzględnym i względnym), realizuje funkcję redystrybucyjną, która to funkcja jest podstawowym wymiarem zadośćuczynienia sprawiedliwości społecznej. Jest w ten sposób realizowana funkcja redystrybucyjna podatków, która ma przeciwdziałać jednej z wad mechanizmu rynkowego, jaką jest nierównomierny podział wytworzonego dochodu.

Niektórzy autorzy twierdzą (np. R. Gwiazdowski), że utrzymywanie progresji w systemie podatkowym wynika jedynie z celów ideologicznych¹⁴² i tak naprawdę ma niewiele wspólnego ze sprawiedliwością, a tym bardziej efektywnością. Czyż nałożenie jednolitego podatku na każdy dochód nie realizuje także redystrybucji? Przecież osoby o wyższych dochodach płacą wyższe podatki. Często w dyskusjach na ten temat można spotkać się z twierdzeniami, iż, obciążając liniowo dochody, doprowadzamy do takiego samego obciążenia. Otóż nie, skoro większe dochody to i większy podatek. Ponadto, duże znaczenie w tym zakresie ma rzeczywisty rozkład podatników pod względem uzyskiwanych przez nich dochodów oraz kwestia związana z przerzucalnością podatków¹⁴³.

Najważniejszym celem wprowadzenia takiej konstrukcji jest ulżenie podatnikom, może nie tyle z punktu widzenia finansowego, lecz przede wszystkim od strony rachunkowo-sprawozdawczej. Ma to być realizowane przede wszystkim przez uproszczenie zapisów ustaw podatkowych tak, by stały się bardziej czytelne i zrozumiałe dla każdego podatnika. Z założenia, brak rozwiązań destabilizujących ten system (ulgi i zwolnienia) powinien sprawić, iż będzie on także bardziej stabilny. Pewność

¹⁴² B. Krzyżaniak, *Kosmetyka zamiast reformy*, „Puls Biznesu”, 08.06.2006.

¹⁴³ Zob.: podrozdz. 5.6.

opodatkowania poruszana już była we wcześniejszych częściach, ale nie sposób nie zauważyć tak powstałej, dobrej cechy systemu podatku liniowego.

Przez podatek liniowy należy rozumieć pewien zestaw konstrukcji podatkowych, których to kwintesencją ma być jednolita stawka podatku dochodowego. Nie należy utożsamiać tego rozwiązania jedynie z jednym elementem z zakresu techniki opodatkowania. Podatek liniowy jest pewną filozofią myślenia o systemie podatkowym jako całości, a nie tylko jednym z jego elementów. Stąd warunkiem sprawnego funkcjonowania podatku liniowego jest m.in. rozszerzenie bazy podatkowej, czyli ograniczenie zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, a także rezygnacja ze stosowania ulg podatkowych. Nie bez znaczenia są również pozycje kosztów, które obecnie, z definicji, nie są zaliczane przez ustawodawcę do tzw. katalogu kosztów potrącalnych. Takim przykładem, o którym mówili m.in. R.E. Hall i A. Rabushaka, jest amortyzacja¹⁴⁴. Niektórzy autorzy, mówiąc o systemie podatku liniowego, mają na myśli rozwiązania w zakresie całego systemu podatkowego. Przejawiać się to ma we wprowadzeniu kompleksowych rozwiązań, które, oprócz już wspomnianych, powinny zawierać także jednolitą stawkę podatku od przedsiębiorstw (ten postulat jest w większości krajów realizowany), jak również jednolitą stawkę podatku VAT. Taka koncepcja podatku liniowego była podstawą *Białej księgi podatków*¹⁴⁵, przedstawionej w 1998 roku w Polsce przez Ministerstwo Finansów. Obie propozycje reformy systemu podatkowego: R.E. Halla i A. Rabushaki oraz *Biała księga podatków MF* różniły się przede wszystkim koncepcją jednolitej stawki podatku od wydatków – w USA nie stosuje się podatku od wartości dodanej¹⁴⁶. Jednak *meritum* reformy, czyli: wysoka kwota wolna od podatku, brak stosowania ulg, jednolita stawka podatku od dochodów ludności i firm oraz szeroka baza podatkowa (ograniczenie zwolnień podmiotowych i przedmiotowych) były zbieżne.

W rozważaniach na ten temat często można spotkać się z nieprawidłowym stosowaniem pojęcia **podatek liniowy**. Jak zauważył F. Grądalski: *podatek liniowy jest w publicznej dyskusji i w powszechnej opinii niestusznie utożsamiany z taryfą liniową*¹⁴⁷. W zakresie uporządkowania terminów wokół podatku liniowego E. Nojszewska proponuje wprowadzenie pojęcia **podatku płaskiego** po to, by wyraźnie rozróżnić konstrukcję z jedną stawką podatku od tej, w przypadku której mamy do czynienia jeszcze z kwotą zwolnioną¹⁴⁸ lub innymi elementami służącymi obniżeniu obciążenia podatkowego. Wobec tego, według autorki, podatkiem liniowym powinniśmy nazywać konstrukcję opartą na istnieniu tylko jednej stawki podatku, niezależnie od wysokości podstawy opodatkowania. Inaczej rzecz ujmując, efektywna stawka podatku (podatek średni) w całym zakresie wielkości podstawy opodatkowania będzie równa nomi-

¹⁴⁴ R.E. Hall, A. Rabushaka, *Podatek...*, op. cit., s. 77.

¹⁴⁵ *Biała księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian. Synteza*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.

¹⁴⁶ Należy jednak zauważyć, że proponowany system opodatkowania przedsiębiorstw jest swego rodzaju podatkiem konsumpcyjnym. Wynika to z faktu wyłączenia wydatków inwestycyjnych z podstawy opodatkowania.

¹⁴⁷ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 30.

¹⁴⁸ E. Nojszewska, *Korzystna...*, op. cit., s. 49.

nalnej stawce. Podatek płaski (*flat tax*) to taka konstrukcja, w której istnieniu jednolitej stawki podatku towarzyszy tzw. kwota wolna od podatku. Jej wprowadzenie automatycznie sprawia, iż konstrukcji tej bliżej jest do progresji, ponieważ stawka podatku przeciętnego będzie rosła wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania.

Pod hasłem podatek liniowy może kryć się bardzo wiele rozwiązań z zakresu techniki podatkowej, którym właściwie bliżej jest do istoty podatku płaskiego. Dodanie do jednolitej stawki podatku rozwiązania służącego obniżeniu bądź podwyższeniu kwoty finalnego obciążenia sprawia, iż *stricte* podatek liniowy staje się jedynie częścią konstrukcji taryfy liniowej obciążającej dane źródło przychodów. W ten sposób możemy wyróżnić następujące rodzaje taryf liniowych¹⁴⁹:

- taryfa liniowa proporcjonalna;
- taryfa pośrednio progresywna z podatkiem liniowym i kwotą wolną od podatku;
- taryfa liniowa z transferem podatku poniżej dochodu minimum;
- taryfa pośrednio regresywna z podatkiem liniowym i ryczałtową kwotą podatku;
- taryfa z granicą wolną od podatku, zwaną podatkiem liniowym ze stawką zerową;
- taryfa ryczałtowo-liniowa;
- taryfa ryczałtowo-liniowa z ryczałtową kwotą transferu dla dochodów poniżej minimum socjalnego.

Pierwszy typ taryfy podatkowej o charakterystyce liniowej jest najprostszym z wymienionych. Jego specyfiką jest równość i stałość między podatkiem przeciętnym a podatkiem krańcowym w całym zakresie wielkości podstawy opodatkowania. W praktyce taka taryfa obejmowałaby istnienie jednolitej stawki podatku dla wszelkich osiąganych dochodów (oczywiście, zakładając, iż dochód jest podstawą opodatkowania). W Polsce mamy do czynienia z wieloma przykładami takiego sposobu obciążenia podstawy, niekoniecznie w zakresie samych podatków, lecz także w przypadku obciążeń parapodatkowych. Jeżeli chodzi *stricte* o podatki, to skala ta ma zastosowanie w przypadku opodatkowania dochodów osób prawnych, czyli podatek CIT¹⁵⁰. Ma ona także zastosowanie do jednej z form obciążenia dochodów ze źródła przychodów, jakim jest pozarolnicza działalność gospodarcza prowadzona przez osoby fizyczne¹⁵¹. Jednolite stawki są także stosowane w jednej z uproszczonych form opodatkowania tego samego źródła przychodów osób fizycznych, a mianowicie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych¹⁵². W przypadku tej formy mamy do czynienia z pojedynczą stawką obciążającą przychody (nie dochody) osiągane przez przedsiębiorców bez możliwości potrącania kosztów. Wysokość tej stawki jest uzależniona od rodzaju prowadzonej działalności. Jednolita, procentowa stawka obowiązuje także w przypadku innych obowiązkowych

¹⁴⁹ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 31.

¹⁵⁰ Art. 19 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych..., op. cit.

¹⁵¹ Art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., op. cit.

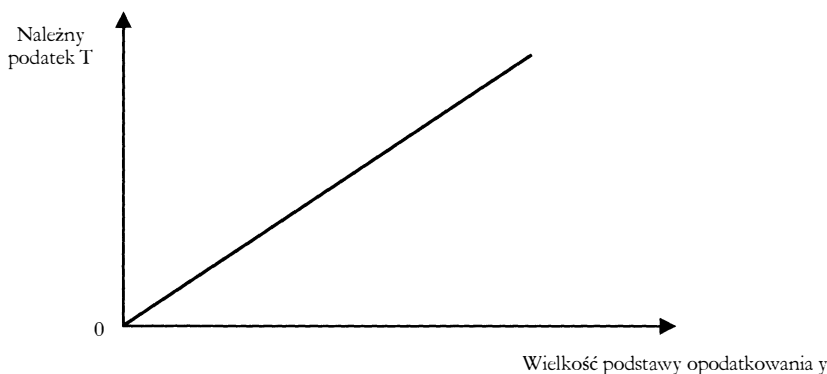
¹⁵² Art. 12 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowym podatku dochodowym..., op. cit.

obciążeń, które jednak nie są określane mianem podatków. Chodzi tu o szeroko rozumiane koszty pracy, czyli składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne¹⁵³.

Wart podkreślenia wydaje się fakt, iż w większości krajów europejskich konstrukcja ta ma zastosowanie do najważniejszego źródła przychodów z punktu widzenia gospodarczego – działalności gospodarczej. Poważne wątpliwości może budzić ten fakt, chociażby ze względu na nierówne traktowanie różnych osób (a dokładnie źródeł, z których uzyskują dochody) przez system podatkowy. Można zatem zadać pytanie: dlaczego przedsiębiorca jest w mniejszym stopniu karany za zwiększanie swych dochodów, aniżeli pracownik? Odrębnym problemem jest także fakt, iż w większym stopniu przedsiębiorca płaci podatek dochodowy, a pracownik – przychodowy¹⁵⁴. Graficzne ujęcie jednolitej stawki zostało przedstawione na rysunku 5.9.

Rysunek 5.9.

Graficzne ujęcie taryfy liniowej



Źródło: F. Grądzki, *System...*, op. cit., s. 32.

Drugi rodzaj z wymienionych taryf jest podobny do już omówionej. Dodano do niej jedynie: kwotę, która jest zwolniona z podatku – tzw. kwota wolna, minimum podatkowe, minimum socjalne itp. Istotą zastosowania takiego elementu jest zwolnienie z obciążenia fiskalnego pewnej kwoty, uznanej przez ustawodawcę za słuszną. Taką konstrukcję należy określić mianem „podatku płaskiego”. Cechą charakterystyczną tego rozwiązania jest wprowadzenie skali progresywnej pośrednio, czyli takiej, gdzie stawka podatku przeciętnego rośnie, zaś podatku krańcowego jest stała. Rosnąca stawka podatku przeciętnego (ten element rozróżnia tę konstrukcję od poprzednio opisywanej) wynika z faktu, iż kwota wolna stanowi coraz mniejszy udział w całości podstawy opodatkowania. Graficzne ujęcie tego rodzaju taryfy przedstawiono na rysunku 5.10. Zaprezentowano na nim dwa możliwe ujęcia tej taryfy. Linia I przedstawia sytuację, w której podatnik, po przekroczeniu dochodu minimum, płaci podatek je-

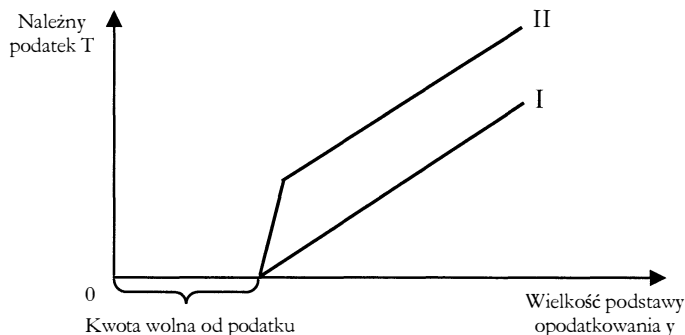
¹⁵³ Niektóre z tych stawek nie mają charakteru liniowego, lecz są regresywne.

¹⁵⁴ Problem szerzej został poruszony w podrozdz. 4.1.

dynie od kwoty przekraczającej ten poziom (por. progresja szczeblowa). Zaś w drugim przypadku w takiej samej sytuacji podatek jest naliczany od całości podstawy opodatkowania (por. progresja globalna). Ten drugi przykład nosi nazwę taryfy z granicą wolną od podatku lub podatku liniowego ze stawką zerową.

Rysunek 5.10.

Graficzne ujęcie taryfy liniowej z kwotą wolną



Źródło: F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 32 – 33.

Dosyć kontrowersyjną może jednak wydawać się kwestia nazewnictwa takiej taryfy. Należy zauważyć, iż zastosowanie jednolitej stawki podatku wraz z kwotą wolną jest niczym innym, jak skalą progresywną z dwoma programami i dwoma stawkami podatku: 0% i stawką właściwą. Przyjęcie takiego stanowiska jest tym bardziej uzasadnione, im większa część podatników jest zwolniona z obciążenia w wyniku osiągnięcia dochodów w zakresie przedziału objętego zerową stawką podatku. Sytuacja odwrotna bardziej nas uprawnia do stosowania nazwy podatku liniowego. Jest to problem raczej semantyczny, czy też polityczny (medialny), ponieważ z punktu widzenia teorii opodatkowania tej skali i tak będzie bliżej do skali liniowej, aniżeli progresywnej.

Kontynuując ten wątek, można także mieć wątpliwości w odniesieniu do charakterystyki polskiej skali opodatkowania osób fizycznych. Wydaje się, że nie powinno być żadnych kontrowersji – jest to skala progresywna. Świadczyć o tym mają przede wszystkim trzy progi podatkowe z rosnącymi stawkami podatku (ewentualnie cztery z pierwszą „zerową” stawką). Jednak dokładniejsza analiza statystyki podatkowej może ukazać pewne przesłanki za nazwaniem tego rozwiązania podatkiem liniowym¹⁵⁵. Otóż z danych Ministerstwa Finansów okazuje się, że do pierwszego progu podatkowego należało 92,15% ogółu podatników¹⁵⁶ w 2008 roku¹⁵⁷. Zatem ze statystycznego punktu

¹⁵⁵ Taki pogląd prezentuje m.in. były minister finansów. Zob.: M. Belka, *Nie majstrujmy przy podatkach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, nr 184, 21.09.2009 r.

¹⁵⁶ Podatników, którzy wykazali dochody.

¹⁵⁷ *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych 2006 roku*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2009.

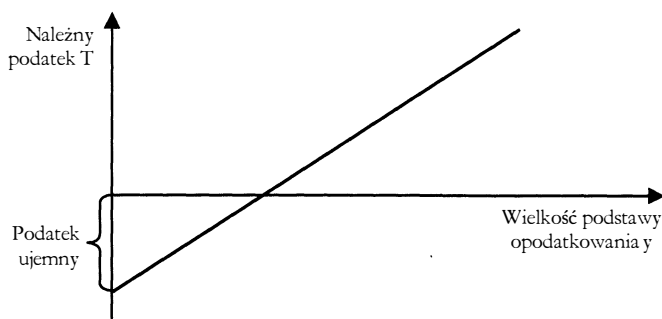
widzenia można stwierdzić, iż jest to podatek liniowy. W pewnym sensie można rozważać to tak określać, ale należy wziąć pod uwagę jeszcze jeden element, a mianowicie, jeżeli do podziału podatników, z punktu widzenia ich przynależności do poszczególnych progów podatkowych, porównalibyśmy podział na progi ze względu na przynoszone dochody, to byłby to dowód bezsprzecznie przeczący tezie liniowości polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych. Otóż, te 92,15% podatników wpłaciło jedynie 52,30% ogółu dochodów podatkowych z tego tytułu, zaś 1,40% podatników z trzeciego progu – 24,51% dochodów¹⁵⁸. Zatem, pierwszy próg, mimo że obejmuje dominującą część podatników, wpłaca do budżetu jedynie nieco ponad połowę dochodów podatkowych z tego tytułu.

Następnym rodzajem taryfy o charakterze liniowym jest ta, w przypadku której zastosowano transfer podatku (tzw. podatek ujemny) poniżej pewnego poziomu dochodu. W tym przypadku podatnicy, którzy nie osiągają dochodu minimum, otrzymują w formie gotówki różnicę, która wynika z rozbieżności dochodu podatnika a dochodu minimum ustalonego przez ustawodawcę.

W rzeczywistości trudno jest znaleźć przykład zastosowania takiej taryfy. Jednak, mimo braku jej usankcjonowania, pewne rodzaje zasiłków można traktować jako właśnie podatki ujemne, chociaż nie przyjmują one takiej nazwy. Ten rodzaj taryfy został przedstawiony w ujęciu graficznym na rysunku 5.11.

Rysunek 5.11.

Graficzne ujęcie taryfy liniowej z podatkiem ujemnym



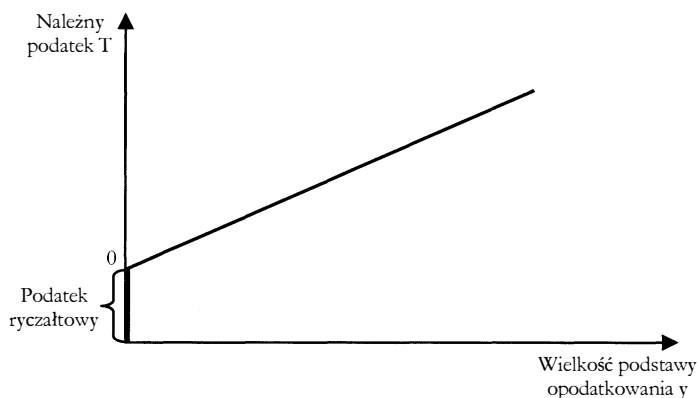
Źródło: F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 34.

Taryfa pośrednio regresywna z podatkiem liniowym i ryczałtową kwotą podatku jest kombinacją podatku liniowego i podatku pogłównego – tu określonego w sposób ryczałtowy. W takiej sytuacji każdy podatnik jest zobowiązany do uiszczenia stałej kwoty podatku ryczałtowego (niezależnie od osiąganego dochodu), a następnie do naliczenia podatku liniowego od podstawy opodatkowania – dochodu. Kwota ryczałtu może być

¹⁵⁸ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych 2006 roku, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2009.

zróznicowana w zależności od preferencji ustawodawcy. Tak skonstruowana taryfa będzie miała charakter regresji pośredniej, to znaczy takiej, w przypadku której stawka podatku przeciętnego będzie malała, zaś podatku krańcowego – będzie stała. Malejąca stawka podatku przeciętnego, przy zastosowaniu podatku liniowego, wynika z coraz mniejszego udziału ryczałtu w ogólnej kwocie należnego podatku.

Rysunek 5.12.
Graficzne ujęcie taryfy liniowej z ryczałtową kwotą podatku



Źródło: F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 35.

Taryfa ryczałtowo-liniowa jest kombinacją podatku liniowego ze stawką zerową i podatku pogłównego – ryczałtowego. Otóż, w pewnej granicy dochodów (od zera do dochodu minimum) podatnicy są zobowiązani do płacenia stałej kwoty podatku, niezależnie od osiągniętego dochodu. Po przekroczeniu tej granicy, następuje opodatkowanie całej podstawy jednolitą stawką podatku liniowego. W zależności od prowadzonej polityki przez rząd, kwota ryczałtu może być zróżnicowana (rysunek 5.12).

Ostatnim przykładem taryfy liniowej może być taryfa ryczałtowo-liniowa z kwotą transferu dla dochodów poniżej dochodu minimum. Występuje ona wówczas, gdy ustawodawca postanawia o kombinacji: podatku ujemnego, podatku ryczałtowego (pogłównego) i podatku liniowego. Podobnie, jak w poprzednim przypadku, kwota podatku ryczałtowego może być także zróżnicowana pod względem różnych znamion zewnętrznych. Analizując tę taryfę, od dochodu zerowego podatnik otrzymuje od państwa gotówkę w formie transferu. Kwota ta jest wypłacana dla podatników osiągających dochody do pewnego minimum. Powyżej tej granicy do kwoty dochodu, powyżej którego jest naliczany podatek liniowy, występuje konieczność uiszczania podatku w stałej, ryczałtowej kwocie – może być ich kilka.

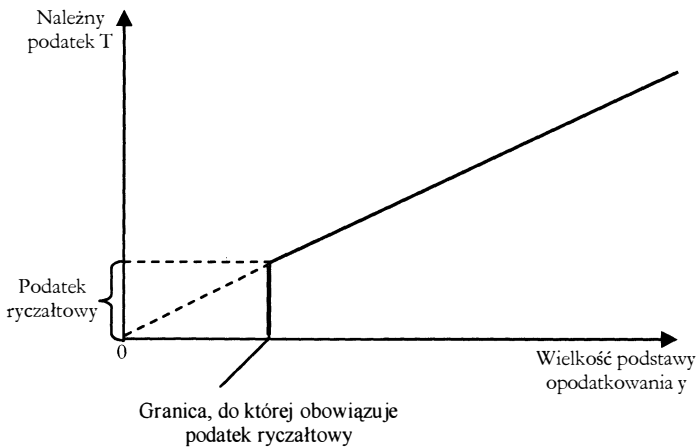
Przedstawione tu rodzaje taryf liniowych nie wyczerpują wszystkich możliwych konstrukcji podatkowych, których główną ideą jest liniowe obciążenie dochodów. W zależności od polityki prowadzonej przez państwo, a także, co jest bardzo ważne, przy nakładaniu jakichkolwiek podatków, w zależności od rozkładu dochodów wśród

społeczeństwa, w rzeczywistości mogą mieć zastosowanie różne kombinacje elementów techniki opodatkowania.

Swego rodzaju „biblią” w zakresie podatku liniowego jest pozycja amerykańskich autorów, R.E. Halla i A. Rabushaki, pt. *Podatek liniowy (The Flat Tax)* – w kontekście rozważań na temat różnicy między podatkiem liniowym a podatkiem płaskim, bardziej trafnym tytułem powinien być ten drugi. Pozycja ta w bardzo dużym stopniu wpłynęła na odrodzenie dyskusji w zakresie stosowania tego rozwiązania. Autorzy ci przedstawili kompleksową analizę ówczesnie funkcjonującego systemu podatku federalnego w USA wraz z ukazaniem jego wad, a także propozycję przekształcenia tego systemu na podatek liniowy. Bardzo ważne jest to, że została tam ukazana kompleksowa reforma systemu podatkowego, a nie tylko samo hasło wprowadzenia jednolitej stawki podatku. To systemowe podejście miałyby rozwiązać wiele problemów trapiących system podatku dochodowego, a mianowicie: *zastąpilibyśmy setki formularzy i tysiące przepisów dwoma formularzami podatkowymi [...] eliminuje (podatek liniowy) podwójne opodatkowanie, poprawia generowanie kapitału, poprawnie definiuje podstawę opodatkowania, upraszcza procedury, niezwykle zwiększa bodźce, usuwa miliony nisko dochodowych gospodarstw domowych z siatki podatkowej, obniża koszty przestrzegania prawa podatkowego, jest środkiem zaradczym przeciwko oszustwom podatkowym*¹⁵⁹.

Rysunek 5.13.

Graficzne ujęcie taryfy ryczałtowo-liniowej



Źródło: F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 36.

Autorzy, zanim przedstawili swe propozycje nowego podatku, zdiagnozowali stan wyjściowy, tzn. obowiązujący ówczesnie system podatku federalnego. Wymie-nili następujące jego wady¹⁶⁰:

¹⁵⁹ R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek...*, op. cit., s. 16.

¹⁶⁰ Tamże, s. 15.

