

PODATKI DOCHODOWE JAKO EFEKTYWNE ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA

ADAM WYSZKOWSKI*

1. WSTĘP

Państwo jako organizacja społeczna musi czerpać pewne środki pieniężne na pokrycie kosztów związanych z jednej strony z funkcjonowaniem administracji państwowej, z drugiej zaś z realizowanymi funkcjami wobec społeczeństwa. Zapotrzebowanie na te fundusze zależy od bardzo wielu czynników, m.in. od przyjętego modelu ustrojowego państwa jaki jest realizowany przez rząd. Jednak niezależnie od tego jaki byłby ustrój, gospodarka budżetowa sprowadza się do stwierdzenia, iż im większe są wydatki, tym większe zapotrzebowanie na dochód.

Dochody państwa mogą pochodzić z bardzo wielu źródeł. Jeden z uznanych autorytetów w dziedzinie finansów publicznych, P.M. Gaudemet wpływy publiczne dzieli według [5, s. 67]:

- 1) technik stosowanych podczas ich poboru;
- 2) miejsca, jakie zajmują w kasach publicznych;
- 3) natury ekonomicznej.

Pierwsze kryterium jest oparte na rozróżnieniu, czy podmioty publiczne w procesie pozyskiwania dochodów wykorzystują władzę publiczną, czy też nie (w tym miejscu należy przypomnieć o jednej z cech podatku, a mianowicie o jego przymusowym charakterze). Podmioty publiczne prowadzące w pewnym zakresie działalność gospodarczą mogą pozyskiwać z niej wpływy, korzystając z technik właściwych prawu prywatnemu – sprzedaży, wynajmu, pożyczek, dostarczania usług. Jednak ten rodzaj dochodów (por. tabela 1) stanowi bardzo mały udział w łącznej sumie wpływów do budżetu państwa. Największą część wpływów kasy publiczne pozyskują dzięki wykorzystywaniu atrybutów władzy państwowej – nakazów i zakazów.

To dzięki instrumentom charakteryzującym się pewną nadrzędnością i jednostronnością (kolejne cechy podatku) podmioty publiczne pozyskują dochody w celu pokrycia swych kosztów. Ten rodzaj dochodów publicznych związany jest m.in. z jednym z dwóch filarów państwa praworządnego – idei obowiązku. Nakładanie podatków (lub też ceł, akcyz bądź różnego rodzaju opłat, które niekiedy przybierają

* Mgr Adam Wyszkowski, Uniwersytet w Białymstoku.

formę podatku) wynika z konieczności ponoszenia ciężarów przez poszczególnych członków danego społeczeństwa na rzecz instytucji nadrzędnej, czyli państwa.

W ramach drugiego kryterium (tzw. klasyfikacja finansowa) podzielono dochody na tzw. stałe wpływy (ostateczne lub definitywne) i na te, które mają charakter czasowy. W tym przypadku rozróżniono wpływy z tego względu, iż niektóre z nich stają się bezpośrednio częścią majątku podmiotów publicznych i nie podlegają żadnym obciążeniom ani obowiązkom ich zwrotu – są to wpływy stałe. Drugi rodzaj pociąga za sobą obowiązki, z których najczęstszym jest obowiązek zwrotu. W tym przypadku organ publiczny występuje w sytuacji bankiera, który pożyczając od ludności określone kwoty pieniężne zobowiązany jest do ich zwrotu wraz z należnymi odsetkami (czasami występuje tylko obowiązek zwrotu kwoty).

Inny podział według klasyfikacji finansowej dochodów publicznych jest nieco zbliżony do powyższego. Jednak w tym przypadku rozróżniono wpływy zwyczajne (są zbliżone do wpływów ostatecznych) i wpływy nadzwyczajne (podobne do wpływów czasowych). Podział ten stanowi (przy równoczesnym podziale wydatków na zwyczajne i nadzwyczajne) podstawę klasyfikacji budżetu na zwyczajny (zaliczamy tu wydatki i wpływy zwyczajne) oraz na nadzwyczajny (obejmuje wydatki i wpływy nadzwyczajne).

Ostatnie kryterium – klasyfikacja ekonomiczna – opiera się na rodzaju bogactwa, którego dotyczy pobranie, lub na rodzaju wywoływanych przez owo pobranie następstw gospodarczych. Pierwsza podstawa podziału używana jest przede wszystkim w dziedzinie podatków. Rozróżniamy tu podatki:

- 1) konsumpcyjne (czyli podatki od wydatków);
- 2) dochodowe;
- 3) majątkowe.