- zrozumienie federalnego podatku dochodowego jest zbyt skomplikowane dla przeciętnego podatnika;
- stosowanie się do federalnego podatku dochodowego kosztuje podatników ponad sto miliardów dolarów;
- federalny podatek dochodowy kosztuje gospodarkę dziesiątki miliardów dolarów przeznaczonych na zbędne inwestycje;
- federalny podatek dochodowy jest odpowiedzialny za straty w wysokości ponad stu milionów dolarów, w wyniku oszustw podatkowych;
- federalny podatek dochodowy powoduje, że prawnicy i lobbyści zajmują się uzyskiwaniem od Kongresu ulg podatkowych, zamiast zajmować się uczciwą pracą¹⁶¹.

Wszystkie, wymienione tu, wady federalnego podatku dochodowego można przypisać także polskiemu systemowi podatków dochodowych – z zachowaniem proporcji w zakresie wymienionych kwot. Swego rodzaju lekarstwem na, przytoczone tu, negatywne cechy miałyby być wprowadzenie uproszczonego systemu z jedną stawką podatku.

Funkcjonowanie rozbudowanego systemu, w którym zawartych jest dużo instrumentów z zakresu obniżania, bądź podwyższania należnego podatku, jest bardzo skomplikowane. Konieczność doprecyzowania wszystkich tych zapisów i niepoohamowana chęć ustawodawcy objęcia wszelkich możliwych stanów faktycznych przepisami prawa sprawia, iż ustawy podatkowe ciągle się „rozrastają”. Ponadto, istnieniu stromej progresji towarzyszy pojawianie się presji ze strony różnych grup społecznych na wprowadzenie różnego rodzaju ulg. Presja ta będzie wywoływana przede wszystkim przez grupy osiągające wyższe dochody, które mają większą siłę przebiccia u polityków. *W efekcie pojawia się skomplikowany i kosztowny system podatkowy, który ponadto motywuje do uchylania się od płacenia podatków i nie sprzyja napływowi dochodów do budżetu państwa. Również wyniki redystrybucyjne mogą dalece odbiegać od zamierzeń*¹⁶². Stąd też koszty, które ponoszą podatnicy, a także i cała gospodarka także wzrastają¹⁶³.

Generalnie, można wyróżnić dwie duże grupy kosztów związanych ze stosowaniem i przestrzeganiem prawa podatkowego, tj. koszty bezpośrednie i pośrednie. Do pierwszej z tych grup można zaliczyć następujące pozycje: *przechowywanie dokumentów, poznanawanie przepisów podatkowych, przygotowanie, kopiowanie i wysyłanie formularzy, opłaty za przygotowanie zeznań, kontrole i korespondencje, kary, błędy proceduralne, sprawy sporne, sprawy sądowe, nakładanie i egzekwowanie podatków*¹⁶⁴, do drugiej zaś pośrednie straty w potencjalnym

¹⁶¹ Jakże ważne są w tym kontekście myśli J.A. Schumpetera. A. Glapiński pisał, że: *już w artykułach pisanych w końcu lat dwudziestych Schumpeter wskazuje, że narasta absurdalna sytuacja, w której olbrzymi biurokratyczny aparat kontrolny, z jednej strony, i olbrzymia ilość doradców podatkowych broniących przed tym aparatem, z drugiej, stają się niezbędni, aby w zasadzie prześledzić ponownie wszystkie, liczone w milionach, ekonomiczne transakcje w sferze produkcji i konsumpcji, przedsiębiorstwach i w prywatnych gospodarstwach domowych. Może to w przyszłości prowadzić do całkowitego zaniku prywatności przedsiębiorcy zarówno w sferze ekonomicznej, jak i prywatnego życia.* Zob.: A. Glapiński, *Kapitalizm...*, op. cit., s. 212.

¹⁶² E. Nojszewska, *Korzystna...*, op. cit., s. 50.

¹⁶³ Zob. A. Kolesnik, I. Lewandowska, K. Milewska, H. Bińczak, *Puchnie, zmienia się i gmatwa*, „Rzeczpospolita”, 05.12.2002.

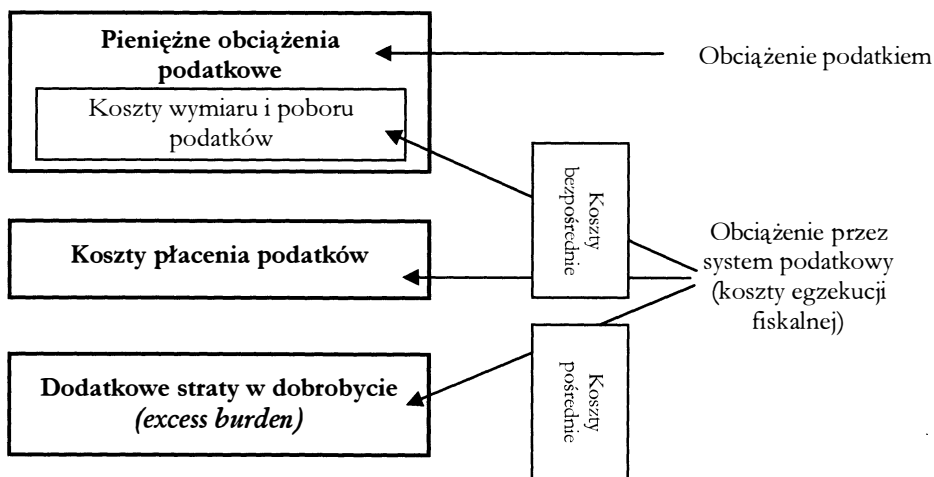
¹⁶⁴ R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek...*, op. cit., s. 19.

produkcje związane z funkcjonowaniem systemu podatkowego hamującego rozwój gospodarki, nazywane czasami – stratami ciężaru własnego, nadmiernym obciążeniem, kosztem dobrobytu¹⁶⁵. Pewną strukturę, tak ujętych, kosztów funkcjonowania systemu podatkowego ukazuje rysunek 5.14.

Pierwszą z tych grup stanowią koszty mierzalne i stosunkowo łatwe do wyliczenia, stąd też próby ich oszacowania miały już miejsce. Problem tkwi jednak w drugiej kategorii kosztów, które nie są ponoszone bezpośrednio przez samych podatników, ale są ujmowane jako pewien koszt alternatywny ponoszony przez całą gospodarkę, w wyniku funkcjonowania nieoptymalnego systemu podatkowego. Należy przypomnieć, iż system taki (optymalny): *przy danej funkcji dobrobytu społecznego, to system [...] efektywny w rozumieniu Pareto, który maksymalizuje tę funkcję dobrobytu społecznego*¹⁶⁶. Przyjęcie odpowiednich konstrukcji takiego systemu, jak widać, zależy od przyjętej funkcji dobrobytu (np.: funkcja Nozicka, f. Nietzschego, f. Benthana, f. Nasha, f. Rawlsa, f. dobrobytu, przyjmująca jako argument nierównomierność w podziale, f. państwa opiekuńczego)¹⁶⁷. Generalnie, można przyjąć (o czym już wspomniano w pracy), iż najlepszymi podatkami byłyby podatki zryczałtowane (*lump-sum tax*), które najkorzystniej wpływałyby na poziom dobrobytu – przy założeniu, że podatnicy byłiby sobie równi (identyczni) i tak samo traktowani przez system podatkowy. Przykładem takiego podatku mógłby być tzw. podatek pogłówny (*head tax*).

Rysunek 5.14.

Struktura kosztów procesu fiskalnego



Źródło: F. Grądalski, *System...*, op. cit., s. 80.

¹⁶⁵ R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek...*, op. cit., s. 19.

¹⁶⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 662.

¹⁶⁷ F. Grądalski, *Wstęp...*, op. cit., s. 48 – 49.

Jednak skrajność tego rozwiązania sprawia, iż jest to jedynie konstrukcja teoretyczna i mająca małe szanse urzeczywistnienia¹⁶⁸. Stąd też państwo musi stosować podatki zniekształcające, których istnienie wynika m.in. z niepełnej informacji posiadanej przez rząd w odniesieniu do indywidualnych zdolności podatkowych obywateli. Można przyjąć, iż poznanie tych zdolności w pełni mogłoby doprowadzić do funkcjonowania systemu optymalnego złożonego z podatków, które nie zniekształcałyby funkcję dobrobytu. Jednak każdy z podatników jest inny, każdy ma inne potrzeby, każdy ma inną strukturę wydatków, dlatego zindywidualizowanie wymiaru zdolności podatkowej jest zadaniem prawie że niemożliwym. Wymiar zdolności podatkowej¹⁶⁹ w ramach podatków bezpośrednich (do których należy opisywana koncepcja podatku liniowego) jest określany za pomocą dochodów bądź przychodów (w mniejszym zakresie przy wykorzystaniu majątku). Przy tak wyznaczonym zakresie przedmiotowym podatku pojawia się dodatkowy problem związany z ich stosowaniem – sprecyzowanie pojęcia przychodu, a przede wszystkim dochodu¹⁷⁰.

Z kwestią zdolności podatkowej nierozzerwalnie łączy się problem związany z redystrybucją. Przyjmując dochód jako wyznacznik tej zdolności, zgodnie z teorią konsumenta, od pewnego poziomu użyteczność każdej dodatkowej jednostki zarobionej przez podatnika jest mniejsza od poprzedniej, tzn. wartość współczynnika użyteczności krańcowej maleje. Słuszne wydaje się zatem większe obciążenie wyższych dochodów po to, by ubytek na użyteczności całkowitej osób o różnych zarobkach był podobny. Tak więc, państwo jest niemal skazane na stosowanie podatków zniekształcających, m.in. ze względu na wspomnianą redystrybucję. Należy jednak wybrać taki podatek, który będzie powodował najmniejsze straty w dobrobycie społecznym, czyli ogólnie taki system podatkowy, któremu będzie najbliżej do systemu optymalnego.

Problem, poddany analizie w niniejszym podrozdziale, sprowadza się do wyboru zastosowania skali liniowej bądź progresywnej. Należy zauważyć, iż nie jest to jedyna kombinacja w tym zakresie. Ważniejszą wydaje się być struktura systemu podatkowego i położenie nacisku realizacji poszczególnych funkcji na jedną, z dwóch grup podatków: pośrednie lub bezpośrednie.

Rozwijając jednak tę pierwszą kwestię, należy się zastanowić, które z tych rozwiązań powoduje większe straty w dobrobycie – *excess burden*. Rozważając ten problem, bardzo często sprowadza się go do zamienności celów – *trade-off* między efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwością społeczną. Im bardziej położymy nacisk na sprawiedliwość systemu, czyli zastosujemy stromą progresję, tym bardziej rozwiązanie to będzie w opozycji do efektywności tegoż systemu, jak i całej gospodarki. W pewnym sensie problem można sprowadzić do: *maksymalnej wielkości zbędnej straty, jaką można zaakceptować jako cenę danego ograniczenia nierówności*¹⁷¹.

Jak jednak można przedstawić różnicę w stratach dobrobytu w przypadku podatku liniowego i progresywnego? Pomocnym w zrozumieniu tej różnicy będzie

¹⁶⁸ Próba wprowadzenia tego rozwiązania w Anglii wyznaczyła kres rządowi M. Thatcher. Zob.: H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 56.

¹⁶⁹ Zob.: podrozdz. 5.3.

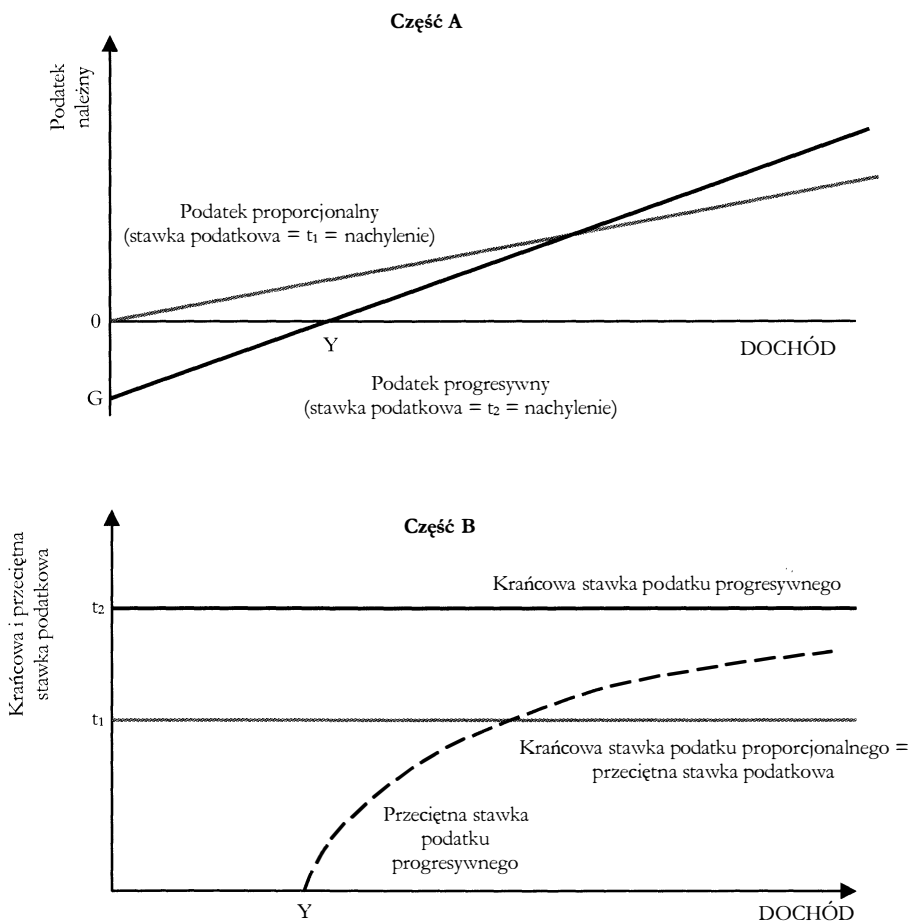
¹⁷⁰ Zob.: podrozdz. 4.2.

¹⁷¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 664.

przykład, w którym analizie poddano podatek liniowy i prostą konstrukcję podatku progresywnego, polegającego na zastosowaniu jednolitej stawki powyżej pewnego progu (tzw. kwota wolna) – podatek płaski (rysunek 5.15.). Specyficznym rozwiązaniem w analizowanym przykładzie jest także fakt dokonywania transferu na rzecz podatników, którzy nie przekroczą pewnego progu, w wysokości iloczynu stawki podatku i różnicy między osiągniętym przez nich dochodem a progmem kwoty wolnej.

Rysunek 5.15.

Wielkość stawek podatku w zależności od jego konstrukcji



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 666.

O progresywności drugiego rozwiązania świadczy rosnąca stawka podatku przeciętnego (warunek konieczny, którego spełnienie upoważnia do nazywania określo-

nego rozwiązania mianem progresji¹⁷²) – część B rysunku 5.15. Zastosowano w nim tzw. podatek ujemny poniżej pewnego progu – dlatego taki kształt wykresu podatku progresywnego na części A, na którym poniżej progu Y prosta ma wartości ujemne. Stawka podatku krańcowego jest wyższa, w przypadku progresji, aniżeli podatku proporcjonalnego. Wynika stąd, iż dodatkowe straty będą większe w przypadku progresji, ponieważ wielkość straty jest związana z tą stawką – dodatkowa strata w dobrobycie jest proporcjonalna do kwadratu tej stawki. Konieczność istnienia wyższych stawek podatku, w odniesieniu do tak określonej konstrukcji progresji, wynika z tego, że suma dochodów podatkowych, potrzebna na sfinansowanie dostarczania dóbr publicznych oraz tzw. podatku ujemnego, jest wyższa aniżeli w sytuacji finansowania jedynie dóbr publicznych. Ponadto, nie wolno zapomnieć o efekcie substytucyjnym (pomiędzy podażą pracy a czasem wolnym lub konsumpcją), który ma duże znaczenie w przypadku porównywania ze sobą różnych konstrukcji podatkowych. Wyższe stawki podatkowe mogą zniechęcać do podejmowania dodatkowej pracy – maleje podaż pracy. W ten sposób następuje ograniczenie także w zakresie potencjalnego dochodu narodowego, co nie pozostaje bez wpływu na dochody podatkowe i wymusza stosowanie większych stawek opodatkowania¹⁷³.

Dodatkowemu ukazaniu „większej szkodliwości” dla dobrobytu skali progresywnej może posłużyć następujący przykład, w którym analizie poddano krzywe obojętności konsumenta wraz z analizą potencjalnych dochodów podatkowych budżetu z dwóch różnych rozwiązań techniki podatkowej. Na rysunku 5.16. ukazano sytuację takiego konsumenta przy ograniczeniach budżetowych wynikających z zastosowania opodatkowania liniowego i progresywnego (także z podatkiem ujemnym). Żeby oba te przypadki były porównywalne, tak wyznaczono te ograniczenia (linie ograniczeń budżetowych są tożsame z wykresami podatku krańcowego w poszczególnych formach opodatkowania), aby konsument znajdował się na tej samej krzywej obojętności. Dochody budżetu z tytułu analizowanych podatków są mierzone graficznie w pionie jako różnica między linią ograniczenia budżetowego przed i po opodatkowaniu. Widać więc, że odcinek $E'A$ jest dłuższy od EA , stąd też dochody podatkowe, przy zastosowaniu podatku liniowego, będą większe, aniżeli w przypadku skali progresywnej – przy założeniu, że konsument pozostaje na tej samej krzywej obojętności. Podatek liniowy jest zatem bardziej efektywny, aniżeli ten o charakterystyce progresywnej.

Na rysunku 5.16. została przedstawiona podobna sytuacja, z tą jednak różnicą, że na osi poziomej została zawarta podaż pracy – pozostałe założenia są takie same. Także i tu widać, że dochody z tytułu podatku liniowego są większe, niż podatku progresywnego. Odcinki to ukazujące są następujące: A_1E_1 i A_2E_2 . Przykład ten został rozszerzony o linię ograniczenia budżetowego, powstałą w wyniku nałożenia podatku zryczałtowanego – nie powodującego zniekształceń. W przypadku tego podatku, dochody podatkowe są największe przy nie powstawaniu zbędnych strat

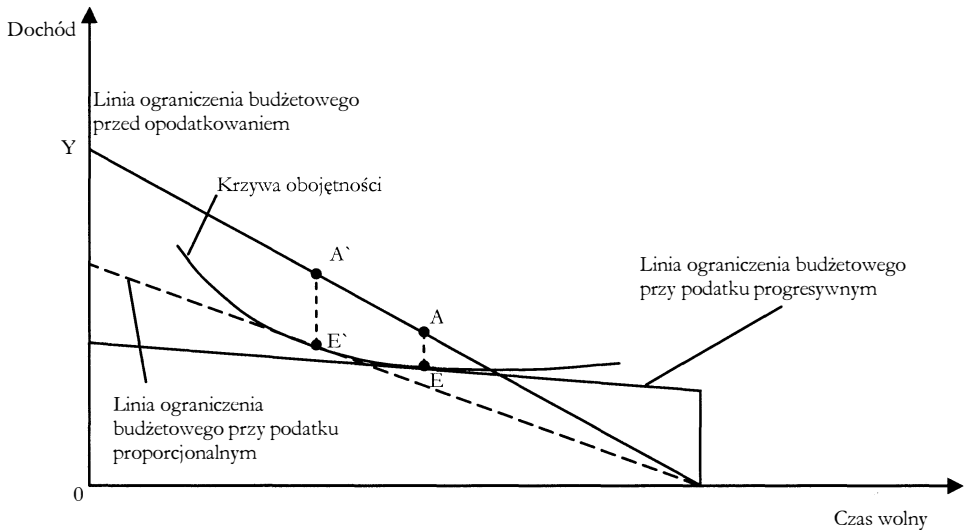
¹⁷² Zob.: podrozdz. 1.1.2.

¹⁷³ Podobny tok rozumowania zdarzeń w zakresie funkcjonowania skali progresywnej jako „błędnego koła stagnacji i ubóstwa”, przedstawiony przez D. Rossatiego w artykule pt. *Wydzie gospodarze na zdrowie*, „Rzeczpospolita”, 28 – 29.06.2003, został skrytykowany przez W.B. Szybera jako błędny z założenia. Szerzej zob.: W.B. Szyber, *Kontrowersje wokół podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Ekonomista”, 2004, nr 6.

wywołanych opodatkowaniem (odcinek $A'E'$ jest najdłuższy). Odcinki: E_1F_1 ukazują dodatkowe straty wywołane progresywnością, które powstały w wyniku działania efektu substytucyjnego, przy wzrastającej krańcowej stawce podatku. Podatek proporcjonalny wywołuje mniejsze straty, o czym świadczy krótszy odcinek E_2F_2 .

Rysunek 5.16.

Podatek progresywny a podatek liniowy przy tej samej użyteczności konsumenta



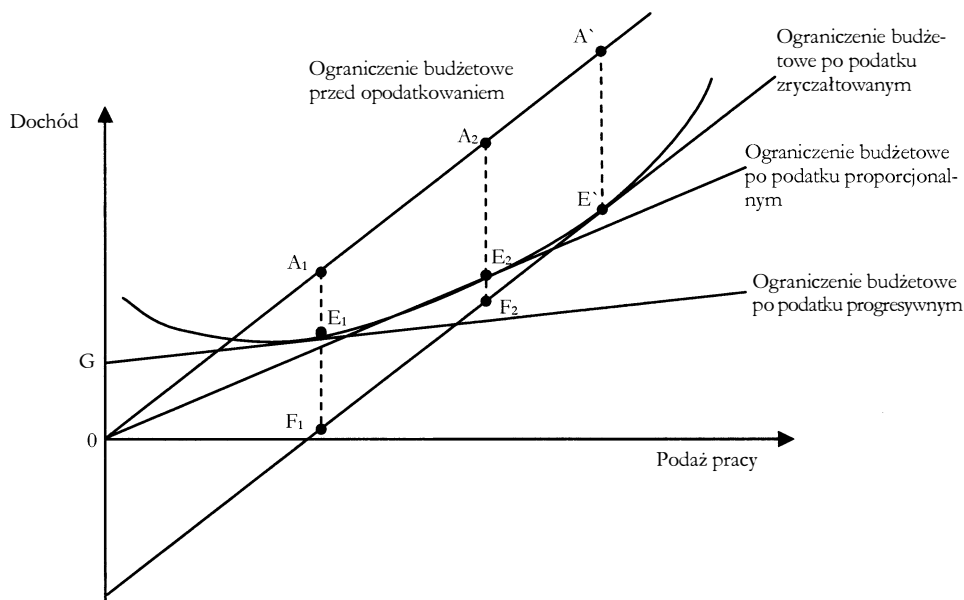
Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 667.

Przedstawione tu analizy miały na celu wyjaśnienie, jak poszczególne konstrukcje podatkowe wpływają na dochody budżetowe państwa. Generalnie, progresja podatkowa i skala liniowa znajdują się na swego rodzaju dwóch szalach wagi. Z jednej strony, gdy powiększamy skalę progresji, to osoby o niższych dochodach zyskują, zaś te o większych – tracą. Powstaje jednak problem równowagi – czy te straty „bogatyh” będą równe zyskowi „biednych”. Trafne wydaje się być sformułowanie przestrzegające przed przesadą w ujmowaniu postulatu sprawiedliwości w ramach systemu podatkowego, tj.: *gdy za pomocą sprawiedliwego dnia pracy, [...] oraz innych sprawiedliwości doprowadzimy kraj do ruiny, a klasę robotniczą do nędzy, to klasa ta nie tylko nie może płacić podatków nawet naj-sprawiedliwszych, lecz wymaga jeszcze pomocy materialnej od państwa. Gdy zerwiemy z dzisiejszą polityką gospodarczą i kraj się podniesie z dzisiejszego upadku, to robotnik zacznie zanabiał i wówczas, płacąc nawet niesprawiedliwe podatki, będzie w daleko lepszym położeniu, niż dziś, gdy pod panowaniem bezwzględnej sprawiedliwości nie ma co do ust włożyć*¹⁷⁴. Analiza powyższych przykładów miała ukazać, że straty te będą przeważnie większe od zysków o zbędną stratę wynika-

¹⁷⁴ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 56, [za:] Z. Straszewicz, *Kryzys gospodarczy*, Wydawnictwo „Ligi Pracy”, Warszawa 1926, s. 8.

jąca z nałożenia podatku. Jednak prawdziwość tego twierdzenia nie sposób udowodnić bez przyjętej funkcji dobrobytu społecznego. Należy także zauważyć, iż powyższe analizy zakładały ograniczony zakres przrzucałości podatków. Mówiąc o zamienności celów, zakładano, iż podwyższenie podatków dla osób wyżej zarabiających w efekcie doprowadzi do zmniejszenia obciążeń osób o niższych dochodach (przez niższe stawki podatku progresywnego lub przez zastosowanie np. podatku ujemnego). Jednak rozpatrywanie progresywnego charakteru systemu podatkowego, bez uwzględnienia przrzucałości podatków, jest dużym błędem, ponieważ może prowadzić do wyciągania błędnych wniosków – zagadnieniu temu został poświęcony podrozdz. 5.17.

Rysunek 5.17.
Wielkość podatku przy opodatkowaniu: progresywnym, liniowym i zryczałtowanym



Źródło: E. Nojszewska, *Korzystna...*, op. cit., s. 52.

Niektórzy autorzy, w zależności od przyjętej funkcji dobrobytu społecznego, próbowali wyliczyć odpowiednią stawkę podatku, która to miałyby realizować wybraną funkcję. Przy najbardziej „społecznej” funkcji – Rawlsa, stawki podatku sięgałyby nawet 80%. Inne, bardziej utylitarystyczne, funkcje potrzebowałyby niższych stawek, na poziomie 19%¹⁷⁵.

Zwolennicy podatku liniowego wymieniają następujące korzyści jego wprowadzenia¹⁷⁶:

¹⁷⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 668 – 669.

¹⁷⁶ W.B. Szyber, *Kontrwersje...*, op. cit., s. 456.

- pobudzenie aktywności ekonomicznej ludzi, zachęcenie ich do zwiększenia podaży pracy;
- znaczące zwiększenie oszczędności, inwestycji i wzrostu gospodarczego;
- zmniejszenie szarej strefy w gospodarce;
- uproszczenie systemu podatku dochodowego;
- sprawiedliwy rozkład obciążeń podatkowych;
- korzyści ludziom ubogim.

Wszystkie powyższe rozwiązania, a także różne dyskusje na temat podatku liniowego, przeważnie są obarczone dużą wadą, bierze się pod uwagę jedynie pewien fragment ogólnych obciążeń fiskalnych ponoszonych przez społeczeństwo i gospodarke. Można stwierdzić, że wszystkie systemy podatkowe stanowią pewien zbiór, funkcjonujących obok siebie, instrumentów fiskalnych, jakimi są podatki. Oprócz nich, w wielu krajach funkcjonują inne instrumenty z zakresu obowiązkowych obciążeń, które, mimo że nie są określane przez państwo jako podatki, mają wiele ich cech¹⁷⁷. Powołując się na klasyfikację OECD (podrozdz. 1.1.2.), należy powiedzieć, iż wszystkie instrumenty, które noszą znamiona obowiązkowych obciążeń, powinny być zaliczane do podatków (szczególną uwagę należy zwrócić tu na szeroko rozumiane ubezpieczenia społeczne – grupa 3000 *Social security contributions*¹⁷⁸). Stąd też rozważanie jedynie pewnego fragmentu ogólnych obciążeń podatnika może prowadzić do wyciągania błędnych wniosków.

Konkretnie można oceniać pewne systemowe rozwiązania (zaproponowane m.in. przez, cytowanych już, R.E. Halla i A. Rabushaka, czy też np. w *Białej Księdze* Ministerstwa Finansów w Polsce). Dyskusja jedynie nad hasłami: podatek liniowy i podatek progresywny będzie niewątpliwie w większym stopniu dyskusją emocjonalną, a nie merytoryczną. Obie przytoczone pozycje zawierają stosunkowo rozbudowaną analizę stanu obecnego, jak i stanu po wprowadzeniu proponowanych rozwiązań z zakresu systemu podatkowego. O ile pozycję Ministerstwa Finansów można traktować w pewnym sensie jako wkład pewnych osób w kapitał polityczny, o tyle Hall i Rabushaka dokonali pełnej analizy oddziaływania systemu podatków liniowych na gospodarke przez pryzmat ich wpływu na: wysiłek ekonomiczny obywateli i przedsiębiorstw, tworzenie kapitału, podział dochodów, stopy procentowe, a także mieszkalnictwo. Nie został także pominięty czysto techniczny aspekt funkcjonowania systemu podatkowego, tzn. aspekt sprawozdawczy. Autorzy ci próbują przekonać czytelnika na rzecz swoich rozwiązań, między innymi przez ukazanie ich prostoty w zwykłych czynnościach (czynnościach podatnika). Twierdzą, iż: *zreżnania podatkowe [...] mogą zmieścić się na pocztówce. Jasno skonstruowany system podatkowy wymaga tylko kilku podstawowych wyliczeń*¹⁷⁹. Bardzo ważne wydaje się następane stwierdzenie, iż tak skonstruowany system bezpośredniego opodatkowania ludności: *działa na zasadzie podatku konsumpcyjnego – nalożony jest na to, co gospodarstwo domowe pobiera z gospodarki, a nie na to, co wkłada*¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Np. dochody z cła przez polską statystykę są traktowane jako dochody pozapodatkowe.

¹⁷⁸ S. James, Ch. Nobes, *The Economics...*, op. cit., s. 12.

¹⁷⁹ R.E. Hall, A. Rabushaka, *Podatek...*, op. cit., s. 73.

¹⁸⁰ Tamże, s. 73.

Z zakresu prac poświęconych kompleksowym reformom podatkowym należy przytoczyć jeszcze pozycję J.E. Kesselmana¹⁸¹, w której autor porównuje ze sobą dwie koncepcje opodatkowania ludności: podatek liniowy – *flat rate* i podatek z dwiema stawkami – *dual rate*. Istotą drugiego przypadku jest połączenie podatku liniowego, który obciążałby większość społeczeństwa, z dodatkową stawką obciążającą osoby zarabiające najwięcej. W ten sposób można połączyć ze sobą zalety jednolitej stawki z chęcią dokonania redystrybucji dochodu narodowego. Przez wprowadzenie dodatkowej stawki, obowiązującej od stosunkowo wysokich dochodów, wartość średniej stawki podatkowej zaczyna rosnąć (przy jednolitej stawce wartość ta przy niskich dochodach rośnie szybciej, zaś wraz z ich zwiększaniem jest względnie stała), szczególnie w przypadku wejścia podatnika w zakres obowiązywania tej wyższej stawki. Należy zauważyć, że stawka nominalna będzie różna od stawki średniej tylko w przypadku istnienia elementów techniki podatkowej, takich jak: wolna kwota lub różnego rodzaju ulgi.

J.E. Kesselman zauważył także, że w zakresie aktywnego oddziaływania państwa w ramach polityki społecznej lepiej jest stosować instrumenty, takie jak: zasiłki lub refundowane kredyty, aniżeli instrumenty podatkowe, takie jak: ulgi lub zwolnienia. Wynika to z takiego faktu, iż w pierwszym przypadku podatek jest płacony od całego dochodu uzyskanego przez podatnika, a zasiłki są wypłacane na ogólnych zasadach, zaś instrumenty z zakresu techniki podatkowej zniekształcają podstawę opodatkowania i stwarzają pole do nadużyć¹⁸². Ponadto, J.E. Kesselman, podobnie jak już cytowani R.E. Hall i A. Rabushaka, także zauważył, iż pewne problemy związane z opodatkowaniem dochodu tracą na znaczeniu, jeżeli obowiązywałyby czyste podatki konsumpcyjne.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z bardzo wieloma pozycjami poświęconymi analizie funkcjonowania podatku liniowego. Są to zarówno pozycje uwzględniające całościowe reformy systemu podatkowego, których głównym celem jest właśnie wprowadzenie takiej konstrukcji, jak i pozycje próbujące w sposób empiryczny ukazać wpływ tej konstrukcji podatkowej na gospodarkę¹⁸³.

Na koniec niniejszego podrozdziału, poświęconego bardzo medialnemu elementowi systemu podatkowego, zostaną przedstawione pewne symbolizmy podatkowe – sformułowania tego użyli m.in. autorzy artykułów prasowych¹⁸⁴. Jak już zauważono, hasło *podatek liniowy* jest pojęciem w dużym stopniu wykorzystywanym w środkach masowego przekazu czy też przez polityków w trakcie walki politycznej. W odniesieniu do Polski szczególnie wyraźnie można było to zaobserwować w trakcie wyborów parlamentarnych w roku 2006, kiedy to w przypadku jednej partii hasło to stało się hasłem przewodnim programu politycznego, zaś w przypadku drugiej – hasłem służącym do krytyki innych ugrupowań.

W bardzo dużym stopniu, przez przytaczanie niepopartych analizą danych, podatek liniowy stał się synonimem obrony bogatych podatników i ciężarem dla tych mniej zasobnych. Analiza danych Ministerstwa Finansów z zakresu rozliczenia podatku docho-

¹⁸¹ J.R. Kesselman, *Rate structure and personal taxation: flat rate or dual rate?*, Victoria University Press, Institute of Policy Studies, Wellington 1990.

¹⁸² G. Kula, *Podatek...*, op. cit., s. 417.

¹⁸³ Zob. szerzej: G. Kula, *Podatek...*, op. cit.

¹⁸⁴ J. Bajson, *No i co z tego...*, op. cit.

dowego od osób fizycznych ukazuje właśnie pewien symbolizm podatkowy, który odpowiednio przekazany może nie mieć nic wspólnego z rzeczywistością.

Hasła dotyczące progresywnego opodatkowania dotyczą bardzo małej grupy społeczeństwa, gdyż zaledwie niecałe 8%¹⁸⁵ (w drugim progu podatkowym było 1 575 511 podatników, zaś w trzecim – 342 230, co daje łącznie 1 917 741) podatników, którzy wykazali dochody. Jeżeli liczbę tę odnieść do wszystkich podatników (także tych korzystających z ryczałtowych form opodatkowania) lub łącznie do całego społeczeństwa, to okazałoby się, że udział ten jest jeszcze mniejszy. Czyż zatem obecnie tak naprawdę nie mamy do czynienia z podatkiem liniowym?

Ponadto, o czym bardzo rzadko się wspomina, podatek liniowy w Polsce obowiązuje już od dłuższego okresu. Po pierwsze jest to podatek dochodowy od osób prawnych, w którym od momentu jego wprowadzenia ma zastosowanie jednolita stawka. Także zryczałtowany podatek dochodowy, płacony w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, jest podatkiem liniowym. W tym przypadku, mimo zastosowania kilku stawek, jest to podatek liniowy, ponieważ zróżnicowanie stawek wynika z odmiennych rodzajów prowadzonych działalności. Jednak odsetek podatników korzystających z tej formy opodatkowania jest niewielki (w 2008 roku z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych skorzystało 713 585 podatników – rysunek 4.3).

Wydawać by się mogło, że analiza pod tym kątem systemu podatkowego na tym powinna się zakończyć. Mimo wszystko, nic bardziej mylnego. Jeżeli zastosowalibyśmy kwalifikacje instrumentów fiskalnych, zgodnie z metodologią OECD¹⁸⁶, to można zauważyć dodatkowe instrumenty, które w sposób liniowy obciążają dochody podatników. Mowa jest tu o paropodatkach, czyli o składkach na obowiązkowe ubezpieczenia.

W przypadku każdego z tych narzutów na dochody podatnika mamy do czynienia z zastosowaniem jednolitej stawki, które wynoszą odpowiednio¹⁸⁷:

– na ubezpieczenie emerytalne:		19,52%;
– na ubezpieczenie rentowe:	od 01.01.1999 do 30.06.2007	13,00%;
	od 01.07.2007	10,00%;
– na ubezpieczenie chorobowe:		2,45%;
– na ubezpieczenie wypadkowe:	od 01.01.1999 do 31.12.2002	1,62%;
	od 01.01.2003 do 31.03.2006;	od 0,97% do 3,86%;
	od 01.04.2006 do 31.03.2007	od 0,90% do 3,60%;
	od 01.04.2007 do 31.03.2009	od 0,67% do 3,60%;
	od 01.04.2009	od 0,67% do 3,33%;
– na ubezpieczenie zdrowotne:		9,00%;
– na Fundusz Pracy:		2,45%.

¹⁸⁵ Informacja dotycząca rozliczenia podatku..., op. cit.

¹⁸⁶ Zob.: podrozdz. 1.1.2.

¹⁸⁷ *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009, s. 31 – 32.

Większość z tych narzutów obciąża wynagrodzenie otrzymywane przez pracowników lub też stanowi stały koszt osób prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę regulacje prawne związane ze sposobem naliczania odpowiednich składek (przede wszystkim: podstawa wymiaru, obligatoryjność składek, podmiot ponoszący ciężar naliczonych składek itp.), część wynagrodzenia, która jest potrącana w formie przytoczonych obowiązkowych obciążeń przy wykorzystaniu stawki liniowej, kształtuje się w przybliżeniu na poziomie zaprezentowanym w tabeli 5.2.

Tabela 5.2.

Koszty płacowe w pensji brutto pracownika

Wynagrodzenie	1 200	4 400	8 500
W relacji do wynagrodzenia brutto pracownika	33%	41%	42%
W relacji do łącznego kosztu płacowego pracownika	45%	51%	53%

Źródło: Obliczenia własne.

Nie należy także zapominać o bardzo ważnej charakterystyce składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Okazuje się bowiem, że obciążenie to nie ma charakteru liniowego, lecz regresywny. Po przekroczeniu bowiem pewnego pułapu wynagrodzenia (w 2009 roku była to kwota 95 790 zł¹⁸⁸), zaprzestawano pobierania należnych składek. Widać więc zatem, że skala o najbardziej negatywnej charakterystyce, z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej, ma zastosowanie w Polsce.

Czyż zatem nie jest to symbolizm podatkowy, ewentualnie iluzja podatkowa? Analizując wszystkie obciążenia podatkowe i parapodatkowe, a także strukturę podatków należy przychylić się do stwierdzenia R. Gwiazdowskiego, iż w polskim systemie podatkowym utrzymuje się progresję podatkową „z ideologicznych względów”¹⁸⁹. Zbyt często podatek ten w powiązaniu z jego progresywną konstrukcją jest uważany za „cudowne rozwiązanie na wszelkie budżetowe bolączki”¹⁹⁰. Po przeprowadzonej, krótkiej analizie zagadnień z tego zakresu teorii opodatkowania trzeba zgodzić się ze stwierdzeniem, iż jedna stawka jest bardziej efektywna niż wiele stawek, którym prawie zawsze towarzyszy rozbudowany katalog ulg i zwolnień. Badania wykazały, że wprowadzenie wielu stawek wpływa negatywnie na podaż pracy, ponieważ ludzie starają się uniknąć przekraczania wyższych progów podatkowych. Wprowadzenie zatem jednej stawki podatku zwiększa efektywność gospodarki przez zwiększenie tak podaży pracy, jak i produktywności.

Ponadto, w zakresie możliwości kształtowania wielkości podstawy opodatkowania przez podatników są ważne w tym zakresie wnioski z analizy tej konstrukcji przez teorie wyboru publicznego. Otóż okazuje się, iż: *indywidualni podatnicy, którzy potrafią zmieniać wysokość dochodu do opodatkowania w szerokim zakresie oraz potrafią bez dużych strat użytecz-*

¹⁸⁸ *Ubezpieczenia społeczne...*, op. cit., s. 27.

¹⁸⁹ B. Krzyżaniak, *Kosmetyka...*, op. cit.

¹⁹⁰ Tamże.

ności zastępować dochód podlegający opodatkowaniu dochodem mu nie podlegającym, zapewniają sobie zdobywanie dóbr publicznych niewielkim kosztem¹⁹¹. Tak postawioną tezę należy odnieść do określenia grupy podatników plasujących się do wyższych progów podatkowych jako „płacobiorycy”. Oznacza to, iż są oni w stanie wpływać w dużym stopniu na wielkość podstawy opodatkowania i kształtować w ten sposób swe obciążenia fiskalne. Reasumując, należy zatem stwierdzić, iż: *opodatkowanie proporcjonalne plasuje się wysoko pod względem potencjalnej racjonalności procesów fiskalnych*¹⁹².

Mimo teoretycznego uzasadnienia większej efektywności podatku liniowego, konstrukcja ta nie jest powszechnie stosowana. Przypominając słowa jednego z ważniejszych autorów w zakresie badań nad optymalnym systemem podatkowym, J.A. Mirrlesa: *Pożądanym jest w przybliżeniu liniowy system podatku dochodowego, ze wszystkimi korzyściami administracyjnymi, które by przyniósł*¹⁹³, tym trudniej jest zrozumieć tak niewielki zakres stosowania omawianej konstrukcji podatkowej. Koncepcja ta powraca od czasu do czasu i sprawia, iż dyskusja na ten temat się nasila, po czym odchodzi w zapomnienie. Takim swego rodzaju sygnałem na arenie światowej przypominającym o koncepcji podatku liniowego było ukazanie się, wielokrotnie już cytowanej, pozycji R.E. Halla i A. Rabushaki pt. *Podatek liniowy*. Wywołała ona zagorzałą dyskusję na ten temat na świecie, jak również i w Polsce. Pewnym następstwem było ukazanie się tzw. *Białej księgi* Ministerstwa Finansów, poświęconej propozycji reformy systemu podatkowego, której zwieńczeniem miałby być właśnie system podatku liniowego, rozumiany jako zastosowanie jednolitej stawki zarówno w zakresie opodatkowania dochodów ludności, przedsiębiorstw, jak i jednolitej stawki podatku VAT. Należy przypomnieć, iż z systemem podatku liniowego będziemy mieć do czynienia wówczas, jeżeli te trzy podstawowe podatki będą skonstruowane przy wykorzystaniu jednolitej stawki. Często bowiem zdarza się, iż wprowadzenie jedynie jednego lub dwóch takich rozwiązań sprawia, iż autorzy posługują się tym hasłem. Jednak, badając system podatkowy, trzeba brać pod uwagę całokształt regulacji wchodzących w jego skład. Jednolite stawki tych trzech podatków uchwaliło stosunkowo niewiele krajów, tzn. m.in.: Estonia, Łotwa, Czarnogóra, Rumunia, Rosja oraz Słowacja, która to ponadto ma jednolite stawki trzech podatków na poziomie 19%¹⁹⁴. Generalnie, można stwierdzić, iż wielu autorów pod hasłem podatku liniowego rozumie zastosowanie tej konstrukcji w ramach opodatkowania ludności.

Oprócz przytoczonych pozycji, pojawiło się wiele innych, które w sposób opisowy lub empiryczny próbowały uzasadnić wprowadzenie podatku liniowego lub przedstawić skutki jego wprowadzenia¹⁹⁵. Jednak, mimo pozytywnej oceny tej konstrukcji podatkowej, w większości przypadków niewiele państw zdecydowało się na taki krok w praktyce. Jeżeli już ktoś zdecydował się na zastosowanie jednolitej stawki, to były to kraje stosunkowo niewielkie, w których, swego rodzaju, eksperymenty gospodarcze jest znacznie łatwiej przeprowadzać – wyjątkiem jest tu Rosja. W większości

¹⁹¹ J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 57.

¹⁹² J.M. Buchanan, *Finanse...*, op. cit., s. 60.

¹⁹³ G. Kula, *Podatek...*, op. cit., s. 419, [za:] J.A. Mirrles, *An Exploration...*, op. cit.

¹⁹⁴ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.worldwide-tax.com, Data wejścia: 28.08.2009].

¹⁹⁵ Zob. szerzej: G. Kula, *Podatek...*, op. cit., s. 419 – 429.

przypadków największym hamulcem, utrudniającym zastosowanie podatku liniowego, była przede wszystkim polityka, jak również lęk przed nieznanym, a w szczególności lęk przed prognozowanym spadkiem dochodów budżetowych. Nawet najlepsze analizy ekonomiczne, modele czy też symulacje nie są w stanie przewidzieć wszystkich skutków gospodarczych, a tym bardziej społecznych czy politycznych.

W zakresie stosowania podatku liniowego można wyraźnie zauważyć pewną rozbieżność – inne jest podejście ustawodawców do stosowania jednolitej stawki w zakresie opodatkowania ludności, zaś inne w przypadku przedsiębiorstw. Opodatkowanie tych dwóch grup podatników charakteryzuje się odmiennymi celami, dlatego w większości krajów obserwuje się funkcjonowanie odmiennych konstrukcji podatkowych. W przypadku opodatkowania przedsiębiorstw, częściej można zaobserwować taryfy liniowe. Przyjęcie odmiennych metod opodatkowania tych dwóch grup podatników może wywołać powstawanie pewnych, negatywnych skutków, takich jak: działania podatników zmierzające do poszukiwania sposobów uniknięcia wyższych obciążeń fiskalnych¹⁹⁶. Jednak problem ten w większym stopniu jest uzależniony od aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Z ekonomicznego punktu widzenia, odmienne podejście w zakresie opodatkowania ludności i przedsiębiorstw może budzić pewne wątpliwości, ponieważ prowadzi to do niejednakowego traktowania przez system podatkowy różnych źródeł przychodów.

W przypadku opodatkowania przedsiębiorstw, jak już zauważono, zdecydowanie częściej można spotkać się z zastosowaniem jednolitej stawki podatku bezpośredniego, celowo zostało tu użyte sformułowanie podatku bezpośredniego, z tego względu, iż w prawie każdym kraju ustawodawca nieco odmiennie podchodzi do kwestii zdefiniowania podstawy opodatkowania, co w przypadku chęci porównania stawek podatkowych mogłoby prowadzić do wyciągnięcia błędnych wniosków (np. w zakresie porównywania ze sobą nominalnych i efektywnych stawek podatkowych). Bez wątplenia, najczęściej stosowanym przedmiotem opodatkowania jest dochód. Szczególnym przypadkiem może tu być Estonia, gdzie, mimo obowiązywania stosunkowo wysokiej, nominalnej stawki podatku na poziomie 22%, efektywna stawka zapewne jest dużo niższa, ze względu na panujące tam przepisy¹⁹⁷. Generalnie, momentem, w którym jest naliczany podatek od przedsiębiorstw, w Estonii jest moment dystrybuowania zysków. Sposób ten ukazano na rysunku 5.18. Przedsiębiorcy mogą korzystać z dużej ulgi inwestycyjnej, która polega na całkowitym zwolnieniu z podatku wydatków inwestycyjnych. Stawka podatku liniowego, obowiązująca w Estonii, w okresie wprowadzenia tej konstrukcji wynosiła 26% (podatek liniowy w tym kraju

¹⁹⁶ Problemem w tym zakresie może być, nie do końca jasna, interpretacja samej działalności gospodarczej. Zdarzało się tak, iż w większości ustaw regulujących obciążenie podatkowe w Polsce znalazły zastosowanie odmiennie sformułowane definicje tej czynności. W pewnych okolicznościach dla podatnika jest korzystniejsze uzyskiwanie przychodów z tzw. działalności wykonywanej osobiście, która to stanowi swoistą konkurencję dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Brak zatem jednoznacznych definicji w tym zakresie pozwala podatnikowi na prowadzenie indywidualnej strategii podatkowej.

¹⁹⁷ Zob.: R. Żukowski, *Zysk zatrzymany – bez podatku*, „Rzeczpospolita”, 24.06.2005.

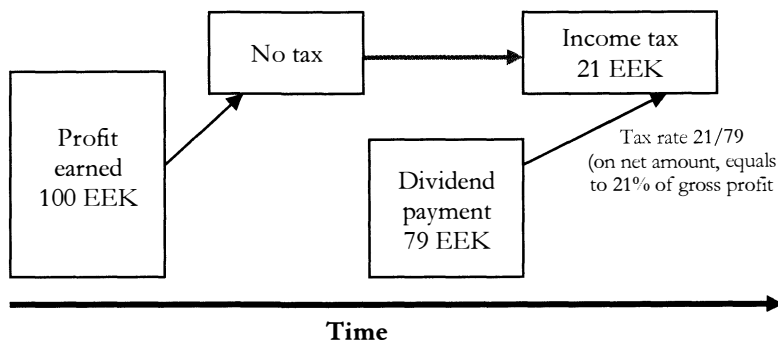
– jako pierwszy w Europie – wprowadzono w 1994 roku) i jest sukcesywnie obniżana do poziomu 21%¹⁹⁸ w 2009%¹⁹⁹.

Rysunek 5.18.

Schemat funkcjonowania podatku dochodowego od przedsiębiorstw w Estonii

Corporate income tax

The timing of tax payment under the new system (in 2009)



Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.fin.ee/?id=621>, Data wejścia: 24.08.2009], (od 2000 roku do 2008 udział podatku wynosił 24/76).