Drugi podział, w ramach klasyfikacji ekonomicznej, wyróżnia wpływy zwyczajne i nadzwyczajne. Do pierwszego rodzaju zaliczamy te, których pobranie nie powoduje poważnych następstw ekonomicznych i z tego powodu mogą być pobierane regularnie. W drugim zaś przypadku wpływy nie mogą być utrzymywane na stałe, ponieważ ich pobór wywołuje zakłócenia równowagi gospodarczej danego podmiotu.

Oprócz wyżej przedstawionego podziału wpływów publicznych dokonanego przez P. M. Gaudemeta najczęściej w literaturze finansów publicznych można spotkać następującą klasyfikację [14, s. 91]:

- 1) dochody z majątku publicznego;
- 2) dochody z danin publicznych;
- 3) przychody osiągnięte w drodze zaciągania pożyczek.

Klasyfikacja ta nie jest odizolowana od klasyfikacji francuskiego autora i poszczególne jej elementy pokrywają się z określonymi dochodami wcześniej wymienionego podziału. Ta krótka charakterystyka dochodów publicznych nie pozwala nam jednak ocenić ich roli w budżetach jednostek publicznych. W tym miejscu przychodzi nam z pomocą statystyka ukazująca udział poszczególnych instrumentów w dochodach ogółem.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych w Polsce w latach 1994–2001

Lata	Podatki pośrednie		Podatek dochodowy od osób prawnych		Podatek dochodowy od osób fizycznych		Pozostałe dochody	
1994	31 773,0	51,64	6827,7	11,10	17 375,6	28,24	5073,1	8,24
1995	42 089,3	51,91	8837,0	10,90	23 511,8	29,00	6330,4	7,81
1996	53 301,5	55,57	10 730,3	11,19	26 171,9	27,28	5534,6	5,77
1997	62 289,7	55,01	13 264,0	11,71	29 941,5	26,44	7034,6	6,21
1998	70 508,8	55,71	14 809,0	11,70	34 664,0	27,39	6526,3	5,15
2000	92 211,2	65,44	14 133,5	10,03	25 230,4	17,91	4075,2	2,89
2001	103 293,4	67,75	16 469,4	10,80	25 618,7	16,80	7083,8	4,65

Źródło: [17; 21].

Po krótkiej analizie danych zawartych w tabeli 1 można bez większego ryzyka stwierdzić, iż budżet w Polsce opiera się przede wszystkim na dochodach podatkowych. Podobna sytuacja ma miejsce w większości krajów średnio i wysoko rozwiniętych. Ponadto w Polsce dochody niepodatkowe wykazują wyraźną tendencję spadkową (z 8,24% w 1994 do 4,65% w 2001 r.). Stan taki wynika przede wszystkim ze zmniejszających się dochodów pochodzących z prywatyzacji majątku państwowego na skutek jego uszczuplenia.

W literaturze przedmiotu podatek definiowany jest jako świadczenie pieniężne, jednostronnie określone, przymusowe, bezzwrotne i nieodpłatne, o charakterze ogólnym, pobierane od osób fizycznych i prawnych przez organ publiczny na podstawie obowiązujących aktów normatywnych [14, s. 92]. Aby dany instrument mógł być określany jako podatek, muszą go cechować wszystkie określenia zawarte w jego definicji. Często w literaturze można spotkać rozważania szczególnie nad jedną cechą, a mianowicie nad nieodpłatnym charakterem tegoż instrumentu fiskalnego. W tym miejscu należy wspomnieć, iż to właśnie ta cecha rozróżnia dwa podstawowe instrumenty fiskalne, a mianowicie, wspomniany już podatek i opłatę. Rozważania te wynikają z tej przyczyny, iż w rzeczywistości nieodpłatny charakter często zostaje zatarty i, albo podatek traci swój charakter, albo to samo dzieje się z opłatą.

Podobnie, jak to jest w przypadku wpływów publicznych, tak i w przypadku podatków istnieje kilka klasyfikacji i jeszcze więcej kontrowersji co do ich prawidłowości i kryteriów, na podstawie których zostały wyodrębnione. Najbardziej popularny, a zarazem najbardziej sporny podział to ten, który dzieli podatki na pośrednie i bezpośrednie [14, s. 93; 4, s. 158]. Według tej klasyfikacji pierwsze z nich to te, które bezpośrednio wiążą się ze zdolnością podatkową¹ podatnika, sięgając wprost do jego dochodów lub majątku (zaliczamy tu podatki przychodowe, dochodowe i majątkowe). Natomiast drugie – podatki pośrednie – charakteryzują się tym, że w sposób pośredni (okrężny) sięgają do dochodu po-