Wart podkreślenia wydaje się także fakt zależności między stawkami podatku w poszczególnych latach a wielkością wpływów z tego tytułu do budżetu Estonii – rys 5.19. W 2000 roku miała miejsce stosunkowo duża reforma podatku od przedsiębiorstw, która zmieniła tak naprawdę istotę tego podatku. Od momentu jej wprowadzenia wielu autorów uważa, że w Estonii funkcjonuje stawka 0, ale nie jest to prawdą. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że, mimo obniżania stawek podatku i opodatkowania jedynie zysków dystrybuowanych, dochody budżetowe z tego tytułu ciągle rosną! Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków na temat wpływu systemu podatkowego na wzrost gospodarki estońskiej, ponieważ bez głębszej analizy mogłoby to doprowadzić do mylnych stwierdzeń. Tym bardziej że wydarzenia z przełomu roku 2008 i 2009 przyczyniły się do rewizji poglądów na temat tzw.

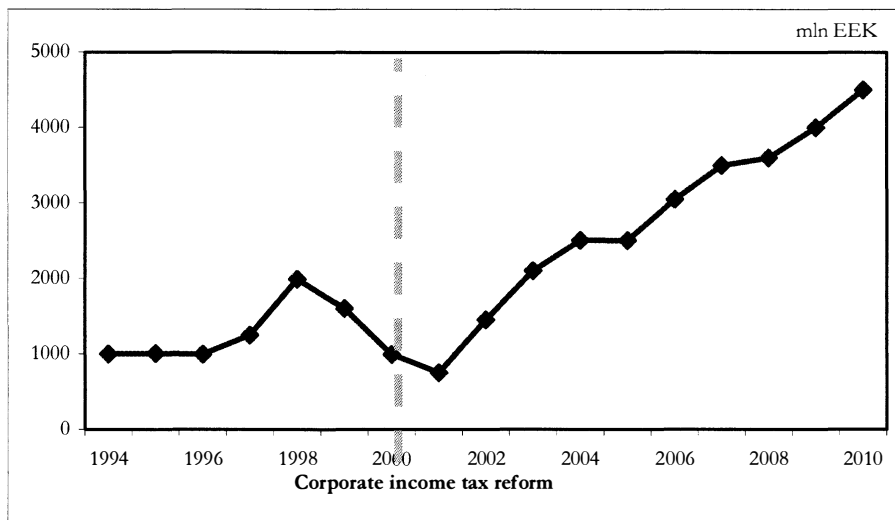
¹⁹⁸ Podatek liniowy w Estonii został wprowadzony w 1994 roku – stawka wynosiła 26%. Następnie parlament zdecydował o jej sukcesywnym obniżaniu w następujący sposób: 2004 r. – 26%, 2005 r. – 24%, 2006 r. – 23%, 2007 r. – 22%, 2008 r. oraz 2009 r. – 21%. W pierwszej kolejności planowano obniżenie stawki podatku w 2009 r. do poziomu 20%, lecz w związku ze znaczącym załamaniem gospodarki estońskiej nie zdecydowano się na ten krok. Należy także podkreślić, iż nadal nie wycofano się z prognozy dalszych obniżek stawek tego podatku do poziomu 18% w roku 2012.

¹⁹⁹ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.fin.ee/index.php?id=81567>, Data wejścia: 14.08.2009].

„tygrysów bałtyckich” (Estonii, Łotwy i Litwy)²⁰⁰. Bardzo duży, sięgający 20%, spadek PKB, może przyczynić się także do negatywnej oceny systemów podatkowych tam funkcjonujących. Byłoby oczywiście błędem przekreślanie reform podatkowych wprowadzonych w tych krajach, w szczególności w Estonii, z powodu załamania gospodarek i wskazywania na podatkowe przyczyny tego stanu rzeczy.

Rysunek 5.19.

Wpływy z tytułu CIT w Estonii



Źródło: [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.fin.ee/?id=621>, Data wejścia: 24.08.2009].

Popularność tej konstrukcji, w ramach opodatkowania przedsiębiorstw, wynika przede wszystkim z jej większej efektywności. Firmy nie są w tym przypadku „karane” za wzrost swych rozmiarów produkcji, a może przede wszystkim za wzrost efektywności działania – przy założeniu, że podstawą opodatkowania jest dochód. Zastosowanie progresywnych stawek mogłoby doprowadzić do działań ze strony przedsiębiorstw zmierzających do ograniczenia kosztów fiskalnych albo przez ograniczenie działalności²⁰¹, albo przez kształtowanie kosztów podatkowych tak, by pozostać w niższym przedziale podatkowym. Należy przypomnieć, że przedsiębiorstwa mogą to robić, właśnie wykorzystując katalog kosztów potrącalnych. Inaczej rzecz ujmując, każde z tych działań doprowadziłoby do spadku efektywności zarówno

²⁰⁰ I. Trusewicz, *Budżetowe męki nad Bałtykiem*, „Rzeczpospolita”, 15.10.2009 r.

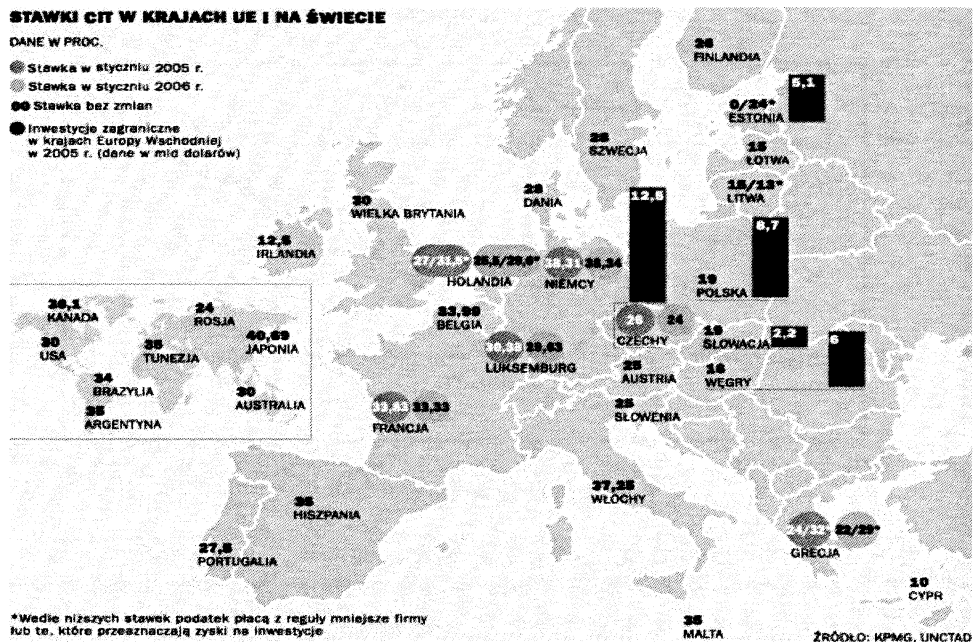
²⁰¹ Z podobnym przypadkiem mamy do czynienia w przypadku przedsiębiorców w Polsce, którzy, prowadząc uproszczoną księgowość, bardzo często ograniczają zakres swej działalności pod koniec roku po to, by nie przekroczyć kwoty 1 200 tys. euro, po osiągnięciu której mieliby obowiązek wprowadzenia ksiąg rachunkowych.

gospodarki, jak i systemu podatkowego, gdyż zmuszałoby przedsiębiorstwa do podejmowania działań nieprodukcyjnych.

Stawki podatku liniowego obciążającego efekty działalności przedsiębiorstw są różnicowane. Ich wysokość przedstawia rysunek 5.20. oraz tabela 5.3.

Rysunek 5.20.

Stawki CIT w krajach UE i na świecie



Źródło: P. Skwirowski, *Polski CIT...*, op. cit.

W przypadku opodatkowania przedsiębiorstw poszczególne kraje spotykają się z bardzo ważnym zjawiskiem – konkurencji podatkowej, między innymi z tego względu, w tym zakresie można spotkać się z częstszym stosowaniem niższych stawek²⁰² podatkowych oraz ze stosowaniem jednolitej stawki. Poszczególne rządy czy też ministrowie finansów już stosunkowo dawno zauważyli, że kapitał jest bardzo mobilny i przedsiębiorstwa, wybierając lokalizację swych inwestycji, czy też samych siedzib, biorą pod uwagę nie tylko rynki zbytu, koszt siły roboczej, ale także otoczenie fiskalne przedsiębiorstwa.

Jak ważny jest to problem można zauważyć przy okazji dosyć kontrowersyjnych wypowiedzi²⁰³ ministrów Niemiec²⁰⁴ czy też Francji²⁰⁵, odnoszących się do nowych

²⁰² Stawki te systematycznie spadają, chociaż w ostatnim okresie już coraz wolniej. Średnia stawka tego podatku w UE w roku 2005 zmalała o 2,2%, zaś w roku 2006 – o 0,3% i wynosi 25,8%.

²⁰³ Zob.: P. Jabłoński, *Stawki muszą pójść w górę*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2004.

członków EU w zakresie stosowanych przez te kraje stawek podatkowych CIT. Osoby te w swych wypowiedziach próbowały wymusić, aby kraje te zwiększyły obciążenia dużych przedsiębiorstw²⁰⁶. Miałyby to spowodować zahamowanie przenoszenia produkcji ze „starych” krajów UE do nowych. W obrębie krajów UE, tylko te dwa popierają projekt ujednoczenia opodatkowania przedsiębiorstw i stworzenia tzw. bazy podatkowej, czyli pewnego sposobu, w jaki liczyłyby się obciążenia przedsiębiorstw, w ramach którego najważniejszym elementem wydaje się określenie minimalnej stawki podatku. Jednak pierwszy z tych elementów ma na celu ujednoczenie w zakresie techniki opodatkowania (podmiot, przedmiot, koszty itp.) i nie ma nic wspólnego z drugim. Stąd też, o ile pierwszy projekt znajduje poparcie Komisji Europejskiej, o tyle w przypadku drugiego można spotkać się ze zdecydowanym sprzeciwem²⁰⁷.

Na podstawie, przytoczonego wyżej, przykładu wyraźnie widać, jak ważna wydaje się kwestia opodatkowania przedsiębiorstw w zakresie swoistej konkurencji państw o inwestycje. Okazuje się bowiem, że określenie stawek tego podatku nie jest już kwestią endogeniczną i poszczególne rządy muszą brać pod uwagę czynniki zewnętrzne, a szczególnie wysokość stawek podatkowych obowiązujących w krajach ościennych. Trafny, w tym zakresie, wydaje się być komentarz Instytutu Missesa w Polsce: *pokazują nam [Francja i Niemcy – A.W.], jak silny jest w nich instynkt przetrwania. Nie jest to jednak instynkt prywatnych przedsiębiorców, wypracowujących w pocie czoła dobrobyt narodowy, lecz raczej ślepy instynkt przetrwania przesocjalizowanego, rozrostego do niebotycznych rozmiarów państwa*²⁰⁸.

Dlatego też coraz częściej można spotkać się z propozycjami płynącymi z tych krajów, w szczególności z Niemiec²⁰⁹, w odniesieniu do chęci obniżenia podatków. Generalnie, od momentu przyjęcia nowych członków do UE w 2004 roku, można zaobserwować falę obniżek podatków. Niemcy i Francja, czyli dwaj najwięksi krytycy obniżania podatków, planują redukcję stawki CIT, odpowiednio, z 39% do 30% i z 33% do 28%²¹⁰. W przypadku Wielkiej Brytanii już obniżono tę stawkę z 30% do 28%, zaś Hiszpania redukuje ją z 35% do 30%. Ponadto, wiele krajów zamierza w najbliższym czasie dokonać obniżek, np. Włochy²¹¹. Tempo obniżania średniego poziomu stawek podatku od przedsiębiorstw w UE, a także stawki CIT w Polsce prezentuje rysunek 5.21.

²⁰⁴ Godne podkreślenia wydaje się to, że Niemcy są chyba jedynym krajem, który zdecydował się na podwyżkę podatków w ostatnim okresie (dokładnie w 2006 roku). Co prawda, podwyżka ta była minimalna, bowiem wynosiła tylko 0,03%, ale ukazuje podejście tamtejszego rządu do tej kwestii. Zob.: P. Skwirowski, *Niemcy ostro przytną podatek dochodowy firm*², „Gazeta Wyborcza”, 14.03.2007. Ponadto, od 1 stycznia 2007 roku stawka VAT została zwiększona z 16% do 19%, co sprawiło, że w momencie jej uchwalenia niemieckie media określiły tę decyzję: *jako największą podwyżkę podatków w powojennej historii*. Zob.: P. Skwirowski, *Polski CIT...*, op. cit.

²⁰⁵ M. Kowalczyk, *Szkodliwe równanie*, „Gazeta Prawna”, 20.09.2004.

²⁰⁶ A. Słojewska, J. Bielecki, D. Walewska, *Podatkowy szantaż*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2004.

²⁰⁷ A. Słojewska, *Podatki każde państwo ustala samo*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2004.

²⁰⁸ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.misses.pl/116, Data wejścia: 07.02.2008].

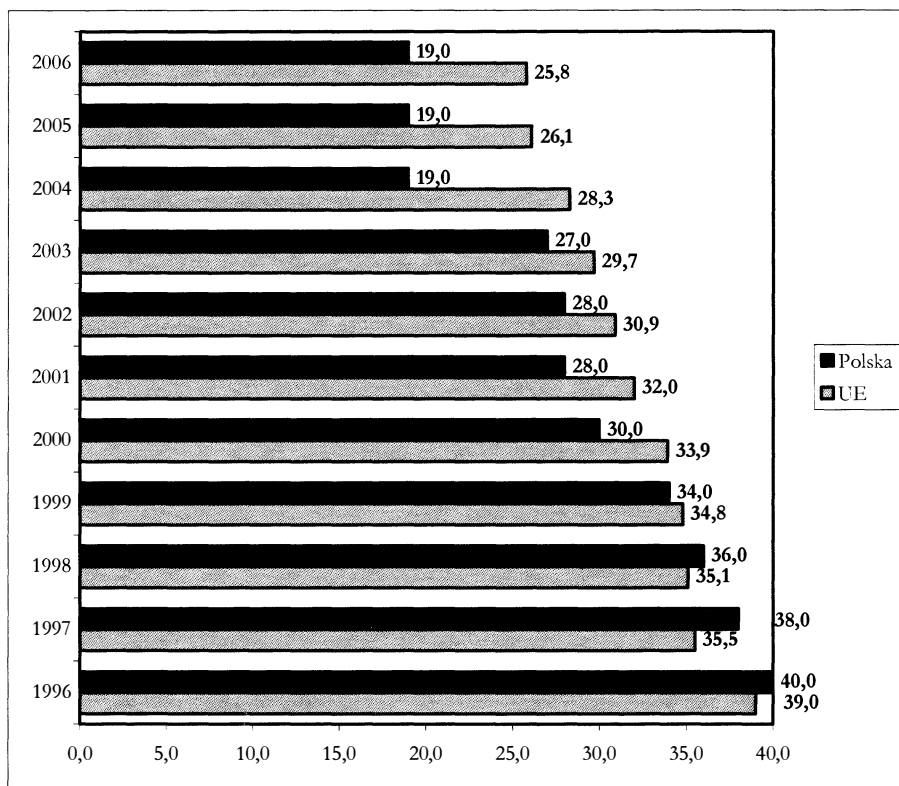
²⁰⁹ P. Skwirowski, *Niemcy...*, op. cit.

²¹⁰ J. Fiszer, *Europejska fala obniżek podatków*, „Gazeta Prawna”, 18.06.2007.

²¹¹ Tamże.

Rysunek 5.21.

Stawki CIT w Polsce i UE (w %)



Źródło: Na podstawie: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://gospodarka.gazeta.pl/podatki/1,25044,3465319.html>], Data wejścia: 27.08.2009].

Stawka opodatkowania przedsiębiorstw w dużym stopniu oddziałuje psychologicznie na rynek. Sygnały, płynące z rządu, dotyczące obniżek tych stawek mogą przyczynić się do zainteresowania inwestorów danym krajem. Z kolei wysokie stawki i zapowiedzi ich podwyższania mogą wywołać działania przeciwne. Z drugiej zaś strony sam ruch w zakresie stawek podatkowych nie musi wpływać na wysokość finalnych obciążeń. Wynika to z dwóch względów. Po pierwsze przedsiębiorstwa, płacąc podatek od dochodu, mogą skutecznie prowadzić strategię podatkową, korzystając z możliwości kreowania wysokości kosztów działalności. Wówczas finansowy efekt prowadzonej działalności gospodarczej jest elementem plastycznym, dającym się kształtować w zależności od celów przedsiębiorstwa. Po drugie na wysokość płaconego podatku, oprócz samej stawki podatku, wpływ mają przepisy prawne stanowiące sposób określenia przychodów, jak i kosztów. Bez wątpienia, ważniejszym elementem w rękach państwa jest katalog kosztów potrącalnych, który to stosunkowo często podlega zmianom i bez tak

dużego „szumu medialnego” – w kierunku właściwym dla państwa. Jak stwierdza I. Ożóg: *na początku lat 90. katalog ten (katalog wydatków, które przedsiębiorstwa nie mogą uznać za koszty uzyskania przychodów) liczył zaledwie 17 pozycji. W tej chwili jest ich przeszło 60, nie licząc różnych podpunktów, z którymi liczba wyłączeń rośnie do blisko 100 pozycji*²¹².

W przypadku podmiotów, które mają możliwość rozliczania kosztów, sama stawka nie jest elementem, który może służyć jako podstawa do wyciągania wniosków na temat wysokości obciążeń fiskalnych tych podatników. Należy niewątpliwie brać pod uwagę całokształt przepisów prawnych i wszystkie elementy, które wpływają na wielkość kosztów fiskalnych – stąd tak jest pożądana, wspomniana wcześniej, harmonizacja zasad wyliczania podstawy opodatkowania na wspólnym rynku UE.

Jak już zauważono, popularność podatku liniowego w ramach systemu opodatkowania przedsiębiorstw jest stosunkowo duża. Jednak zalety tego rozwiązania nie przekładają się na równie częste jego zastosowanie w ramach opodatkowania ludności²¹³, które to oparte jest na nieco innych zasadach. W większości krajów ta część systemu podatkowego nie jest determinowana zasadą efektywności opodatkowania. W ramach dodatkowych zadań rządu w tym zakresie jest dołączony postulat sprawiedliwości, który w praktyce jest realizowany przez funkcję redystrybucyjną podatków²¹⁴, co ma zapewnić większą społeczną aprobatę systemu podatkowego (czyt. rządu). Ponadto, w wielu przypadkach, dzięki systemowi ulg i zwolnień, jest realizowana funkcja interwencyjna bądź stymulacyjna państwa. Nie bez znaczenia pozostaje tu fakt statystycznego rozkładu społeczeństwa pod względem progów podatkowych. Żaden rząd nie zdecyduje się na obniżkę podatków tego progu, w którym znajduje się bardzo mała część podatników, ponieważ nie przeloży się to na liczbę głosów podczas wyborów. Taka obniżka mogłaby przyczynić się wręcz do spadku popularności partii rządzących.

Nie bez znaczenia jest także mniejsza mobilność społeczeństwa, aniżeli kapitału. Rzadko można zauważyć stosunkowo duże migracje, które wynikają przede wszystkim z przesłanek fiskalnych. Te i inne przyczyny sprawiają, iż w ramach opodatkowania ludności zdecydowanie częściej spotyka się taryfy progresywne, które przeważnie są połączone z rozbudowanym systemem ulg i zwolnień. Taka kombinacja tych dwóch elementów (taryfy progresywnej oraz ulg i zwolnień) przyczynia się do powstania jednej z podstawowych przyczyn konieczności reformowania systemu podatkowego, tj. dużego stopnia skomplikowania przepisów²¹⁵, a także zawężenia bazy podatkowej – m.in. o wadach tych wspominali: R.E. Hall i A. Rabushaka w swojej pozycji²¹⁶.

²¹² P. Skwirowski, *Polski CIT...*, op. cit.

²¹³ Badania opinii publicznej w Polsce wykazują wzrost poparcia systemu podatku liniowego. W 2006 roku jedną stawkę poparło 26% respondentów, a w 2007 roku było to już 31%. Zob.: K. Tomaszewski, *Wzrasta poparcie dla podatku liniowego*, „Gazeta Prawna”, 23.05.2007.

²¹⁴ Szersza analiza porównawcza obciążeń podatkowych osób fizycznych oraz tzw. klina podatkowego została przedstawiona w artykułach: K. Wyroba, *Ile płacą inni*, „Rzeczpospolita”, 12.09.2003 oraz W. Wojciechowski, *Ile faktycznie płacą inni*, „Rzeczpospolita”, 18.11.2003.

²¹⁵ Szerzej zob.: H. Bińczak, *Podatki – czas na zmiany*, „Rzeczpospolita”, 05.12.2002.

²¹⁶ R.E. Hall, A. Rabushahka, *Podatek liniowy...*, s. 15 – 27.

Tabela 5.3.

Stawki podatku: PIT, CIT i VAT w poszczególnych krajach

Kraj	CIT	PIT	VAT
Argentyna	35%	9-35%	21%
Australia	30%	17-47%	10%
Austria	25%	21-50%	20%
Belgia	33,99%	25-50%	21%
Brazylia	34%	7,5-27,5%	17-25%
Bułgaria	10%	10%	20%
Chiny	25%	5-45%	17%
Cypr	10%	20-30%	15%
Czechy	20%	15%	19%
Dania	25%	38-59%	25%
Estonia	21%	20%	20%
Finlandia	26%	7-30,5%	22%
Francja	33,33%	5,5-40%	19%
Grecja	25%	0-40%	19%
Hiszpania	30%	24-43%	16%
Holandia	20-25,5%	0-52%	19%
Hongkong	16,5%	2-17%	-
Indie	30-40%	10-30	12,5%
Indonezja	28%	5-30%	10%
Irlandia	12,5%	20-41%	21,5%
Izrael	26%	10-46%	16,5%
Japonia	30%	5-50%	5%
Kanada	19,5% (federalny)	15-29% (federalny)	5%
Litwa	20%	15/20%	19%
Luksemburg	21%	0-38%	15%
Łotwa	15%	23%	21%
Malta	35%	15-35%	18%
Maroko	35%	0-41,5%	20%
Meksyk	28%	0-28%	15%
Monako	33,33%	0%	19,6%
Niemcy	30-33%	14-45%	19%
Norwegia	28%	28-49%	25%
Nowa Zelandia	30%	0-39%	12,5%
Pakistan	35%	0-25%	15%
Polska	19%	18/32%	22%
Portugalia	12,5/25%	0-42%	20%
Rosja	20%	13%	18%
Rumunia	16%	16%	19%
Serbia	10%	10-20%	18%
Singapur	18%	3,5-20%	7%
Słowacja	19%	19%	19%
Słowenia	21%	16-41%	20%
Stany Zjednoczone	15-35%	15-35%	-
Tajlandia	30%	5-37%	7%
Tajwan	25%	6-40%	5%
Turcja	20%	15-35%	18%
Węgry	16%	18/36%	25%
Wielka Brytania	28%	0-40%	15%
Wietnam	25%	5-35%	10%
Włochy	31,4%	23-43%	20%
Zambia	35%	0-35%	16%

W przypadku istnienia wielu stawek podatku VAT, zostały podane najwyższe.

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.worldwide-tax.com/>], Data wejścia: 28.08.2009].

Mimo znacznie większych kontrowersji w ramach opodatkowania ludności, w praktyce konstrukcja liniowa w tym zakresie jest także stosowana²¹⁷. Jak zauważył G. Kula²¹⁸, kraje, które zdecydowały się na jego wprowadzenie, można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy autor zaliczył kraje Europy Środkowo – Wschodniej, zaś do drugiej – kraje o specyficznej gospodarce. W pierwszym przypadku podstawową przesłanką zastosowania podatku liniowego była chęć wzrostu ściągальności podatków – szczególnie w Rosji²¹⁹.

W tym ostatnim przypadku, w 1997 roku zaległości podatkowe stanowiły ok. 34% należności. W 1998 roku wpływy z tytułu podatków zmniejszyły się do poziomu 12,4% PKB. Według badań, najwięksi rosyjscy przedsiębiorcy płacili zaledwie 63% swych zobowiązań podatkowych i, co ciekawe, niekoniecznie w formie pieniężnej. Przed wprowadzeniem reformy, podatnicy z dwóch najwyższych progów podatkowych deklarowali tylko 52% swych przychodów – zaś po wprowadzeniu reformy – 68%²²⁰. Reforma, o której mowa, miała miejsce w 2000 roku, od którego to roku zastąpiono progresywny system (z trzema progami oraz z wieloma ulgami) jednolitą stawką, której wysokość ustalono na poziomie 13%. W przypadku niektórych dochodów stawka ta wynosiła 35% – np. dochody z hazardu, zysków bankowych²²¹. Już pierwszy rok funkcjonowania nowej konstrukcji sprawił realny wzrost wpływów budżetowych z tego tytułu o 25%. Jak dalej podaje autor, po trzech latach funkcjonowania tego systemu realny wzrost przychodów budżetu federalnego wyniósł 105,6%²²². Nie należy wyciągać pochopnych wniosków dotyczących zbawienych skutków takiej reformy podatkowej w stosunku do wzrostu dochodów budżetowych. W przypadku Rosji na tak dużą dynamikę nałożyło się bardzo wiele elementów, m.in. bardzo niska ściągальność podatków w poprzednim systemie podatkowym, a także – według niektórych – duża dynamika wzrostu cen ropy naftowej.