¹ W tym przypadku zdolność podatkowa jest mierzona dochodem, jaki podatnik uzyskuje w granicach określonego czasu. Jednak czasami w literaturze można spotkać takie określenie zdolności podatkowej, według której miarą jej jest dochód wydatkowany, czyli konsumpcja. Z tak rozumianej zdolności do ponoszenia ciężarów fiskalnych wynika, że im wyższe wydatki, tym miara ta jest większa.

datnika. Obciążają one w pewnym sensie, określone zachowanie podmiotu, polegające na konsumpcji wcześniej otrzymanego dochodu.

W literaturze można spotkać się z bardzo licznymi dyskusjami nad wyższością podatków pośrednich nad bezpośrednimi, bądź w odwrotnej kolejności. Jednak wskazywanie przewagi jednej z dwóch grup podatków nad drugą nie jest tematem niniejszego artykułu.

Innym podziałem podatków jest klasyfikacja przedmiotowa [6, s. 95]. Nawiązuje ona do ekonomicznego procesu powstawania i użytkowania dochodu. W tym przypadku wyróżniamy: podatki przychodowe, podatki dochodowe, podatki majątkowe, podatki konsumpcyjne.

Reasumując, można stwierdzić, że podatkami bezpośrednimi są wszystkie podatki dochodowe i majątkowe, zaś pośrednimi – podatki konsumpcyjne (podatek od wartości dodanej VAT, podatki obrotowe i akcyzy).

Niniejszy artykuł będzie poświęcony podatkom bezpośrednim (dochodowym), przede wszystkim zaś jednemu elementowi techniki podatkowej² – skali podatkowej.

2. METODY OPODATKOWANIA DOCHODÓW

W literaturze dotyczącej podatków wyodrębnia się cztery podstawowe rodzaje skal podatkowych [14, s. 95; 6, s. 88]: skala regresywna, skala degresywna, skala progresywna, skala proporcjonalna (liniowa).

Najmniej miejsca w analizie tego elementu techniki podatkowej zajmuje przeważnie skala regresywna. Charakteryzuje się ona tym, że w miarę wzrostu wartości przedmiotu opodatkowania maleje stopa opodatkowania. Ten rodzaj skali podatkowej znajduje bardzo rzadko zastosowanie w praktyce ze względu na swój oddźwięk społeczny. Oceniana jest ona jako bardzo niesprawiedliwa, chociaż posiada też pewne zalety. Podatnik wiedząc, iż dalsze zwiększanie dochodów wywoła zmniejszenie się stopy opodatkowania, będzie skłonny do dalszego ich powiększania. Bez wątplenia jest to działanie prorozwojowe. Taka sytuacja zapewne doprowadziłaby do paradoksalnych sytuacji w gospodarce, krzywdząc w największym stopniu pracowników najniższego szczebla w przedsiębiorstwach³.

² Pozostałymi elementami techniki podatkowej są: podmiot opodatkowania, przedmiot opodatkowania, podstawa opodatkowania, stawki podatkowe (stopy podatkowe), skale podatkowe, zwolnienia i ulgi podatkowe, zwyczki podatkowe.

³ Godny podkreślenia wydaje się fakt zastosowania takiego rozwiązania w praktyce. Ten swego rodzaju „eksperyment podatkowy” został wprowadzony w życie na Łotwie 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 praktykę w celu przyciągnięcia większych płatników tego podatku, 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, bo znacznie więcej osób wołało zapłacić podatek na Łotwie niż we własnym kraju [22].

Skala degresywna z kolei jest niczym innym jak skalą progresywną oglądaną z przeciwnej strony. Takie ujęcie, wbrew pozorom, ma pewne słuszne podstawy. Po pierwsze, wyraźnie jest uwidoczniła stawka graniczna, której nie można przekroczyć (stawka wyjściowa bowiem może się tylko zmniejszać). Po drugie, taka prezentacja kładzie nacisk na obniżanie podatku, którymi są obciążeni podatnicy, co czyni to rozwiązanie sprytnym chwytem psychologicznym [5, s. 540].