Jednak ten przykład, a także praktyka funkcjonowania systemu podatkowego w Estonii przeczą zdecydowanym stwierdzeniom o radykalnej obniżce wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków, po wprowadzeniu podatku liniowego. Ponadto, dobrym przykładem może być również Słowacja, gdzie w 2004 roku wprowadzono system podatku liniowego w ścisłym tego pojęcia znaczeniu – stawki podatku: PIT, CIT, jak i VAT ustalono na tym samym poziomie 19%²²³. Ówczesny rząd, pod przewodnictwem Mikulasa Dzurindy, reformując system podatkowy, zakładał²²⁴:

²¹⁷ Zob.: tabela 5.3.

²¹⁸ G. Kula, *Podatek liniowy w praktyce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11 – 12, Warszawa 2005.

²¹⁹ W. Radziwinowicz, *Po rewolucji...*, op. cit.

²²⁰ W. Żółcińska, *Proste podatki*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://cfo.cxo.pl/news/78784.html>], Data wejścia: 18.10.2007].

²²¹ S. Łukasz, *Reforma podatkowa w Rosji*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/reforma_podatkowa_rosji.php], Data wejścia: 08.11.2007].

²²² Tamże.

²²³ W pewnym sensie reforma ta nie do końca odpowiadała koncepcji systemu podatku liniowego, bowiem nadal obowiązywało tam stosunkowo dużo ulg podatkowych – w 2007 roku około czterdzieści. Zob.: *Słowacja obniża podatki*, 24-04-2007, Dokument elektroniczny, tryb dostępu:

- stworzenie przyjaznego otoczenia biznesowego dla przedsiębiorstw;
- zlikwidowanie negatywnych cech uprzednio funkcjonującego systemu podatkowego;
- wprowadzenie docelowego systemu podatkowego obciążającego w równym stopniu różne źródła przychodów.

Wszystkie te elementy miały być, obecnie można już stwierdzić, że zostały, osiągnięte przez reformę systemu podatkowego polegającą na²²⁵:

- przesunięciu ciężaru podatkowego z podatków bezpośrednich na pośrednie, czyli z opodatkowania produkcji na opodatkowanie konsumpcji;
- wprowadzeniu jednej, niskiej bazowej stawki podatku wraz z likwidacją wszystkich ulg i zwolnień;
- zastąpieniu wielu, progresywnych stawek jedną liniową, obciążającą dochody osób fizycznych PIT;
- zaniechaniu wykorzystywania systemu podatkowego do realizacji celów inne niż fiskalne;
- likwidacji możliwie największej liczby przypadków podwójnego opodatkowania dochodów.

Największe zmiany przeprowadzono w zakresie opodatkowania bezpośredniego, gdzie zastąpiono progresywną skalę o stawkach: 10%, 20%, 28%, 35% i 38% jednolitą w wysokości 19%. Ponadto, w starym systemie funkcjonowało 21 różnych typów opodatkowania dochodu. Zwrócono uwagę, iż mimo takiej redukcji stawek, zostanie zachowana progresywność, dzięki istnieniu kwoty wolnej, wynoszącej 1,6 poziomu ubóstwa. W przypadku zaś opodatkowania przedsiębiorstw zredukowano stawkę z 25% na 19%. Przeprowadzone reformy były na tyle udane, że wprowadzający je premier przyznał, iż dobrą marką słowacką jest właśnie hasło – podatek liniowy²²⁶.

Jednak generalną zasadą, przyswiewającą autorom reformy w Słowacji, było przesunięcie ciężaru podatkowego z podatków bezpośrednich na pośrednie. Struktura ta została zmieniona w dosyć znaczący sposób, tzn. z 36% udziału podatków bezpośrednich w 2003 roku do 30% w 2007 roku, zaś podatków pośrednich – odpowiednio z 57% do 67% dochodów podatkowych budżetu państwa – tabela 5.4. Ubytek dochodów z tytułu podatków bezpośrednich został zrekomensowany wzrostem w wyniku reformy opodatkowania pośredniego, która to była częścią całościowej reformy systemu podatkowego w Słowacji. Otóż, istniejące dwie stawki podatku VAT: standardową 20% i obniżoną 14% zastąpiono jednolitą w wysokości 19%²²⁷. Ponadto, dokonano podwyżek podatku akcyzowego na: olej mineralny, papierosy i wyroby tytoniowe oraz piwo.

[<http://www.money.pl/podatki/wiadomosci/artukul/slowacja;obniza;podatki,156,0,237724.html>, Data wejścia: 08.11.2007].

²²⁴ *The Fundamental Tax Reform*, December 2004, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>, Data wejścia: 25.01.2008].

²²⁵ Tamże.

²²⁶ J. Dudała, *Mikulas Dzurinda: słowacka marka to podatek liniowy*, „Nowy Przemysł”, 03/2007.

²²⁷ *The Fundamental...*, op. cit.

Tabela 5.4.

Struktura dochodów podatkowych budżetu Słowacji (w mln SKK)

Rodzaj dochodów budżetowych	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody podatkowe	218,056	213,638	243,120	257,918	277,877
Podatki bezpośrednie – dochodowe, w tym:	79,581	62,183	69,650	74,474	82,762
PIT, w tym:	39,793	27,083	33,184	35,302	38,784
Od pracowników	34,980	23,283	29,786	31,604	34,685
Od działalności gospodarczej osób fizycznych	4,812	3,800	3,399	3,698	4,098
CIT	30,645	23,700	30,066	32,471	36,978
Podatki pośrednie, w tym:	124,374	141,098	165,242	175,116	186,687
VAT	83,795	97,700	117,339	125,380	135,020
Akcyza	38,047	40,896	45,371	47,154	49,037
Struktura					
Podatki bezpośrednie	36%	29%	29%	29%	30%
Podatki pośrednie	57%	66%	68%	68%	67%

Źródło: Na podstawie danych Ministerstwa Finansów Słowacji.

Przeprowadzona reforma okazała się na tyle udana²²⁸, iż słowacki rząd – Minister Finansów Jan Pocziatek – zamierzał ponownie dokonać obniżki stawek podatkowych od 2008 roku z 19% na 16%, przy zachowaniu stawki podatku VAT na dotychczasowym poziomie²²⁹. Tak ewentualnie powstały ubytek dochodów miał być zrekomensowany dalszą likwidacją pozostałych ulg²³⁰ – warty podkreślenia wydaje się fakt chęci odejścia w Słowacji od systemu wspomaganie organizacji pozarządowych przez przekazywanie im 2% swoich podatków; według Ministerstwa Finansów system ten się nie sprawdził²³¹. Jednak okres przełomu lat 2008 i 2009, a także sam rok 2009, nie był dobrym dla takich kroków. Podobnie jak zdecydowana większość krajów globalnej gospodarki światowej, tak i Słowacja doświadczyła spowolnienia tempa rozwoju gospodarki – w tym aspekcie spadku wpływów budżetowych z tytułu funkcjonujących podatków, co przyczyniło się do odłożenia w czasie dalszych obniżek stawek podatkowych.

W Europie jest najwięcej państw, które zdecydowały się na wprowadzenie jednolitej stawki podatku. Jako pierwsze były republiki bałtyckie, tzn. Estonia, następnie Litwa (1994 rok – stawka podatku 33%) i Łotwa (1995 rok – ze stawką 25%). Później takiej reformy dokonała, wspomniana już, Rosja (2001 rok – 13%), Serbia

²²⁸ Nawet najwięksi krytycy reform Ivana Mikoszu, słowackiego wicepremiera, ministra finansów, przyznają, że radykalne cięcia wydatków były słuszne. Działania te całkowicie zmieniły wizerunek tego kraju [...]. Nie sprawdziły się także obawy, że wprowadzenie podatku liniowego od dochodów osobistych i obniżenie podatku płaconego od zysku przedsiębiorstw przyniosą znaczny ubytek w dochodach budżetowych. Wprost przeciwnie – sytuacja słowackiego budżetu nigdy nie była tak dobra, jak obecnie. Zob.: A. Niewiadomski, *Ostatni taki trudny rok*, „Rzeczpospolita”, 31.01.2005.

²²⁹ B. Krzyżaniak, *Drugie koszenie PIT za Tatrami*, „Puls Biznesu”, 24.06.2007.

²³⁰ Słowacja obniża..., op. cit.

²³¹ Słowacja zapowiada kolejną obniżkę podatków, 2007-04-23, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.wirtualnemedi.pl/article/140035_Slowacja_zapowiada_kolejna_obnizke_podatkov_html, Data wejścia: 25.01.2008].

(2003 rok – 14%), Ukraina (2004 rok – 13%), Słowacja (2004 rok – 19%), Gruzja (2005 rok – 12%) i Rumunia (2005 rok – 16%)²³², Mołdawia (2007 rok – 15%)²³³, Czechy²³⁴, gdzie stawka tego podatku w 2008 roku wynosiła 15%, zaś od 2009 roku miała być obniżona do poziomu 12,5%²³⁵ – z tej obniżki jednak zrezygnowano. Od 2008 roku także Bułgaria wprowadziła najniższy w Europie podatek liniowy o stawce 10% bez możliwości jego pomniejszania, gdzie zastąpiono progresywny system o trzech stawkach 20%, 22% i 24% z licznymi ulgami i odpisami²³⁶.

W regionie Europy Środkowo-Wschodniej Polska pozostaje jednym – tak naprawdę oprócz Węgier – z nielicznych krajów, w których element systemu gospodarczego, jakim jest podatek liniowy, nie stanowi magnesem przyciągającego zewnętrzne firmy, a także bodźca prorozwojowego dla już działających w kraju. W przypadku Polski pojawiały się już propozycje związane z wprowadzeniem tego sposobu opodatkowania – wspomniana już *Biała Księga*, ale od momentu jej ukazania się, do tej pory, żaden rząd poważnie nie rozważał takiej propozycji.

Autorzy tej pozycji – firmowanej przez ówczesnego ministra finansów Leszka Balcerowicza – po analizie obowiązującego systemu podatkowego ukazali wizję nowego, lepszego, prostszego systemu opodatkowania. Zmianie miały ulec zarówno podatki bezpośrednie, jak i pośrednie. Cele, jakie miał realizować nowy system, zostały sprecyzowane następująco²³⁷:

- wspierać osiąganie strategicznych celów społeczno-gospodarczych: rozwój gospodarki w średnim tempie powyżej 6% rocznie przez najbliższe 10 lat oraz szybsze tworzenie nowych miejsc pracy;
- zwiększać zaufanie obywateli do prawa, usuwać źródła manipulacji i nadużyć podatkowych;
- być zgodnym z wymaganiami Unii Europejskiej;
- zapewnić polskiej gospodarce możliwość stawienia czoła nowym lub narastającym zjawiskom, takim jak konkurencja podatkowa czyli przesuwanie się ludzi, firm i kapitału do krajów o korzystnym opodatkowaniu;
- uwzględniać zmiany wynikające z przekształceń w innych dziedzinach życia gospodarczego.

W ramach opodatkowania bezpośredniego bez wątpienia najważniejszym elementem było wprowadzenie podatku liniowego obciążającego dochody osób fizycznych. Podkreślano także konieczność ujednoczenia sposobu opodatkowania firm będących osobami fizycznymi i prawnymi tak, by zlikwidować patologiczne zachowania podatników w tym zakresie. Obecnie można już stwierdzić, iż od momentu ukazania się *Białej Księgi*, dopiero w 2004 roku postulat ten został zrealizowany przez wprowadzenie dodatkowej formy opodatkowania osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Kalendarium proponowanych reform w zakresie opodatkowania bez-

²³² *Simplifying tax systems*, „The Economist”, 2005-04-14.

²³³ *Will more of eastern Europe adopt flat-rate tax regimes?*, „The Economist”, 2007-01-18.

²³⁴ B. Krzyżaniak, *Liniowy budżet się że snu*, „Puls Biznesu”, 27.03.2007.

²³⁵ E. Matyszevska, *Czesi stawiają na coraz to niższe podatki*, „Gazeta Prawna”, 17.03.2008.

²³⁶ P. Toboła-Pertkiewicz, *Podatek liniowy ułatwia reformy*, „Rzeczpospolita”, 30.11.2007.

²³⁷ *Biała Księga...*, op. cit.

pośredniego zostało ukazane w tabeli 5.5.. Należy również zwrócić uwagę na prospołeczny wyraz proponowanych zmian. Otóż, w porównaniu z kwotą wolną od opodatkowania, która obowiązywała w 1998 roku, znacząco miała wzrosnąć liczba podatników w ogóle zwolnionych z obowiązku podatkowego, dzięki wprowadzeniu dochodu zwolnionego, stanowiącego docelowo prawie trzykrotność kwoty wolnej z 1998 roku.

Tabela 5.5.
Zmiany stawek podatkowych zaproponowanych w Białej Księdze Podatków

	1998	1999	2000	2001	2002
Podatek od dochodów osobistych:					
- stawki	19, 30, 40	22, 32	22	22	22
- dochód zwolniony z opodatkowania	-	3600	4200	4200	4200
- kwota wolna	336,60	792*	924*	924*	924*
Podatek od osób prawnych	36	32	26	24	22

* Dla porównania z rokiem 1998 przeliczono dochód zwolniony z opodatkowania na kwotę wolną.

Źródło: *Biała Księga...*, op. cit.

W przypadku opodatkowania pośredniego także zaproponowano stosunkowo duże zmiany. Wynikały one przede wszystkim z faktu konieczności dostosowania tych przepisów do uregulowań obowiązujących w UE, zgodnie z Szóstą Dyrektywą Rady Unii Europejskiej z dnia 17 maja 1977 roku w sprawie harmonizacji przepisów Państw Członkowskich, dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej – ujednoliczona podstawa wymiaru podatku. Podniesiono również problem, znany już z opodatkowania bezpośredniego, a mianowicie konieczność objęcia podatkiem VAT rolnictwa. Tu także przewidziano okres przejściowy z docelowym wprowadzeniem jednolitej stawki podatku w wysokości 22% w 2002 roku.

Sugerowane zmiany miały także dotyczyć pozostałych podatków, a mianowicie: podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wartości nieruchomości – w tym przypadku zgłaszano jego wprowadzenie, jak również innych.

Proponowana reforma systemu podatkowego w Polsce pozostała jedynie propozycją i nie została zrealizowana. Nie oznacza to, że podatek liniowy nie funkcjonuje w Polsce. Oprócz już wspomnianych w poprzednim podrozdziale obciążeń parafiskalnych, które przybierają charakter liniowy, oraz podatku dochodowego od osób prawnych CIT, od początku 2004 roku funkcjonuje także liniowa stawka obciążająca dochody osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Wprowadzenie dodatkowej formy opodatkowania w przypadku osób fizycznych było związane z chęcią usunięcia jednej z wad tegoż systemu i ujednoczenia systemu opodatkowania podmiotów gospodarczych. Zmiana ta polegała na:

- obniżeniu jednolitej stawki podatku CIT z 27% do 19% podstawy opodatkowania (dochodu) – kształtowanie się wysokości nominalnej i efektywnej stawki podatku CIT przedstawia tabela 4.5.;
- wprowadzeniu dodatkowej formy opodatkowania, w ramach zasad ogólnych²³⁸ PIT, polegającej na przyjęciu jednolitej stawki podatku dla każdej wartości przedmiotu opodatkowania.

Obecnie, teoretycznie rzecz ujmując, potencjalny przedsiębiorca nie stoi już przed dylematem wyboru formy prawnej swego przedsiębiorstwa – z czysto podatkowego punktu widzenia. Widać więc zatem, iż osoby fizyczne będące przedsiębiorcami i korzystające z nowo wprowadzonej formy opodatkowania, a także osoby prawne ponoszą takie same obciążenia fiskalne (takie same, tzn. iż podatek wyliczony z równych sobie podstaw opodatkowania będzie taki sam). Nie należy jednak zapominać, że efektywna stawka obciążeń fiskalnych może być różna. Będzie to wynikało z zastosowania różnego rodzaju instrumentów funkcjonujących w ramach systemu podatkowego, dających możliwość obniżenia finalnego (rocznego) obciążenia. Zatem, np. osoby fizyczne mają możliwość odliczania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, której to możliwości osoby prawne są pozbawione. Również, o ile nominalna stawka podatku będzie taka sama, o tyle efektywne obciążenie dochodów będzie niemal zawsze różne (przy założeniu równości dochodów). Ponadto, w przypadku osób prawnych, ze względu na obowiązek prowadzenia przez nie ksiąg rachunkowych²³⁹, występuje różnica między wynikiem finansowym a zyskiem lub stratą dla celów podatkowych. Dlatego też stawka efektywna, liczona przez odniesienie należnego podatku do wyniku finansowego, jest wyższa i przeważnie mieści się w granicach od 22% do 25%²⁴⁰. Różnica ta wynika ze specyfiki prowadzenia przedsiębiorstwa jako osoby prawnej i fizycznej oraz odpowiadającym tym formom przepisów prawnych.

O ile uregulowania prawne wprowadzone od 2004 r. potencjalnie zaoszczędziły przyszłym przedsiębiorcom jednego problemu, o tyle spowodowały powstanie innego – wydaje się, że jeszcze większego. Rozważania bowiem na temat wyboru formy prawnej przedsiębiorstwa były w pewnym sensie hipotetyczne. Osobowość prawną przybierają podmioty, których zakres i skala działalności ma być stosunkowo duża. Do jej rozpoczęcia są potrzebne duże kapitały²⁴¹, które będą zaangażowane w tę działalność. Stosunkowo duże kwoty należy także przeznaczyć na wydatki związane z formalnościami, które trzeba dopełnić przy tworzeniu takich podmiotów (np. spółek kapitałowych). Osoby prawne są skazane poza tym na jedną formę ewidencji

²³⁸ Przez pojęcie zasad ogólnych w ramach opodatkowania pozarolniczej działalności gospodarczej osób fizycznych autor rozumie przyjęcie za podstawę opodatkowania dochodu. Wynika więc z tego, iż do tak zdefiniowanej grupy będziemy zaliczać zarówno skalę podatkową, jak podatek liniowy.

²³⁹ Osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą podlegają temu obowiązkowi po przekroczeniu, w poprzednim roku podatkowym, równowartości w zł, kwoty 1 200 000 euro. Zob.: *Art. 24a ust. 5 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych...*, op. cit.; *Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości...*, op. cit.

²⁴⁰ W. Sztuba, *Parę słów o polskim CIT*, „Gazeta Prawna”, 07.03.2008.

²⁴¹ Zarówno spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i spółka akcyjna mają kodeksowo określone minimalne kapitały zakładowe. Należy jednak podkreślić, iż od 2009 zostały one znacząco obniżone.

zdarzeń gospodarczych – księgi rachunkowe (tzw. pełna księgowość)²⁴², której prowadzenie jest najdroższe. Niekiedy, przy bardzo dużych podmiotach z rozbudowanym profilem produkcji, powinno się tworzyć specjalne działy księgowości. Te i inne elementy stanowią skuteczną zaporę przyjęcia takiej formy działalności dla małych podmiotów

Inaczej jest w przypadku osób fizycznych. Do rozpoczęcia działalności prawnie nie są wymagane żadne kapitały początkowe, również czynności formalno – prawne mają znacznie mniejszy zakres i potencjalny przedsiębiorca jest w stanie sam przez nie „przebrnąć”. Spełnieniu tych wymogów pomagają także organy administracji oraz uregulowania prawne. Można tu wspomnieć choćby o idei „jednego okienka”, zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej²⁴³. Co prawda, termin jego wprowadzenia był kilka razy przesuwany, by ostatecznie zaczęło funkcjonować od 31 marca 2009 r., ale sama idea wydaje się być krokiem w dobrym kierunku. Stąd też, ujednoczenie zasad opodatkowania osób prawnych i fizycznych miało raczej na celu wyrównanie szans obu form organizacyjnych prowadzenia działalności gospodarczej na rynku, przynajmniej pod względem podatkowym.

Mimo stosunkowo dużych ograniczeń narzuconych przez ustawodawcę na osoby fizyczne chcące skorzystać z tzw. podatku liniowego oraz braku możliwości skorzystania z ulg, z tej formy korzysta coraz więcej przedsiębiorców. W pierwszym roku funkcjonowania podatku liniowego skorzystało z niego 200 168 podatników, w 2005 r. – 260 999, w 2006 r. – 328 047, w 2007 r. – 393 780, natomiast w 2008 r. – 463 115²⁴⁴. Widać więc, że mimo stosunkowo dużych barier, szczególnie tych ekonomicznych, przedsiębiorcy wolą prostą formę opodatkowania, która nie „karze” ich wyższą stawką za wzrost efektów działalności. Można jednak przypuszczać, iż atrakcyjność tej formy opodatkowania znacznie zmaleje po wprowadzonych zmianach w zakresie stawek oraz wartości progów, które zaczęły obowiązywać od 2009 r. Zmniejszenie bowiem najniższej stawki do 18% i podwyższenie wartości drugiego (już ostatniego) progu mogło spowodować, iż część podatników, korzystających dotychczas z podatku liniowego, powróciło do skali podatkowej.

Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem tej formy opodatkowania jest fakt, iż w 2006 roku podatnicy, którzy zdecydowali się na opłacanie podatku dochodowego, według jednolitej stawki podatkowej (19%), musieli dopłacić fiskusowi 1 957 mln zł, z jednoczesnym wykazaniem kwoty zwrotu na poziomie 463 mln zł, co jest przeciwieństwem tendencji obserwowanych w przypadku skali podatkowej²⁴⁵.

Reasumując rozważania dotyczące zastosowania konstrukcji liniowej w praktyce, można stwierdzić, iż znajduje ona coraz więcej zwolenników. Jak zauważono, powszechne jest jej stosowanie w przypadku opodatkowania przedsiębiorstw, natomiast znacznie mniej popularne w odniesieniu do podatków osobistych. Wynika to prze-

²⁴² Art. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości..., op. cit.

²⁴³ Art. 44 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej..., op. cit.

²⁴⁴ Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych z lat 2005 – 2008, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2006 – 2009.

²⁴⁵ E. Matyszevska, Z roku na rok coraz więcej oddajemy fiskusowi, „Gazeta Prawna”, 21.08.2007.

de wszystkim z odmienności celów stawianych tym dwóm grupom podatków oraz odmiennego społecznego ich charakteru. Nasilająca się konkurencja międzynarodowa ze strony krajów o niższych, linowych stawkach podatkowych wymusza podjęcie szerokiej dyskusji na ten temat w państwach, gdzie nadal obowiązują skale progresywne.

5.6. Przerzucalność podatków

Zjawisko przerzucalności podatków ma fundamentalne znaczenie dla całej teorii opodatkowania. Rozpoznanie przez twórców systemu podatkowego zależności, jakie zachodzą w procesie opodatkowania (od momentu nałożenia do rozliczenia podatku oraz zmianę zachowań poszczególnych podmiotów, w wyniku opodatkowania) pozwala z większą precyzją tworzyć właściwe konstrukcje podatkowe, które w największym stopniu realizowałyby stawiane im cele. To właśnie przez ten proces, którego poznaniem zajmuje się nauka o przerzucaniu podatków, określana mianem „sztuki odpowiedzi na pytanie, kto właściwie podatki płaci”²⁴⁶, warunkuje rozbieżność między celami stawianymi a faktycznymi skutkami, jakie występują po nałożeniu podatku.

Z punktu widzenia analizy historycznej, można wyróżnić trzy lub cztery etapy rozwoju poglądów na ten temat²⁴⁷. Na pierwszym etapie (XVIII w.) przerzucalność podatków rozważano w aspekcie ogólnych praw ekonomii. Wówczas nauka skarbowości nie była jeszcze w pełni wyodrębniona i zjawisko to traktowano jako czysto ekonomiczne. Następnie w XIX w., gdy nastąpiło wyodrębnienie nauki o skarbowości, zagadnienia przerzucalności podatków były rozpatrywane jako czysto skarbowe zależności. Wreszcie na trzecim etapie połączono dwa aspekty procesu przerzucania podatków i zaczęto je analizować jako ekonomiczno-skarbowe. Pewnym dodatkowym etapem – według R. Rybarskiego – może być czwarty etap lub epoka charakteryzująca się *brakiem pogłębionej refleksji na temat przerzucalności podatków*²⁴⁸.