W praktyce jednak największe zastosowanie ma skala progresywna. Najogólniej można ją zdefiniować w ten sposób, iż jest to wzrost stopy podatku w stosunku do wzrostu kwoty podstawy opodatkowania. Rozróżnia się kilka rodzajów progresji podatkowej. P.M. Gaudemet wyróżnia [5, s. 537]:

1. **Progresję bezpośrednią.** Występuje wówczas, gdy stawka podatku wzrasta w sposób ciągły wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania. W tym przypadku następuje zachowanie ciągłości progresji, co jest chyba jedyną zaletą tego rozwiązania. Wadami są natomiast trudności w obliczaniu podatku (stawka jest inna dla każdej kolejnej kwoty), a ponadto po przekroczeniu stawki granicznej podatek przybiera charakter proporcjonalny.
2. **Progresję klasową.** Ten model systemu opodatkowania dochodów polega na podzieleniu przedmiotu opodatkowania na poszczególne przedziały (dochód od... do...), a następnie przyporządkowaniu im określonych stawek podatku. Dla każdego kolejnego progu obowiązuje inna – wzrastająca wraz z dochodem – stawka. Zaletą takiego ujęcia (w porównaniu z progresją bezpośrednią) jest możliwość natychmiastowego określenia podatku dla danej kwoty dochodów. Wadą natomiast – brak zachowania ciągłości progresji. Ponadto gdy podmiot uzyskuje dochody takie, że klasyfikują go do wyższego przedziału, może się okazać, iż zwyczajka płaconego wówczas podatku przewyższy przyrost dochodu⁴.
3. **Progresję szczeblową.** W tym przypadku mamy do czynienia z podziałem podstawy opodatkowania na określone progi i przyporządkowaniu im określonej wzrastającej stawki podatku (podobnie jak to miało miejsce w przypadku progresji klasowej). Różnica jednak polega na tym, iż tym razem w każdym przedziale stosuje się stawkę odpowiadającą temu przedziałowi tylko do kwoty, która zawiera się w tym przedziale. Ostateczna kwota podatku jest równa sumie należności wynikających z poszczególnych części. Zaletą tego rozwiązania jest zachowanie ciągłości i nałożenie granic progresji. Z tego też względu powyższe rozwiązanie znajduje najczęściej zastosowanie w narodowych systemach podatkowych (m.in. we Francji i w Polsce).

⁴ Sytuację tę można zilustrować w następujący sposób. Załóżmy, że podmiot osiągnął dochód w wysokości 101 000 jednostek pieniężnych. Skala podatku kształtuje się w ten sposób, iż dochód 99 000 podlega opodatkowaniu stawką 10%, czyli podatek od takiego dochodu wynosi 9900 j.p. Natomiast dochód w wysokości osiągniętej przez podatnika jest obłożony podatkiem 20%, czyli podatek jaki ów podmiot musi zapłacić wynosi 20 200. Z powyższego przykładu wynika, iż wzrost podstawy opodatkowania o 2000 j.p. spowodował wzrost sumy płaconego podatku o 10 300 j.p. [5, s. 538].

W polskiej literaturze można spotkać nieco inną klasyfikację skal progresywnych. Przeważnie wyodrębnia się dwa jej rodzaje [14, s. 95]: progresję globalną i progresję ciągłą. W tym przypadku progresja globalna jest niczym innym jak wcześniej opisaną progresją klasową, natomiast progresja ciągła odpowiada progresji szczeblowej. Tabela 2 przedstawia obliczenia kwot dla trzech rodzajów skal progresywnych. Jak wynika z tych danych, w Polsce funkcjonuje „najkorzystniejsza” skala z przedstawionych podatkowa.

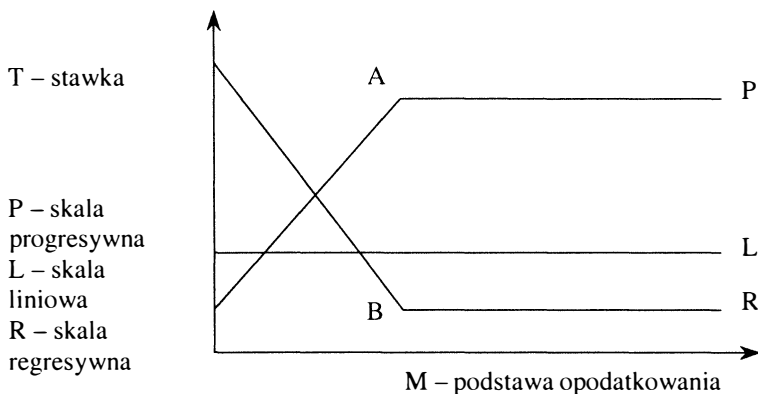
Ostatnią z analizowanych skal podatkowych jest skala proporcjonalna (liniowa). Występuje wówczas, gdy stawka podatku jest taka sama dla każdej kolejnej kwoty podstawy opodatkowania. Zaletą takiego rozwiązania bez wątpienia jest prostota i przejrzystość. W tym przypadku podatnik nie musi się zastanawiać, a następnie przyporządkowywać kwoty dochodu do określonego progu podatkowego.