Jako jeden z pierwszych²⁴⁹, pełną analizę podatku w tym aspekcie przeprowadził A. Smith. Podstawą jego teorii przerzucalności była, wcześniej wspomniana, teoria renty, zysków i płac. To wolna konkurencja, swobodny przepływ czynników produkcji, naturalne, niezależne prawa ekonomiczne sprawiają, iż nałożenie podatku na jedną osobę sprawia, że następuje po nim zjawisko polegające na obciążeniu innej osoby, która *de facto* nie jest podatnikiem. Poruszenie tego problemu przez Smitha sprawiło, iż można go nazwać prekursorem nowoczesnej mikroekonomicznej teorii przerzucalności podatków²⁵⁰.

²⁴⁶ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 129.

²⁴⁷ R. Gwiazdowski *Ekonomiczny aspekt opodatkowania*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2004, s. 24, [za:] R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1933, s. 117.

²⁴⁸ R. Gwiazdowski *Ekonomiczny aspekt...*, op. cit., s. 24.

²⁴⁹ Nie należy przez to rozumieć, iż przed tym autorem nie poruszano tego problemu, m.in. koncepcja *tzp. podatku jedynego (impôt unique)* u fizjokratów była oparta na analizie procesu przerzucania podatków (zob.: podrozdz. 1.1.1.). Skoro tzw. „klasy jałowe”, na które zostanie nałożony podatek, i tak go przerzuca na właścicieli ziemskich – którzy to, jako jedyni, według fizjokratów, tworzą klasę produktywną – to nie ma sensu ich opodatkowywać i należy wprowadzić podatek jedyny na klasę produkcyjną.

²⁵⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op. cit., s. 26.

W przypadku podatków od renty gruntowej podatnikiem jest dzierżawca. Jednak właściwy ciężar ekonomiczny tego podatku spada na właściciela ziemi. Dzierżawca – farmer wysokość podatku doliczy bowiem do pewnego poziomu zysku, który zapewni mu opłacalność działalności. Dlatego też, jeżeli wysokość tego obciążenia zostanie podniesiona, to właściciel zrekompensuje sobie to przez obniżenie czynszu dzierżawnego płaconego właścicielowi.

W podatkach od czynszu z domów Smith wyróżniał dwa odrębne źródła podatku²⁵¹:

- czynsz od budynku,
- czynsz z placu.

W przypadku pierwszego rodzaju czynszu miał on stanowić procent lub zysk z kapitału wyłożonego na budowę domu²⁵². Dlatego też ciężaru podatku z czynszu z domu nie powinien ponosić przedsiębiorca budowlany²⁵³, lecz najemca.

Czynsz z placu miał stanowić pewną nadwyżkę nad przeciętnym poziomem czynszów z domu (czyli nadwyżkę ponadprzeciętny zysk plus koszty utrzymania domu). Źródłem tej nadwyżki miała być pewna cecha gruntu, która zapewniała korzyści z położenia domu. Stąd też czynsz ten był płacony przede wszystkim w okolicach dużego miasta bądź też w samym mieście. Smith zauważył pewną prawidłowość, która wpłynęła na niejednoznaczność jego opinii na temat progresji podatkowej.

Gdy przedstawiał swoje zasady podatkowe, jedna z nich mówiła o równomierności opodatkowania – skali proporcjonalnej. Jednak w przypadku podatków od placu, Smith pisał: *stosunek wydatków na komorne²⁵⁴ w całości kosztów utrzymania jest różny, zależnie od sytuacji materialnej. Jest on zazwyczaj najwyższy tam, gdzie zamożność jest wysoka, a zmniejsza się stopniowo wraz z jej spadkiem [...], dlatego też podatek od komornego zazwyczaj najbardziej obciąża bogatych i nie byłoby może nic nierozumnego w nierówności tego rodzaju. Nie jest rzeczą nierozumną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji²⁵⁵.*

Następnym rodzajem podatku, który został poddany szczegółowej analizie, był podatek nakładany na dochody z kapitału. Smith wyróżnił dwie części tego dochodu (zysku)²⁵⁶:

- ta, która pokrywa procent i należy do właściciela kapitału;
- oraz ta, która jest nadwyżką ponad ten procent.

W tym przypadku przerzucana jest tylko ta część podatku, która obciąża drugą część zysku. Wynika to z faktu, że część tę otrzymuje osoba, która używa tego ka-

²⁵¹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 606.

²⁵² Tamże, s. 606.

²⁵³ Przedsiębiorca budowlany ze środków w postaci czynszu z domu osiąga zysk, który otrzymałby, gdyby wypożyłyby ten kapitał za dobrym zabezpieczeniem, a także pokrywa koszty związane z utrzymaniem domu w należyтым stanie. Stąd też nałożenie podatku na przedsiębiorcę budowlanego spowoduje przerzucenie tego ciężaru na najemcę bądź zrezygnowanie z takiej działalności. Zob.: A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 606 – 607.

²⁵⁴ Smith rozróżnił komorne od czynszu za dzierżawę. Zob.: A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 610.

²⁵⁵ Tamże, s. 609 – 610.

²⁵⁶ Tamże, s. 616.

pitału i ponosi ryzyko. Jak pisał Smith: *ten, kto używa kapitału, musi otrzymać taką właśnie rekompensatę, w przeciwnym bowiem razie nie może bez uszczerbku dla osobistego interesu prowadzić dalej swej działalności*²⁵⁷. Sposób przerzucania podatku od zysku zależy od tego, gdzie został on zainwestowany. Jeżeli w rolnictwie, to podatek spowoduje obniżenie czynszu dzierżawnego, czyli jego ciężar poniesie właściciel ziemski, jeśli zaś w handlu lub przemyśle – to nałożenie podatku spowoduje podwyższenie cen produktów w sposób bezpośredni lub przez ograniczenie podaży²⁵⁸, co sprawi, że ciężar fiskalny spadnie na ostatecznego konsumenta.

Podczas rozważań nad podatkami od zysku Smith zwrócił uwagę także na fakt oddziaływania kapitału z powodu nadmiernego fiskalizmu. Rozważania te wynikały z porównania przedmiotów opodatkowania, takich jak dochód z kapitału i renta gruntuwa. Smith wywnioskował, że procent od kapitału jest gorszym źródłem dochodów podatkowych, ponieważ²⁵⁹:

- po pierwsze ilość i wartość ziemi są znane i trudne do ukrycia;
- po drugie ziemia jest nieprzenaszalna, podczas gdy kapitał jest mobilny.

Bardzo ważny jest także wniosek, do którego Smith doszedł, gdy rozważał równomierność opodatkowania. Otóż stwierdził on, że nierównomierność i niepewność wymierzania podatku od zysku można zrekompensować tylko bardzo umiarkowaną stawką tego podatku. Ważne jest to stwierdzenie, gdy mamy ze sobą porównywać – np. w przypadku podatków dochodowych – niską skalę podatku liniowego i skalę progresywną. Smith uważał, że: *każdy przeto człowiek jest opodatkowany o tyle poniżej swych rzeczywistych dochodów, że nie niepokoi go fakt, iż jego sąsiad został opodatkowany jeszcze niżej*²⁶⁰.

Najmniej miejsca Smith poświęcił podatkowi od płacy roboczej. Jeśli chodzi o proces przerzucania tego podatku, to zależy on od działu gospodarki, w którym jest zatrudniony pracownik. W przypadku przemysłu nałożenie podatku na płacę roboczą spowoduje jej podwyższenie. Wzrosną więc koszty wytwarzania dla fabrykanta, który, chcąc sobie to zrekompensować, podwyższy ceny dóbr. Tak więc: *za podwyższenie płac [...] będzie musiał zapłacić konsument*²⁶¹.

W przypadku rolnictwa jest podobnie. Tutaj jednak pracownik przerzuci nałożony podatek na farmera. Ten z kolei, chcąc osiągnąć tę samą stopę zysku, będzie zmuszony zatrzymać *wartość znaczniejszej części produkcji rolnej*. Dlatego też zapłaci mniejszy czynsz właścicielowi ziemskiemu.

Ostatnią grupę podatków, jakiej Smith poświęcił uwagę, stanowią podatki od towarów konsumpcyjnych. Jak pisał, powstały one dlatego, że: *nie wiedząc, w jaki sposób opodatkować bezpośrednio i proporcjonalnie dochody swych poddanych, państwo usiłuje opodat-*

²⁵⁷ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 617.

²⁵⁸ Smith pisał: *Gdy nakłada się podatek na zyski z kapitału w jakiejś gałęzi handlu, kupcy zawsze pilnie uważają, aby nie dostarczyć na rynek ilości dóbr większej niż ta, jaką mogą sprzedać po cenie zapewniającej im zwrot sumy wyłożonej na podatek*. Zob.: A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 629.

²⁵⁹ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 619.

²⁶⁰ A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 620.

²⁶¹ Tamże, s. 644.

kować je pośrednio obciążając ich wydatki²⁶². Smith towary konsumpcyjne dzieli na dwie grupy²⁶³:

- artykuły pierwszej potrzeby,
- przedmioty zbytku.

Do pierwszej grupy towarów autor zaliczył nie tylko te, które są niezbędne do utrzymania przy życiu, ale także: *to wszystko, bez czego, nie odstępując rażąco od zwyczajów krajowych, nie mogą się obyć szanujący się ludzie*²⁶⁴. Zatem, podatek pośredni nałożony na tę grupę towarów będzie działał *dokładnie w ten sam sposób, co bezpośredni podatek od płacy robotczej*²⁶⁵. W przypadku drugiej grupy towarów sytuacja jest nieco odmienna. Tu Smith zaliczył produkty, które nazwał przedmiotami zbytku. Ich opodatkowanie nie spowoduje podniesienia kosztów utrzymania (nawet jeśli będą to towary, z których korzystają ludzie ubodzy), a co za tym idzie i płacy robotczej. Smith analizuje wpływ akcyzy i cła, które zaliczył do podatków pośrednich.

Należy zauważyć, iż Smith, omawiając podatki pośrednie, jednoznacznie opowiedział się za ich progresywną konstrukcją (w przeciwieństwie do podatków dochodowych). Wskazuje na to zaproponowany podział towarów, a także przyporządkowanie im odpowiednich podatków i ich wysokość. Można też znaleźć argumenty zupełnie przeciwne, wynikające z rozważań na temat wydajności podatkowej biednych i bogatych. Smith pisze, że: *podatki, które obciążają głównie wydatki wyższych warstw ludności, a zatem mniejszą część rocznego produktu, są znacznie mniej wydajne od podatków obciążających wydatki wszystkich warstw, a nawet od tych podatków, które obciążają tylko niższe warstwy*. Zatem można przypuszczać, iż Smith – biorąc pod uwagę efektywność – byłby raczej zwolennikiem obciążenia podatkami od konsumpcji tylko niższych warstw²⁶⁶, czyli konsumpcję, która: *[...] przewyższa znacznie nie tylko pod względem ilości, ale i wartości konsumpcję warstwy średniej i wyższej*²⁶⁷.

Reasumując rozważania na temat przerzucalności podatków, można powiedzieć, że każdy podatek, niezależnie od tego, czy będzie to podatek nałożony na rentę, zysk, czy płacę, może być przerzucony. Jednak Smith dochodzi do wniosku, że są dwie grupy społeczne, które nie są już w stanie przerzucić swego obciążenia: konsumenci i właściciele ziemscy.

Zjawisko to zostało zauważone także przez D. Ricardo. Jednak jego wnioski w tym zakresie różniły się od tych, prezentowanych przez A. Smitha²⁶⁸.

Także i J.B. Say wyraźnie wskazał, iż zjawisko to istnieje. W części *Traktatu* poświęconej omówieniu *Różnorodnych sposobów wymiaru podatków...*, w ramach omawiania podatków pośrednich, pisał: *zakładając, że wszystkie podatki są płacone przez podatników, mylili byśmy się, gdybyśmy sądzili, że obarczają one definitywnie tych, co je płacą. Wielu z nich nie jest rze-*

²⁶² A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 651.

²⁶³ Tamże, s. 651.

²⁶⁴ Tamże s. 651.

²⁶⁵ Tamże, s. 653.

²⁶⁶ Do tych wniosków doprowadziła Smitha teza, że corocznie prawie cały produkt danego kraju jest rozdzielany w formie płacy pomiędzy niższe warstwy ludności. Zob.: A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 675.

²⁶⁷ Tamże, s. 675.

²⁶⁸ Zob.: podrozdz. 1.1.1.

czwistymi podatnikami; dla nich podatek jest tylko zaliczką, którą im się udaje otrzymać z powrotem, mniej lub więcej w całości, od konsumentów tych produktów, które wytwarzają²⁶⁹. Dalej Say analizuje różnicę między tą zaliczką a kwotą podatku, w zależności od sposobu jego przerzucania. Zauważa, iż przez zależności między popytem i podażą: *jakikolwiek podatek nałożony na produkt nie podnosi jego ceny o całą kwotę podatku*²⁷⁰. Wniosek ten jest uzasadniony jedynie wtedy, gdy założymy, iż popyt po nałożeniu podatku się zmieni, co, według Saya, zawsze następuje.

Say dokładnie analizuje proces przerzucania podatków pośrednich, jak i bezpośrednich. Rozróżnia również skutki tego zjawiska w zależności od charakteru dóbr: czy są zbędne, czy niezbędne, a także w zależności od miejsca danego podatnika w procesie produkcyjnym. W tym aspekcie pisze: *podatek, nałożony na artykuły konsumpcyjne pierwszej potrzeby, wpływa w większym lub mniejszym stopniu na prawie wszystkie inne produkty, a zatem jest pobierany z dochodów wszystkich innych konsumentów [...] opłata nałożona na tytoń w tym samym mieście nie wpływa na podróżowanie innych towarów; dotyczy ona tylko konsumentów i producentów tytoniu i nikogo więcej*²⁷¹. W zakresie podatków bezpośrednich zauważa, iż: *płatone [podatki bezpośrednie – A.W.] przez producentów, tym bardziej dotyczą tych, którzy ich produkty konsumują*²⁷². Widać więc, że mimo teoretycznego nieprzerzucalnego charakteru podatków bezpośrednich Say zauważył, iż także i one podlegają temu procesowi.

Podsumowując rozważania Saya dotyczące omawianego procesu, należy stwierdzić, iż jest on bardzo niekorzystny, szczególnie dla tej części społeczeństwa, która nie ma już możliwości przerzucenia podatku. Say pisał: *niemożliwe jest uznawać za ogólną zasadę twierdzenie, że każdy podatek obarczy ostatecznie tę czy inną klasę społeczną. Podatki spadają na tych, którzy nie mogą się od nich obronić, ponieważ stanowią ciężar, od którego każdy się odsumwa jak tylko może*²⁷³. Ważne jest także, iż sposoby uniknięcia podatku różnią się nieskończenie, w zależności od: funkcji danego podatnika w społeczeństwie, czasu i wielu innych elementów.

Zagadnienia związane z procesem przerzucalności podatków są skomplikowane i niejednoznaczne. Proces ten, jego siła, kierunki zależą od bardzo wielu czynników, a co najważniejsze, natura podatku nie jest wyłącznym elementem go kształtującym. R. Rybarski sformułował kilka zasad przerzucalności podatków.²⁷⁴ Zatem:

- proces ten jest łatwiejszy przy monopolu, trudniejszy zaś przy wolnej konkurencji;
- łatwiej jest przerzucić podatki w okresie dobrej koniunktury, trudniej zaś w okresie depresji, gdy następuje spadek cen i popytu;
- łatwiej przerzucić podatki pośrednie obciążające akt gospodarczy, niż podatki bezpośrednie nakładane na dochód lub majątek;

²⁶⁹ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 796.

²⁷⁰ Tamże, s. 798.

²⁷¹ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 800.

²⁷² Tamże, s. 800.

²⁷³ Tamże, s. 803 – 804.

²⁷⁴ R. Gwiazdowski, *Ekonomiczny...*, op. cit., s. 27.

- możliwość przerzucania podatku zależy od jego zasięgu – łatwiej jest przerzucić podatek, którego podmiot lub przedmiot jest ograniczony, aniżeli ten, który jest bardziej powszechny;
- trudniej jest także przerzucić podatek szczególnie.

Generalnie, najważniejszymi elementami wpływającymi na opisywany proces są szeroko rozumiane stosunki ekonomiczne zachodzące między uczestnikami procesów produkcji i wymiany dóbr. To tak naprawdę od charakteru rynku i panujących tam relacji, a także od indywidualnej sytuacji podatnika (lub charakteru popytu) zależy, czy i w jakim zakresie nastąpi przerzucenie podatku. Bez wątpienia, największym błędem jest stwierdzenie, iż możliwe jest wskazanie podmiotu, który definitywnie poniesie całość jakiegoś obciążenia podatkowego. Także i potencjalni finalni konsumenci lub też pracownicy najniższych szczebli struktur organizacyjnych w przedsiębiorstwach mają wpływ na funkcjonujące podatki. Ich możliwości w tym zakresie są znacznie mniejsze i rozpatrzenie tego procesu może nie być jednoznaczne. Konkludując, należy stwierdzić, iż: *nie ma nic bardziej niepewnego i bardziej zmiennego, jak ustalenie stosunku, w jakim poszczególne klasy społeczeństwa ponoszą podatek*²⁷⁵.

Szczególnie ważnym wnioskiem z przeprowadzonej tu analizy jest fakt jednoznacznego stwierdzenia, iż podział podatków na pośrednie i bezpośrednie, według kryterium przerzucalności, jest zafałszowany. O ile w przypadku tych pierwszych nie jest to kontrowersyjne stwierdzenie, to w przypadku podatków bezpośrednich może przyczynić się do deprecjacji przypisywanych im zalet. Chodzi tu o możliwość indywidualizacji obciążeń podatkowych, polegającą przede wszystkim na różnicowaniu stawek podatkowych w zależności od wielkości podstawy opodatkowania. Marginalizacja tak sformułowanej cechy tej grupy podatków może doprowadzić także do marginalizacji funkcji im stawianych.

Istotna jest tu realizacja przez te podatki funkcji redystrybucyjnej. Z założenia ma się to odbywać przez zastosowanie skali progresywnej w zakresie opodatkowania dochodów. Również z założenia, te osoby, które są obciążone wyższymi stawkami podatku mają je rzeczywiście zapłacić. Okazuje się jednak, iż przez charakter zajmowanych stanowisk (dyrektorzy, prezesi, kierownicy wyższych szczebli), przez charakter źródła przychodów (przedsiębiorcy, właściciele nieruchomości), czy też wiele innych elementów są oni w stanie skutecznie ominąć, teoretycznie nieprzerzucalne, obciążenie. Znowż zatem może okazać się, iż pod sztandarami walki o sprawiedliwość społeczną, po wprowadzeniu takich instrumentów fiskalnych, ich ciężar poniosą finalni konsumenci²⁷⁶ lub, tak jak w przypadku podatków bezpośrednich, przeważnie pracownicy będący „pracobiorcami”.

Podobna sytuacja może zaistnieć w zakresie podatków pośrednich²⁷⁷, lecz w tym przypadku potencjalny podatnik będzie miał wybór. Przy założeniu, iż wyższymi

²⁷⁵ J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 804.

²⁷⁶ Jak pisał J. Stiglitz: *sprawiedliwość nie zależy od tego, na kogo podatek został nałożony, ale od tego, kto w rzeczywistości go płaci, czyli od obciążenia podatkiem*. Zob.: J. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 585.

²⁷⁷ Aczkolwiek, przypominając słowa J.B. Saya: *podatek, nałożony na artykuły konsumpcyjne pierwszej potrzeby, wpływa w większym lub mniejszym stopniu na prawie wszystkie inne produkty, a zatem jest pobierany z dochodów wszystkich innych konsumentów [...] opłata nałożona na tytoń w tym samym mieście nie wpływa na po-*

stawkami zostaną obciążone dobra zaspokajające potrzeby, nie należące do tych niezbędnych, może je skonsumować i zapłacić podatek, lub nie, czyli odroczyć konsumpcję na okres późniejszy. Często, autorzy opowiadający się za podatkami bezpośrednimi, wskazując na regresywny charakter podatków pośrednich, twierdzą, iż oszczędności są tym elementem, który wpływa na tę regresję. Nie należy jednak zapominać, iż oszczędności można traktować jako odroczoną konsumpcję, zaś zwolnienie jej z opodatkowania jako wynagradzanie za akumulację kapitału. Widać więc, iż znów powraca problem związany z polityką gospodarczą, a dokładnie z problemem, czy korzystniej jest karać za zarabianie, czy też wynagradzać za oszczędzanie?

drożenie innych towarów; dotyka ona tylko konsumentów i producentów tytoniu i niktogo więcej, można w tym zakresie polemizować. Zob.: J. B. Say, *Traktat...*, op. cit., s. 800.

WNIOSKI KOŃCOWE

Jak wynika z podjętych rozważań, problematyka związana z kształtowaniem systemu podatkowego jest niezwykle istotna, a zarazem niejednoznaczna. Podatek jest specyficznym instrumentem, który z jednej strony ingeruje w wolność jednostki (ograniczając jej samodzielność finansową), z drugiej zaś, dzięki dochodom w ten sposób pozyskanym, państwo może realizować określone funkcje (np. dokonując transferów pieniężnych na rzecz wybranej części społeczeństwa). Jak ważny jest to instrument mogą świadczyć słowa J.B. Saya, który pisał, iż podatek: *w rękach rządu jest bardzo potężną bronią, albowiem może znieprawiać albo karać, zachęcać do lenistwa lub do pracy, do rozrzutności albo oszczędności*¹.

Zarówno w teorii, jak i w praktyce stosowania tego instrumentu towarzyszy mu nieodzowny konflikt między ekonomiczną efektywnością (związaną z minimalizacją zniekształceń wywoływanych przez jego zastosowanie) a sprawiedliwością społeczną (realizowaną przede wszystkim przez redystrybucję dochodu wypracowanego przez gospodarkę). Konflikt ten staje się tym silniejszy, im poczucie niesprawiedliwości obciążeń podatkowych narasta wśród społeczeństwa.

Przedstawiona w opracowaniu analiza podatku została oparta na jednym z podstawowych ich podziałów. Wyróżnienie podatków pośrednich i bezpośrednich (dochodowych) wynika z odmiennej istoty tych dwóch grup instrumentów fiskalnych, tj. odmienności celów, konstrukcji oraz skutków ich stosowania. Bez wątpienia, nie jest możliwe postawienie określonych, jedynie słusznych tez, które byłyby niezmiennie i bezdyskusyjne. Teoria opodatkowania jest szczególnie wrażliwa na osądy formułowanych praw, za sprawą dużego wpływu jej przedmiotu rozważań na życie społeczne i gospodarcze. Należy jednak pokusić się o ocenę oraz wyodrębnienie mocnych i słabych stron, wspomnianych, dwóch grup podatków po to, by móc konstruować „dobre” systemy podatkowe.

Z punktu widzenia efektywności pozyskiwania środków finansowych do budżetu państwa, podatki pośrednie okazują się znacznie korzystniejszymi konstrukcjami, aniżeli podatki bezpośrednie (przede wszystkim dochodowe). Ze względu na swój charakter oraz konstrukcję dysponują one zdecydowanie szerszą bazą podatkową, co

¹ J.B. Say, *Traktat o ekonomii...*, op. cit., s. 784.

ma korzystny wpływ na psychologiczne odczuwanie ciężarów podatkowych. Ponadto, fakt uiszczania ich w niewielkich kwotach w dokonywanych zakupach przez konsumentów sprzyja swego rodzaju znieczuleniu społeczeństwa na ciężary podatkowe. Uciążliwość tego rodzaju podatków A. Smith rozpatruje w sposób następujący: *ponieważ może on [podatnik – A.W.] również według własnego uznania albo kupować, albo nie kupować, przeto jeżeli tego rodzaju podatek staje się dla niego kiedykolwiek uciążliwy, trzeba uznać, iż dzieje się tak z winy podatnika*². Ten psychologiczny brak istnienia faktu opłacania tych podatków u konsumentów sprawia, iż są one określane mianem „cichego poborcy podatkowego”.

Ponadto, tak duża baza podatkowa nie jest równa ilości podatników w rozumieniu prawa. Mimo że to finalni nabywcy ponoszą materialny ciężar opodatkowania (czyli z punktu widzenia analizy ekonomicznej są podatnikami), to *stricte* podatnikami są określani w przepisach prawa przedsiębiorcy (w przypadku podatków pośrednich należy ich traktować raczej jako płatników). Widać więc, iż z punktu widzenia kosztów administracji podatkowej następuje znaczące ich ograniczenie. Dzieje się tak, ponieważ podatnik, w sensie prawnym, skupia w sobie całą rzeszę nabywców jego towarów lub usług, którzy w ogóle nie mają bezpośredniego kontaktu z administracją skarbową w zakresie opłacanych podatków od towarów.

Także możliwość unikania płacenia tego rodzaju podatków przez konsumentów jest znacznie ograniczona, z tego względu, iż nie mają oni bezpośrednio styczności z jego formalnym aspektem. Należy ponadto w tym względzie zaznaczyć, iż przyjęta konstrukcja w polskim ustawodawstwie w zakresie możliwości pomniejszenia podatku należnego o naliczony dodatkowo sprzyja samokontroli przedsiębiorców. Możliwość odzyskania zapłaconego podatku istnieje jedynie wtedy, gdy dysponują oni odpowiednimi dokumentami. Zatem, przedsiębiorcom nie powinno zależeć na zakupach poza ewidencją, ponieważ tracą na tym podwójnie: z punktu widzenia podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego. Przedstawiona powyżej, konstrukcja prawna ma również swoje wady, które są związane przede wszystkim z zastosowaniem metody memoriału w zakresie powstania obowiązku podatkowego oraz terminów, po których upływie jest dokonywany zwrot nadpłaconego podatku.

Największą wadą tej grupy podatków, wymienianą w literaturze przedmiotu, jest ich regresywny charakter. Wielu autorów twierdzi, iż ich zastosowanie wiąże się z pierwszeństwem funkcji fiskalnej systemu podatkowego przed ich pozafiskalnym oddziaływaniem. Jednak przyjęcie odpowiedniej konstrukcji w zakresie stawek podatkowych może przyczynić się nie tylko do wzrostu społecznej akceptowalności tych podatków (wzrostu ich sprawiedliwości), ale także i ich efektywności. Uzasadnieniem dla tak postawionej tezy może być dorobek teorii optymalnego opodatkowania, której podsumowaniem może być stwierdzenie jej najwybitniejszego przedstawiciela F. Ramsaya: *rzadko kiedy ujednolicona stawka podatku od towarów jest optymalna*³. Zastosowanie powszechnie znanych praw, takich jak: prawo Engela czy też znajomość współczynników elastyczności dóbr opodatkowanych powinno przyczynić się do skon-

² A. Smith, *Badania...*, op. cit., s. 586.

³ W. M. Gentry, *Optimal...*, op. cit., s. 307.

struowania systemu podatków pośrednich efektywnie funkcjonujących, a zarazem realizujących zasadę sprawiedliwości opodatkowania. Ta ostatnia miałaby być osiągnięta przez zmianę charakteru tego typu podatków z regresywnego na progresywny.

Malejąca rola podatków bezpośrednich w strukturze dochodów podatkowych budżetu państwa powoduje deprecjację zadań przez nie realizowanych⁴. Należy przypomnieć, iż z aktywną polityką fiskalną (w aspekcie gospodarczym, czy też socjalnym) najczęściej wiążą się właśnie podatki bezpośrednie, a szczególnie obecnie najpopularniejszy ich rodzaj – podatki dochodowe. Dochód, jako podstawa opodatkowania, stosunkowo późno pojawił się w systemach podatkowych (koniec XVIII w.). Mimo że przez wielu autorów podatek obciążający tak określoną podstawę jest uważany za *szczytowe osiągnięcie teorii opodatkowania*, to przez praktykę stosowania stosunkowo szybko ukazał swoje wady. Z tego też względu, jak zauważył J. Stiglitz: *ekonomiści i filozofowie zdecydowanie krytykują [...] podatek dochodowy*⁵, a angielski premier W. Gladstone stwierdził, iż podatek dochodowy zrobił tyle złego dla zdemoralizowania i skorumpowania ludzi, jak żaden inny (podatek)⁶.

Także analiza danych statystycznych Ministerstwa Finansów w zakresie dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych ukazuje wiele wad tego rodzaju podatku. Coraz częściej podnosi się krytyczne uwagi w odniesieniu do funkcji redystrybucyjnej w ten sposób realizowanej. Zestawienie ze sobą danych dotyczących tempa wzrostu polskiej gospodarki oraz liczby podatników w poszczególnych progach podatkowych ukazuje nam, iż bogacenie się polskiego społeczeństwa nie znajduje odzwierciedlenia w strukturze podatników. Także częstotliwość korzystania z różnego rodzaju przywilejów podatkowych (np. ulgi podatkowe) jest większa u podatników znajdujących się w II i III progu podatkowym.

Zatem, skala progresywna z systemem ulg, które sukcesywnie są likwidowane, nie realizuje efektywnie zadań, jakie są przed nią stawiane. Skłania to do powrotu koncepcji tzw. podatku liniowego od osób fizycznych. W opracowaniu próbowano wykazać, iż, jak stwierdził R. Gwiazdowski, utrzymywanie progresji w systemie podatkowym wynika jedynie z celów ideologicznych⁷ i tak naprawdę ma niewiele wspólnego ze sprawiedliwością, a tym bardziej efektywnością. W takim przekonaniu autora utwierdziła analiza wszystkich obciążeń podatkowych i paropodatkowych, z których większość ma charakter liniowy. Ważnym argumentem na rzecz zastosowania konstrukcji liniowej obciążającej dochody ludności jest także presja, jaką wywierają kraje ościenne. Spośród nich tak naprawdę to tylko Niemcy i Polska nie zdecydowały się na jego zastosowanie (z byłego bloku krajów socjalistycznych tylko Polska i Węgry nie wprowadziły podatku liniowego). Narastająca konkurencja międzynarodowa o kapitał już dawno sprawiła, iż opodatkowanie przedsiębiorstw jest realizowane przez ciągle obniżane stawki liniowe. Jeżeli dodamy do tego wzrastającą mobilność społeczeństwa, to może

⁴ Według byłego Ministra Finansów M. Barszcza: *podatek dochodowy się nie sprawdził*. Zob.: E. Głapiak, *Podatek...*, op. cit.

⁵ J.E. Stiglitz, *Ekonomia...*, op. cit., s. 568.

⁶ D.F. Bradford, H.S. Rosen, *The Optimal Taxation...*, op. cit., s. 2.

⁷ B. Krzyżaniak, *Kosmetyka...*, op. cit.

okazać się, iż także migracje ludności mogą wywierać wpływ na kształt systemu podatkowego.

Jednak najważniejszym argumentem, przemawiającym za dalszym wzrostem znaczenia podatków pośrednich, jest ich istota, ze względu na przyjętą konstrukcję obciążają te wydatki, a nie dochód. Jeżeli zatem rozpatrywać podatki przez pryzmat kary, to podatki bezpośrednie należy uważać za rodzaj kary dla jednostek biorących udział w tworzeniu dochodu narodowego, zaś podatki pośrednie – za rodzaj kary dla jednostek korzystających z efektów wytworzonego dochodu narodowego, czyli mamy tu do czynienia z dylematem: „karać”, obciążając oszczędności, czy konsumpcję. Przecież już Montesquieu zauważył: *że rządy despotyczne preferują podatki bezpośrednie [...], a rządy umiarkowane wolą podatki od konsumpcji*⁸.

Ponadto, jedną z najistotniejszych wad, lub jak zauważyli A. Gomułowicz i J. Małecki, *piątą Achillesową* podatku dochodowego jest brak jednoznacznej i ogólnie przyjętej definicji dochodu. W przypadku teoretycznych rozważań prowadzonych w ramach teorii optymalnego opodatkowania używa (np. J. Mirlees w swoim modelu) się w tym zakresie szerszego pojęcia, a mianowicie *earning abilities*, co jednak nie zmienia faktu, iż generalnie jest to płaca. To właśnie w tym zakresie występuje największy problem dotyczący podatków dochodowych oraz skali progresywnej – rząd nie jest w stanie obserwować wszystkich cech zewnętrznych poszczególnych osób, które wpływają na poziom ich zdolności podatkowej (*ability-to-pay*) wyrażonej dochodem, lub nie jest w stanie dokładnie określić wszystkich elementów kształtujących *earning abilities*.

Można zatem zadać pytanie: kto w większym stopniu jest w stanie „wyłowić” indywidualną zdolność podatkową obywateli – państwo przez niedoskonały system podatku dochodowego (właściwie przychodowego) połączonego z góry ustalonym katalogiem ulg, zwolnień, umorzeń, czy też innych tego typu rozwiązań; – czy również konsument, który, decydując co (czyli różnie opodatkowane dobra) i w jakiej ilości zakupi, sam określi wysokość swego zobowiązania podatkowego. Bez wątpienia, odpowiedź na to pytanie jest bezpośrednio związana z nierozwiązanym do tej pory problemem zakresu oddziaływania państwa.

Nie należy także zapominać o politycznym aspekcie opodatkowania. Podatek był, jest i zapewne nadal będzie wykorzystywany w swoistej grze o wyborcę. Konieczność pozyskania określonych dochodów w powiązaniu z polityczną chęcią premiovania przez podatki określonych grup społecznych sprawia, iż reszta społeczeństwa będzie obciążona wyższymi stawkami. To z kolei zauważył już Schumpeter w swej wizji kryzysu państwa podatków. Komplikowanie systemu podatkowego, wzrastająca roszczeniowa postawa społeczeństwa, nieuchronnie może prowadzić do osiągnięcia granic rozwoju. W tym zakresie podatki pośrednie charakteryzują się względną neutralnością w stosunku do działań politycznych, co powinno przełożyć się na wzrost stabilności prawa podatkowego.

Także często podatkom jest przypisywane osiągnięcie celów, które w rzeczywistości były zrealizowane przez inne instrumenty. Szczególnie widać to w zakresie stosowanych ulg i zwolnień w podatkach dochodowych. Say, opisując rolę podatków

⁸ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 24.

w oddziaływaniu pozafiskalnym, konstatował: *dlatego też dochody skarbu z podatków nigdy nie są odpowiednie do znaczenia, jakie im przypisują*⁹.

Reasumując rozważania podjęte w pracy, należy stwierdzić, iż obserwowany wzrost roli podatków pośrednich w zasilaniu budżetu państwa wydaje się być słuszny. Nie jest oczywiście możliwe wskazanie optymalnego poziomu tej grupy podatków w strukturze dochodów budżetowych. Wzrost ich znaczenia powinien następować wraz z ewentualnym uszczuplaniem wpływów z podatków dochodowych, których konstrukcja powinna ulegać dalszemu uproszczeniu, szczególnie w zakresie stosowanych zwolnień przedmiotowych oraz ulg i konstrukcji stawek. W ten sposób powinna być realizowana jedna z najważniejszych cech systemu względem gospodarki, tj. cecha neutralności opodatkowania. Z cechą tą silnie jest skorelowana podstawowa smithowska zasada podatkowa – zasada pewności opodatkowania. Złożoność zjawisk ekonomicznych i społecznych, funkcjonujące ustawodawstwo (m.in. konstytucyjne zasady podatkowe) przyczyniają się do deprecjacji aktywnych funkcji systemu podatkowego, a co za tym idzie, rozbudowanych konstrukcji podatkowych, których synonimem są podatki dochodowe z rozbudowanym systemem ulg i zwolnień.

⁹ H. Kuzińska, *Rola podatków...*, op. cit., s. 769.

BIBLIOGRAFIA

1. Aksman E., *Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce*, „*Ekonomista*”, nr 4/2002.
2. Aksman E., *Redystrybucyjny efekt zasilków społecznych i podatku dochodowego*, „*Ekonomista*”, nr 5/2005.
3. Aksztejn W., Manikowski A., *Polskie podatki nie są ani proste, ani sprawiedliwe*, „*Gazeta Prawna*”, 22.05.2006.
4. Altay A., *The Theory of Optimal Taxation and New Approaches: a Survey*, Public Sector Economics Research Centre (PSERC), University of Leicester, Leicester 2000.
5. Auerbach A.J., *The Choice Between Income and Consumption Taxes: a Primer*, National Bureau of Economic Researches, Cambridge 2006.
6. Baj L., Prusek T., *Bessa straszy*, „*Gazeta Wyborcza*”, 31.01.2008.
7. Bajson J., *No i co z tego, że to było w Szwecji, czyli o symbolizmie podatkowym*, „*Puls Biznesu*”, 21.11.2006.
8. Balcerowicz L., *Przeciw wypychaniu*, „*Wprost*”, 13.04.2003.
9. Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
10. Baumol W.J., Blinder A.S., *Economics. Principles and policy*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Orlando 1988.
11. Bednarek M., *Polacy mają coraz więcej oszczędności*, „*Gazeta Prawna*”, 24.09.2007.
12. Begg D., Fischer S., Dornusch R., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
13. Begg D., Fischer S., Dornusch R., *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
14. Belka M., *Belka o „podatku Belki”*, „*Rzeczpospolita*”, 12.11.2002.
15. *Biła księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian. Synteza*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
16. Bielawska A., *Podatek dochodowy w sterowaniu działalnością inwestycyjną małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1993.

17. Bieniowski J., *Unia Europejska a finanse publiczne*, „Bank”, 06.2003.
18. Bińczak H., *Podatki – czas na zmiany*, „Rzeczpospolita”, 05.12.2002.
19. Blajer P., *Podatki są coraz wyższe, choć teoretycznie spadają*, „Rzeczpospolita”, 22.10.2002.
20. Bolkowiak I., *Docelowy system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy”, nr 2, 1991.
21. Bolkowiak I., *Dylematy polityki podatkowej*, [w:] *Dylematy średniookresowej strategii finansowej*, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie, Warszawa 2000.
22. Bolkowiak I., *Mniejsze podatki niższe bezrobocie?*, „Gazeta Bankowa”, 13-19.02.2001.
23. Bolkowiak I., Kuzińska H., Majewicz M., *Obciążenia podatkowe przychodów gospodarstw domowych w latach 1994-1999*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza, Warszawa 2003.
24. Bolkowiak I., *Potrzeba spójności*, „Rzeczpospolita”, 11.12.2002.
25. Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, „KiK” Koniczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
26. Bradford D.F., Rosen H.S., *The Optimal Taxation of Commodities and Income*, Office of Tax Analysis, U.S. Treasury Department, D.C., March, Washington 1976.
27. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
28. Buchanan J.M., Musgrave R.A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmiennie wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
29. Bugaj R., *Będą większe kłopoty*, „Rzeczpospolita”, 28-29.12.2002.
30. Bukowski S.I., Pypeć M.K. (red.), *Podatki w Unii Europejskiej. Harmonizacja czy konkurencja podatkowa?*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2007.
31. Burman L.E., *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?*, National Tax Journal, September 2003.
32. Chodorov F., *O szkodliwości podatku dochodowego*, Wydawnictwo Fijorr Publishing Company, Warszawa 2005.
33. Cieślak A., *Mniej podatkowych odliczeń*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2007.
34. Collins J., Johns P., *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford 1998.
35. Czarny B., *Wstęp do ekonomii*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
36. Czarny E., Nojszewska E., *Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
37. Czekaj J., *Niesprawiedliwy liniowy*, „Gazeta Wyborcza”, 16.01.2003.
38. Czerwiński K., *Audyt wewnętrzny*, InfoAudit, Warszawa 2005.
39. Czuryło P., *Ma być mniej administracji i niższy CIT*, „Gazeta Prawna”, 07.01.2008.
40. Czuryło P., *PO: stawka CIT powinna spaść poniżej 10 proc.*, „Gazeta Prawna”, 08.01.2008.

41. Davie B., *Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System*, „National Tax Journal”, Vol. 47, No. 1, March 1994.
42. Dąbrowski M., *Podatkowy populizm*, „Rzeczpospolita”, 4-5.05.2002.
43. Devereux M.P., *Efektywność polityki podatkowej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
44. Dobrowolska E., *Kto straci na podatku liniowym?* „Gazeta Prawna”, Dodatek „Moja firma”, 25.10.2007.
45. Domańska E., *Wokół interwencji państwa w gospodarke*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
46. Domaszewicz R., *Finanse krajów kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1985.
47. Dudala J., *Mikulas Dzurinda: Słowacka marka to podatek liniowy*, „Nowy Przemysł”, 03/2007.
48. Dziemianowicz R., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
49. Etel L., *Opodatkowanie nieruchomości: problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok 2001.
50. Fal A., *Wzrosnię limit obrotów dla zwolnienia podmiotowego z VAT*, „Gazeta Prawna”, 26.11.2009.
51. Fedorowicz Z., *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, PWE, Warszawa 1968.
52. Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
53. Feldstein M., *On the Theory of Optima Taxation In a Growing Economy*, National Bureau of Economic Research, August 1984.
54. *Fiskus decyduje, co jest kosztem, a powinna ustawa*, „Gazeta Prawna”, 22-24.06.2007.
55. Fiszer J., *Europejska fala obniżek podatków*, „Gazeta Prawna”, nr 116 18.06.2007.
56. *Francja i Niemcy oskarżają: zbyt niskie podatki dla przedsiębiorstw*, Mises Institute, 28.05.2004, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mises.pl/116; Data wejścia: 22 wrzesień 2008].
57. Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
58. Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
59. Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
60. Galbraith J.K., *Ekonomia w perspektywie: krytyka historyczna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1991.
61. Galbraith J.K., *Pieniądz. Pochodzenie i losy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982.
62. Gasz M., *Progresa podatkowa jako determinanta fiskalizmu systemu podatkowego*, [w:] Z. Przybyła, J. Sokołowski (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

63. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
64. Gentry W. M., *Optimal taxation*, [w:] (eds.) J.J. Cordes, R.D. Ebel, J.G. Gravel, *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, Urban Institute Press, Washington 1999.
65. Gilowska Z., *Mydlenie oczu*, „Wprost”, 09.03.2003.
66. Glapiak E., *Podatek dochodowy się nie sprawdził*, „Rzeczpospolita”, 30.05.2006.
67. Glapiak E., *Rekordowy podatek Belki dzięki hossie na giełdzie*, „Rzeczpospolita”, 10.05.2007.
68. Glapiak E., *Wyższa akcyza podreperuje budżet państwa w 2007 roku*, „Rzeczpospolita”, 10-12.11.2006.
69. Glapiński A., *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków. Wokół teorii Josepha Aloisa Schumpetera*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2003.
70. Glapiński A., *Teoria kryzysu państwa podatków Josepha A. Schumpetera*, „Ekonomista”, 01.2003.
71. Gomulowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
72. Gomulowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
73. Gotz-Kozierkiewicz D., *VAT Podatek od towarów i usług*, EDYTOR, Warszawa-Katowice 1992.
74. Gorczyca A., *Coraz więcej polskich firm na Słowacji*, „Gazeta Wyborcza”, 17.08.2007.
75. Góra M., *Szansa w oszczędnościach*, „Rzeczpospolita”, 15-16.02.2003.
76. Grabowski M., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w systemach podatkowych wybranych krajów europejskich*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
77. Grapperhause F.H.M., *Opowieści podatkowe Drugiego Milenium: opodatkowania w Europie (1000-2000), Stanach Zjednoczonych Ameryki (1765-1801) i Indiach (1526-1709)*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2000.
78. Grądlaski F., *Kierunki racjonalizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, „Ekonomista”, nr 2/2002.
79. Grądlaski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
80. Grądlaski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
81. Grabowska A., *Długa lista złych przepisów*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2004.
82. Grinberg R., *Od samowoli władzy do władzy samowoli*, „Gazeta Wyborcza”, 04.02.2003.
83. Gwartney J.D., Stroup R.L., *Macroeconomics. Private and public choice*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, Orlando 1987.

84. Gwiazdowski R., *Ekonomiczny aspekt opodatkowania*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2004.
85. Gwiazdowski R., *Niesprawiedliwa progresja*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.2003.
86. Gwiazdowski R., *Podatki w kole przyczyn, czyli dlaczego pojedyncze zmiany w VAT, PIT i CIT niewiele nam dadzą*, „Gazeta Wyborcza”, 20.12.2001.
87. Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiedzy progresja a podatkiem liniowym*, CAS, Warszawa 2001.
88. Grzelak J., *VAT, podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy*, Przedsiębiorstwo Doradztwa i Usług Finansowo-Księgowych „EKSPERT”, Wrocław-Warszawa 1993.
89. Hajduk E., *Hipoteza w badaniach społecznych. Poradnik dla studentów*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2006.
90. Hall R.E., Rabushahka A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
91. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1988.
92. Hayek A.F. von, *Droga do zniewolenia*, Arkana, Kraków 1999.
93. Hultberg N., Hoppe H.H., Rothbard M.N., Salerno J.T., *Jak zrujnować gospodarkę, czyli Keynes wiecznie żywy*, Fijor Publishing, Warszawa 2004.
94. Ibison D., *Szwedzki system państwa opiekuńczego trzeszczy w szwach*, „Gazeta Prawna”, 31.10-01.11.2007.
95. *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2000 – 2009.
96. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2000 – 2009.
97. *Informacje dotyczące ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, Warszawa 2000 – 2009.
98. Jabłoński P., *Stawki muszą pójść w górę*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2004.
99. *Jak najkorzystniej rozliczać koszty*, „Gazeta Prawna”, 12.01.2007.
100. James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, Hertfordshire 1987.
101. Kaldor N., *An Expenditure Tax*, London 1955.
102. Kalinowski M., *Współczesne systemy podatkowe*, Tonik, Toruń 1996.
103. Kazimierczak W. (red.), *Prawo działalności gospodarczej z praktycznym komentarzem*, „Gazeta Prawna”, Infor, Warszawa 2007.
104. Kesselman J.R., *Rate structure and personal taxation: flate rate or dual rate?*, Victoria University Press, Institute of Policy Studies, Wellington 1990.
105. Kolesnik A., Lewandowska I., Milewska K., Bińczak H., *Puchnie, zmienia się i gmatwa*, „Rzeczpospolita”, 05.12.2002.
106. Komar A., *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996.
107. Kosikowski C. (red.), *Encyklopedia podatkowa*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.

108. Kosikowski C., *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007.
109. Kosikowski C., *Stabilność prawa podatkowego*, [w:] *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Materiały z konferencji naukowej, Kazimierz Dolny, 3-4 października, 2003.
110. Kot A., *Lepiej zaniechać*, „Rzeczpospolita”, 07.11.2002.
111. Kowalczyk M., *Szkodliwe równanie*, „Gazeta Prawna”, 20.09.2004.
112. Koziński A., *Szanghaj w Tatrach*, „Wprost”, 07.11.2004.
113. Królak J., *Interpretacje z podłożoną bombą*, „Puls Biznesu”, 27.02.2006.
114. Królak J., *Reforma to nie jest*, „Puls Biznesu”, 31.03.2006.
115. Królak J., *Rząd Pis wyciął w pień interpretacje*, „Puls Biznesu”, 14.11.2007.
116. Kula G., *Podatek liniowy – przegląd ujęć teoretycznych*, „Ekonomista”, nr 3, 2002.
117. Kula G., *Podatek liniowy w praktyce*, „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12, Warszawa 2005.
118. Kulawczuk P., *Paradoksalne oddziaływanie progresji podatkowej na dobrobyt społeczny i skuteczność wyborczą*, „Ekonomista”, nr 6, 2005.
119. Kutarba M., *PIT rośnie jak na drożdżach*, „Gazeta Prawna”, 31.07.2002.
120. Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.
121. Krzyżaniak B., *Liniowy budzi się ze snu*, „Puls Biznesu”, 27.03.2007.
122. Krzyżaniak B., *Kosmetyka zamiast reformy*, „Puls Biznesu”, 08.06.2006.
123. Krzyżaniak B., *Drugie koszenie PIT za Tatrami*, „Puls Biznesu”, 24.06.2007.
124. Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Poznań 1923.
125. Landreth H., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
126. Leśniak G.J., *Kredyt podatkowy miał pomóc firmom, a okazał się kłapą*, „Rzeczpospolita”, 26.01.2007.
127. Leśniak G.J., *Niższe stawki, wyższe podatki*, „Rzeczpospolita”, 11.12.2003.
128. Leśniak G.J., *Potrzeba większego zaufania*, „Rzeczpospolita”, 18.12.2002.
129. Leśniak G.J., *Rosną koszty i obciążenia*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2002.
130. Leśniak G.J., *Ulgi pod nóż*, „Rzeczpospolita”, 20.02.2003.
131. Leśniak G.J., Frey D., *Urzednicy się myślą, a podatnicy płacą*, „Rzeczpospolita”, 06.12.2002.
132. Leśniak G.J., Przybylski M., *Podatkowy sposób na życie*, „Rzeczpospolita”, 10.12.2002.
133. Litwińczuk H., *Prawo bilansowe i podatkowe podmiotów gospodarczych. Dla praktyków i dla studentów*, „Kik” Konieczny i Kruszewski s.c., Warszawa 1993.
134. Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
135. Lubińska T., Siwy A., *Większy VAT za podatki od płac*, „Gazeta Wyborcza”, 22-23.12.2001.
136. Łojewska A., *Podatki każde państwo ustala samo*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2004.

137. Łukasz S., *Reforma podatkowa w Rosji*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/reforma_podatkowa_rosji.ph], Data wejścia: 22 wrzesień 2008].
138. Malton W., *Słowacja: podatek liniowy = wyższe dochody budżetu*, Na podstawie referatu ministra finansów Słowacji Ivana Miklosa z Konferencji SME Union – Poland – Organizacji Polskich Przedsiębiorców w Unii Europejskiej, Warszawa 4.10.2003.
139. Marshall A., *Zasady ekonomiki*, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1925.
140. Matyszewska E., *Części stawiają na coraz to niższe podatki*, „Gazeta Prawna”, 17.03.2008.
141. Matyszewska E., *Firmy później zapłacą VAT*, „Gazeta Prawna”, 23-25.10.2009.
142. Matyszewska E., *Jakie będą nowe limity VAT w 2008 roku*, „Gazeta Prawna”, 24.10.2007.
143. Matyszewska E., *Nietykalni*, „Gazeta Prawna”, 19.10.2004.
144. Matyszewska E., *Niższe podatki płacimy chętniej*, „Gazeta Prawna”, 24.05.2004.
145. Matyszewska E., *Od 2008 roku nowa PKWiU*, „Gazeta Prawna”, 09.08.2007.
146. Matyszewska E., *Podatnicy coraz rzadziej zadają pytania fiskusowi*, „Gazeta Prawna”, 02.03.2007.
147. Matyszewska E., *Polska musi brać przykład z sąsiadów*, „Gazeta Prawna”, 13-15.10.2006.
148. Matyszewska E., *Trzeba zacząć od porządków w akcyzie*, „Gazeta Prawna”, 31.10.2007.
149. Matyszewska E., *VAT nie zawsze neutralny*, „Gazeta Prawna”, 16.10.2006.
150. Matyszewska E., *Wybrał co dziesiąty przedsiębiorca*, „Gazeta Prawna”, 08.04.2004.
151. Matyszewska E., *Z roku na rok coraz więcej oddajemy fiskusowi*, „Gazeta Prawna”, 21.08.2007.
152. Meredyk K., *Przedmiot i metoda nauk ekonomicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
153. Meredyk K. (red.), *Teoria ekonomii. Makroekonomia*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
154. Meredyk K. (red.), *Teoria ekonomii. Mikroekonomia*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.
155. Mill J.S., *Autobiografia*, Wydawnictwo „Wiedza”, Warszawa 1948.
156. Mirrlees J.A., *An Exploration In the Theory of Optimum Income Taxation*, Review of Economic Studies, 1971.
157. Mises L., *Ekonomia i polityka. Wykład elementarny*, Wydawnictwo Fijoł, Warszawa 2006.
158. Mises L. von, *Ludzkie działania: traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Mileasa, Warszawa 2007.
159. Nasiłowski M., *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996.
160. Niewiadomski A., *Ostatni taki trudny rok*, „Rzeczpospolita”, 31.01.2005.

161. Nojszewska E., *Korzystna rzeczywistość czy miraż? – rzecz o podatku liniowym*, [w:] (red.) A. Pomorska, *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
162. Nojszewska E., *Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
163. Nykiel W., *Zwolnienia i ulgi podatkowe a konstrukcja podatku (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998.
164. *Obciążenia przedsiębiorców z tytułu danin publicznych*, Ministerstwo Finansów, Departament Finansów Gospodarki Narodowej, Warszawa, luty 2003.
165. *Obumieranie państwa*, „Życie Gospodarcze”, nr 19, 1996.
166. Okun A.M., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution, Washington 1975.
167. Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars boni et aequi, Poznań 1994.
168. Orłowski W., *Wampir się budzi*, „Polityka”, nr 11/2003.
169. Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004.
170. Owsiak S., *Nie ruszać! Liniowy*, „Gazeta Wyborcza”, 10.02.2003.
171. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
172. Ożóg I., *Co trzeba zrobić i co można*, „Rzeczpospolita”, 8-9.03.2003.
173. Palata L., *Słowacki ekspres*, „Gazeta Wyborcza”, 30.03.2007.
174. Petru R., *Ciąć bez litości to, co marmowane*, „Gazeta Wyborcza”, 03.03.2003.
175. Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltex, Warszawa 1996.
176. Piński J., Trębski K., *Zrobieni na szaro*, „Wprost”, 02.02.2003.
177. Piński A., Piński J., *Egzekucja podatkowa*, „Wprost”, 13.04.2003.
178. Piński J., Zieliński M., *Ulga Kołodki*, „Wprost”, 09.03.2003.
179. Polackova Bixi H., Valenduc Christian M.A., Li Swift Zhicheng, *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington, D.C. 2004.
180. *Prześladowana praca*, „Rzeczpospolita”, 25.06.2002.
181. Przybyła Z., Sokołowski J. (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Łangego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
182. Radziwinowicz W., *Jeden podatek zamiast czterech*, „Gazeta Wyborcza”, 28.03.2002.
183. Radziwinowicz W., *Po rewolucji przychodzi rewolucja*, „Gazeta Wyborcza”, 23.11.2001.
184. Ramsey F.P., *A Contribution to the theory of Taxation*, „Economic Journal”, Vol. 37, 1927.
185. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej z lat 1993 – 2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1994 – 2009.

186. *Raport o stanie finansów państwa w 2004 roku*, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości w Warszawie, Warszawa 2005.
187. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1999-2000*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.
188. Ratajczak P., *Słownik podatki – cła – ubezpieczenia*, t. I, PT-DRUK, Świebodzin 2000.
189. Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Nakład Gebethnera i Wolfa, Kraków 1919.
190. Rossati D., *Wyjście gospodarce na zdrowie*, „Rzeczpospolita”, 28-29 czerwca 2003.
191. Rutkowski W., *Państwo dobrobytu a efektywność gospodarcza*, „Ekonomista”, nr 3/2006.
192. Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Poznań 1933.
193. Rybiński K., *2003 rokiem wzrostu...podatków*, „Rzeczpospolita”, 03.01.2003.
194. Sadowski Z., *Liberalizm i rola państwa w gospodarce*, „Ekonomista”, nr 6, 2006.
195. Salanie B., *The Economics of Taxation*, MIT Press, Cambridge, USA, 2003.
196. Samuelson P.A., *Theory of optima taxation*, „Journal of Public Economics”, No. 30, 1986.
197. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
198. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
199. Sandmo A., *Optimal Taxation: An Introduction to the Literature*, „Journal of Public Economics”, Vol. 6.
200. Saxton J., *Tax Expenditures: A Review and Analysis*, Joint Economic Committee, United States Congress, August 1999.
201. Say J. B., *Traktat o ekonomii politycznej, czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960.
202. *Simplifying tax systems*, „The Economist”, 2005-04-14.
203. Skwirowski P., *Niemcy ostro przytną podatek dochodowy firm?*, „Gazeta Wyborcza”, 14.03.2007.
204. Skwirowski P., *Polski CIT jednym z najniższych na świecie*, „Gazeta Wyborcza”, 05.07.2006.
205. Skwirowski P., *Tak czy siak liniowy*, „Gazeta Wyborcza”, 29.09.2005.
206. Słojewska A., *Fundusze inwestycyjne wygrywają z bankami*, „Rzeczpospolita”, 21.10.2002.
207. Słojewska A., *Podatki każde państwo ustala samo*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2004.
208. Słojewska A., Bielecki J., Walewska D., *Podatkowy szantaż*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2004.
209. *Słowacja obniża podatki*, 24-04-2007, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.money.pl/podatki/wiadomosci/artukul/slowacja;obniza;podatki,156,0,237724.htm>], Data wejścia: nr 70 (1179)].

210. *Słowacja zapowiada kolejną obniżkę podatków*, 2007-04-23, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.wirtualnemedi.pl/article/140035_Slowacja_zapowiada_kolejna_obnizke_podatkow_.htm, Data wejścia: 22 września 2008 r.]
211. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
212. Sokołowski J., *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oscara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
213. Sokołowski J., *Polityka fiskalna państwa w latach 1996-2002*, [w:] (red.) J. Sokołowski, *Polityka fiskalna, monetarna i inne formy polityki ekonomicznej (wybrane problemy)*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oscara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
214. Sokołowski J., *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa. Jak zmniejszyć obciążenia podatkowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
215. Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
216. Solska J., *Obniżam, czyli podnoszę*, „Polityka”, 29.03.2003.
217. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, Rada Ministrów, Warszawa 2009.
218. Stachak S., *Podstawy metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
219. Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
220. Stern N.H., *On the Specification of Models of Optimum Income Taxation*, „Journal of Public Economies”, Vol. 6, 1976.
221. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
222. Stiglitz J.E., *Keynes już niepotrzebny?*, „Gazeta Wyborcza”, 09.05.2002.
223. Straszewicz Z., *Kryzys gospodarczy*, Wydawnictwo „Ligi Pracy”, Warszawa, maj 1926.
224. *Strategia podatkowa*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, styczeń 2004.
225. Styczeń M., Kopińska I., *Podatki i wydatki socjalne jako narzędzia redystrybucji dochodów gospodarstw domowych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1999.
226. Surey S.S., *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Harvard 1973.
227. Surey S.S., McDaniel Paul R., *Tax Expenditures*, Harvard University Press, Harvard 1985.
228. Szczodrowski G., *Polski system podatkowy: strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
229. Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
230. Szczodrowski G. (red.), *Transformacja gospodarcza a sektor publiczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.

231. Szczęsny W., *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001.
232. Sztuba W., *Parę słów o polskim CIT*, „Gazeta Prawna”, 07.03.2008.
233. Sztzyber W.B., *Kontrowersje wokół podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Ekonomista”, nr 6, 2004.
234. Sztzyber W.B., *Zmiany i zróżnicowanie funkcji redystrybucyjnych finansów publicznych*, „Ekonomista”, nr 6, 2005.
235. Tanzi V., Schuknecht L., *The Growth of Government and the Reform of the State In Industrial Countries*, IMF Working Paper, December 1995.
236. Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki Tom I*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1957.
237. *The Fundamental Tax Reform*, December 2004, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>, Data wejścia: 15 września 2008 r.]
238. Tobała-Pertkiewicz P., *Podatek liniowy ułatwia reformy*, „Rzeczpospolita”, 30.11.2007.
239. Tomaszewski K., *Wzrasta poparcie dla podatku liniowego*, „Gazeta Prawna”, 23.05.2007.
240. Trusewicz I., *Budżetowe meki nad Bałtykiem*, „Rzeczpospolita”, 15.10.2009.
241. *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Podstawowe zagadnienia*, Broszura informacyjna, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.
242. *W koszty działalności firmy będzie można wliczyć więcej wydatków*, „Rzeczpospolita”, Dodatek „Dobra Firma”, 21.11.2006.
243. Walewska D., *O zaletach podatku liniowego*, „Rzeczpospolita”, 29.05.2000.
244. Wierzbą R., *Proces zbliżenia polskiego systemu podatkowego do systemów podatkowych Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polityka pieniężna i fiskalna w procesie uynkownienia gospodarki*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 666, Wrocław 1993.
245. Wilczyński W., *Terapia i kabaret*, „Wprost”, 13.04.2003.
246. Wilkin J., Bednarski M. (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
247. *Will more of eastern Europe adopt flat-rate tax regimes?*, „The Economist”, 01.18.2007.
248. Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
249. Wniecki J., *Urwanie głowy*, „Wprost”, 05.01.2003.
250. Wnorowski H.J., *Polityka akcyjowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
251. Wojtyła A., *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3/1992.
252. Wojciechowski W., *Ile faktycznie płacą inni*, „Rzeczpospolita”, 18.11.2003.
253. Wojtowicz W., Smoleń P., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny?*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.
254. Wyroba K., *Ile płacą inni*, „Rzeczpospolita”, 12.09.2003.
255. Wyszowski A., *Proces koncentracji w polskim handlu detalicznym jako czynnik zwiększający efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw handlowych*, [w:] J. Sikor-

- ski (red.), *Strategie rozwoju firm handlowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2001.
256. Wyszkowski A., *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa – podatek liniowy*, [w:] (red.) G. Michalczyk, I. Przychocka, J. Sikorski, *Wybrane problemy reformy systemu podatkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
257. Wyżnikiewicz B., *Wanika-wstańka i Robin Hood*, „Rzeczpospolita”, 06-07.09.2003.
258. *Wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Rekomendacje Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej do Narodowego Planu Reform 2005 – 2008*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk, 22.06.2005.
259. Zbroińska B., Szplit A., *Wybór systemu opodatkowania i jego wpływ na decyzje przedsiębiorstwa*, „Ekonomista”, nr 2, Warszawa 2006.
260. Zlemalova L., *Dzurinda idzie na całość*, „Forum”, nr 20, 2003.
261. Zweig F., *Przerzucanie podatków*, Nakładem Krakowskiej Spółki Wydawniczej, Kraków 1923.
262. Żukowski R., *Zysk zatrzymany – bez podatku*, „Rzeczpospolita”, 24.06.2005.
263. Żółcińska W., *Proste podatki*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://cfo.cxo.pl/news/78784.html>, Data wejścia: 23 września 2008 r.].
264. Żyżyński J., *Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty*, „Ekonomista”, nr 5/2002.

Akty prawne

1. *Konstytucja RP z dn. 2.04.1997r.*, Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483.
2. *Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń* (Dz. U. z 1949 r., Nr 7, poz. 41 z późn. zm.).
3. *Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym* (Dz. U. z 1972 r., Nr 53, poz. 338 z późn. zm.).
4. *Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym* (Dz. U. z 1972 r., Nr 53, poz. 338 i 339 z późn. zm.).
5. *Ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych* (Dz. U. z 1980 r., Nr 27, poz. 111 z późn. zm.).
6. *Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej – tekst jedn.* (Dz. U. z 1982 r., Nr 12, poz. 77 z późn. zm.).
7. *Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym* (Dz. U. z 1983 r., Nr 42, poz. 188 z późn. zm.).
8. *Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 2 stycznia 1986 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu, Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej* (Dz. U. z 1982 r., Nr 8, poz. 45).
9. *Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* (Dz. U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).
10. *Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 1989 r., Nr 3, poz. 12 z późn. zm.).

11. *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).
12. *Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 z późn. zm. – ostatnia zm., Dz. U. z 2005r., Nr 90, poz. 757 z późn. zm.).
13. *Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2000r., Nr 54, poz. 654 z późn. zm. – ostatnia zm.; Dz. U. z 2005r., Nr 57, poz. 491).
14. *Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych* (Dz. U. z 2004 r., Nr 4, poz. 27 z późn. zm.).
15. *Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym* (Dz. U. z 1993 r., Nr 11, poz. 50 z późn. zm.).
16. *Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy* (Dz. U. z 1993 r., Nr 123, poz. 551 z późn. zm.).
17. *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (Dz. U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).
18. *Ustawa z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie* (Dz. U. z 1994 r., Nr 123, poz. 602 z późn. zm.).
19. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2005r., Nr 8, poz. 60 z późn. zm. – ostatnia zm.; Dz. U. z 2005r., Nr 143, poz. 1199).
20. *Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne* (Dz. U. z 1998 r., Nr 144, poz. 930 z późn. zm.).
21. *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. z 2007 r., Nr 11, poz. 74 z późn. zm.).
22. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
23. *Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym* (Dz. U. z 2004 r., Nr 29, poz. 257 z późn. zm.).
24. *Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2004r., Nr 54, poz. 535 z późn. zm. – ostatnia zm., Dz. U. z 2005r., Nr 90, poz. 756).
25. *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.).
26. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).
27. *Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2006 r., Nr 249, poz. 1828 z późn. zm.).
28. *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2008 r., Nr 74, poz. 444 z późn. zm.).

Strony internetowe

- [<http://cfo.cxo.pl/news/78784.html>, Data wejścia: 18.10.2007].
- [<http://gospodarka.gazeta.pl/podatki/1,25044,3465319.html>, Data wejścia: 27.08.2009].
- [<http://www.fin.ee/?id=621>, Data wejścia: 24.08.2009].
- [<http://www.fin.ee/index.php?id=81567>, Data wejścia: 14.08.2009].
- [<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=3&dzial=155&id=12091>, Data wejścia: 07.08.2009].
- [<http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>, Data wejścia: 25.01.2008].
- [<http://www.money.pl/podatki/wiadomosci/artikul/slowacja;obniza;podatki,156,0,237724.html>, Data wejścia: 08.11.2007].
- [<http://www.misses.pl/116>, Data wejścia: 07.02.2008].
- [http://www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/reforma_podatkowa_rosji.php, Data wejścia: 08.11.2007].
- [http://www.vat.pl/archiwum_limity_przejscia_na_vat_762.php, Data wejścia: 08.03.2009].
- [http://www.wirtualnemedi.pl/article/140035_Slowacja_zapowiada_kolejna_obnizke_podatkov_.html, Data wejścia: 25.01.2008].
- [<http://www.worldwide-tax.com>, Data wejścia: 28.08.2009].
- [<http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>, Data wejścia: 17.08.2009].

SPIS TABEL I RYSUNKÓW

Tabele

Tabela 1.1. Cechy różnych pobrań dotyczących osób fizycznych.....	34
Tabela 1.2. Efektywna stawka w przypadku konstrukcji podatku płaskiego.....	51
Tabela 1.3. Wielkość podatku krańcowego w skali progresywnej.....	53
Tabela 1.4. Rola polityki podatkowej, według głównych teorii ekonomicznych	80
Tabela 2.1. <i>Vacatio legis</i> w miesiącach i dniach	95
Tabela 2.2. Liczba zmian dokonanych w poszczególnych ustawach podatkowych	96
Tabela 2.3. Wielkości udziałów (w %) jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych.....	100
Tabela 2.4. Wpływy podatkowe bez potrąceń na rzecz JST w latach 2003 – 2008.....	101
Tabela 2.5. Wpływy z tytułu PIT oraz potrącone składki na ubezpieczenie zdrowotne w latach 2003 – 2008	101
Tabela 2.6. Struktura wpływów podatkowych w latach 2003 – 2008 w odmiennych wariantach.....	102
Tabela 2.7. Struktura łącznych dochodów podatkowych w latach 2002 – 2008, według podziału podatków na pośrednie i bezpośrednie.....	103
Tabela 3.1. Wysokość ceny dla konsumenta w zależności od statusu podatkowego poszczególnych podmiotów	121
Tabela 3.2. Obrót towarowy w zależności od przyjętej konstrukcji podatku pośredniego	122
Tabela 3.3. Wielkość kwoty w zł, umożliwiającej zwolnienie z podatku VAT ..	126
Tabela 3.4. Dochody budżetu państwa w latach 1993 – 2008 z tytułu podatków pośrednich w wielkościach względnych i bezwzględnych.....	131
Tabela 3.5. Tempo przyrostu dochodów budżetowych z tytułu podatków, podatków pośrednich i podatków dochodowych	132
Tabela 3.6. Liczba podatników podatku VAT w latach 1995 – 1999.....	132

Tabela 3.7. Wielkość współczynnika elastyczności dla wybranych towarów.....	137
Tabela 4.1. Liczba podatników korzystających z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych	155
Tabela 4.2. Dochody budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych w latach 1992 – 2008 (w mln zł)	167
Tabela 4.3. Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i ich skutki w latach 1991 – 2002.....	170
Tabela 4.4. Ulgi odliczane od dochodu, według tytułów w układzie przedziałów dochodów, w latach 2001 – 2008	174
Tabela 4.5. Ulgi odliczane od podatku, według tytułów w układzie przedziałów dochodów, w latach 2001 – 2008	176
Tabela 4.6. Stawki nominalne i efektywne podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1989 – 2008	188
Tabela 4.7. Zestawienie zmian w zakresie liczby podatników podatku dochodowego od osób prawnych z wielkościami ekonomicznymi ich charakteryzującymi w latach 2003 – 2008	190
Tabela 4.8. Progi podatkowe w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce w latach 1992 – 2009	193
Tabela 4.9. Wielkość dochodu zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1992 – 2009	195
Tabela 4.10. Dynamika zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 1993 – 2008.....	196
Tabela 4.11. Wielkość dochodu zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1993 – 2008, przy uwzględnieniu wskaźników zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych	196
Tabela 4.12. Wielkości kwot granicznych progów podatkowych podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1993 – 2008, skorygowane o wskaźniki zmian przeciętnego wynagrodzenia oraz zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych.....	197
Tabela 5.1. Stopa opodatkowania wydatków w zależności od ich wysokości i struktury	239
Tabela 5.2. Koszty płacowe w pensji brutto pracownika	259
Tabela 5.3. Stawki podatku: PIT, CIT i VAT w poszczególnych krajach	268
Tabela 5.4. Struktura dochodów podatkowych budżetu Słowacji (w mln SKK)	271
Tabela 5.5. Zmiany stawek podatkowych zaproponowanych w Białej Księdze Podatków	273

Rysunki

Rysunek 1.1. Klasyfikacja podatków	39
Rysunek 1.2. Etapy budowy obciążenia podatkowego.....	45
Rysunek 1.3. Podatek przeciętny w różnych rodzajach stawek podatku.....	50

Rysunek 1.4. Zmiana efektywnej stawki podatku wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania	52
Rysunek 1.5. Wpływ wydatków rządowych na proces wyznaczania produktu	74
Rysunek 1.6. Zależność wpływów podatkowych od stawki podatkowej	82
Rysunek 2.1. Ewolucja struktury wpływów podatkowych budżetu państwa w latach 1993 – 2009	99
Rysunek 2.2. Dochody budżetu państwa w latach 1993 – 2009 i ich struktura	100
Rysunek 3.1. Liczba złożonych wniosków o wiążącą interpretację podatkową w podziale na poszczególne podatki w okresie I – IX 2006 r. (w tys.)	107
Rysunek 3.2. Struktura dochodów z tytułu podatków pośrednich w latach 1993 – 2008	133
Rysunek 3.3. Funkcjonalna zależność między współczynnikami elastyczności popytu a utargiem całkowitym	136
Rysunek 3.4. Rodzaje dóbr w zależności od współczynnika elastyczności popytu	138
Rysunek 3.5. Wpływ podatku od towaru na podaż	140
Rysunek 3.6. Wpływ podatku na ceny i wielkość produkcji przy różnych elastycznościach popytu	141
Rysunek 4.1. Graficzne ujęcie nałożenia podatku zryczałtowanego	154
Rysunek 4.2. Liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz wpływy z tytułu tego podatku w latach 1994 – 2008	183
Rysunek 4.3. Stawka nominalna a stawka efektywna ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, w latach 1994 – 2008	184
Rysunek 4.4. Porównanie zmian efektywnej i nominalnej stawki podatku dochodowego od osób prawnych z wpływami budżetowymi z tego tytułu, w latach 1989 – 2008	188
Rysunek 5.1. Optymalne opodatkowanie towarów	207
Rysunek 5.2. Podatek należny w liniowej taryfie podatkowej z podatkiem ujemnym	211
Rysunek 5.3. Tempo zmiany stawki podatku, w zależności od preferencji, w zakresie sprawiedliwości systemu podatkowego	212
Rysunek 5.4. Porównanie wpływu na użyteczność podatku progresywnego i proporcjonalnego	214
Rysunek 5.5. Krzywa wymiennosci między ekonomiczną efektywnością a sprawiedliwością	218
Rysunek 5.6. Nieefektywność procesu redystrybucji PKB	219
Rysunek 5.7. Wpływ podatku na ceny i wielkość produkcji	221
Rysunek 5.8. Pomiar nieefektywności wywołany wprowadzeniem podatku zniekształcającego	226
Rysunek 5.9. Graficzne ujęcie taryfy liniowej	244
Rysunek 5.10. Graficzne ujęcie taryfy liniowej z kwotą wolną	245
Rysunek 5.11. Graficzne ujęcie taryfy liniowej z podatkiem ujemnym	246
Rysunek 5.12. Graficzne ujęcie taryfy liniowej z ryczałtową kwotą podatku	247

Rysunek 5.13. Graficzne ujęcie taryfy ryczałtowo-liniowej	248
Rysunek 5.14. Struktura kosztów procesu fiskalnego.....	250
Rysunek 5.15. Wielkość stawek podatku w zależności od jego konstrukcji.....	252
Rysunek 5.16. Podatek progresywny a podatek liniowy przy tej samej użyteczności konsumenta.....	254
Rysunek 5.17. Wielkość podatku przy opodatkowaniu: progresywnym, liniowym i zryczałowanym.....	255
Rysunek 5.18. Schemat funkcjonowania podatku dochodowego od przedsiębiorstw w Estonii	262
Rysunek 5.19. Wpływy z tytułu CIT w Estonii	263
Rysunek 5.20. Stawki CIT w krajach UE i na świecie	264
Rysunek 5.21. Stawki CIT w Polsce i UE (w %).....	266