Tabela 2. Kwoty podatku dla poszczególnych rodzajów skal progresywnych

Podstawa opodatkowania	Stawka podatku	Progresja		
		globalna	ciągła	bezpośrednia
do 10 000	2%	do 200	do 200	do 200
10 001–12 000	3%	300–360	200,03–260	200,07–360
12 001–14 000	4%	480–560	260,04–340	360,09–560
14 001–16 000	5%	700–800	340,05–440	560,11–800
16 001–18 000	6%	960–1080	440,06–560	800,13–1080
od 18 001	7%	od 1260,07	od 560,07	od 1260,16

Źródło: obliczenia własne na podstawie [5, s. 538; 14, s. 96].

Na rysunku 1 zostały przedstawione zależności między stawką podatku i podstawą opodatkowania przy zastosowaniu trzech różnych skal podatkowych. Założenia jakie zostały poczynione dotyczą zastosowania przy skali progresywnej i regresywnej podstawowych ich rodzajów, a także pominięcia kwot wolnych od podatku.



Rys. 1. Zależność między stawką a podstawą podatku przy różnych rodzajach skal podatkowych

Źródło: opracowanie własne.

Z rysunku 1 wynikają zależności, które zostały wcześniej opisane przy definiowaniu poszczególnych skal. Linie proste przy skalach progresywnej od punktu A i degresywnej od punktu B wynikają z określonej liczby progów podatkowych. Ustawodawca tak czy inaczej jest zmuszony do ustalenia granicznej stawki podatku, która przybiera wówczas charakter liniowy (z wyjątkiem progresji szczeblowej).

3. TEORIA A PRAKTYKA

W Polsce dyskusja nad reformą systemu podatkowego przybrała na sile po opublikowaniu tzw. *Białej księgi podatków* autorstwa ówczesnego ministra finansów Leszka Balcerowicza. Zostały tam zawarte nowatorskie rozwiązania dotyczące zmian, jakie powinny mieć miejsce w polskim systemie podatkowym. Głównym wątkiem tegoż dokumentu był tzw. podatek liniowy. Rozwiązanie to jest niczym innym jak opisaną już wcześniej skalą proporcjonalną lub też liniową.

Autorzy *Białej księgi podatków* stwierdzili, iż reforma podatków bezpośrednich powinna być integralną częścią przeprowadzanej reformy podatkowej prowadzącej do stworzenia spójnego systemu podatkowego. Nie wystarczą już jedynie „drobne” prace dostosowawcze starego, ułomnego systemu, który jest niewydolny. Ponadto nieprecyzyjnie sformułowane przepisy ułatwiają osobom nieuczciwym uzyskiwanie korzyści i prowadzenie swoistej gry z administracją podatkową, podważając w ten sposób powagę i prawomocność państwa.

W polskim systemie podatkowym funkcjonują dwa odrębne podatki dochodowe – podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych.

Pierwszy z nich jest jednym z najbardziej wrażliwych elementów systemu podatkowego. Dzieje się tak, ponieważ dotyczy on w sposób bezpośredni niemal całego społeczeństwa. Uszczupla dochody podatników i jest wspaniałym narzędziem politycznym, odgrywającym ważną rolę przetargową podczas wyborów. Dlatego też reforma go dotycząca budzi zawsze najwięcej kontrowersji i sprzeciwów. Trudno jest przeforsować rozwiązania ograniczające możliwość wpływania przez podatki na głosy wyborców. Takie działania można było zaobserwować w ciągu ostatnich lat w trakcie dostosowywania polskiego ustawodawstwa podatkowego do nowych wymogów gospodarki rynkowej. Przez taką nieekonomiczną funkcję podatek ten traci w dużym stopniu swoje walory ekonomiczne, nie mogąc spełniać swoich funkcji w gospodarce. To właśnie chęć przypodobania się określonym grupom społecznym prowadzi do ciągłych procesów destabilizujących system podatkowy. Duża liczba zmian wprowadzanych w ustawach prowadzi do nadmiernej liczby przepisów, często wzajemnie wykluczających się. Taka sytuacja sprzyja uchylaniu się od płacenia podatków lub też ukrywania swoich dochodów w „szarej strefie”.

Nie należy także zapominać, że to przede wszystkim podatek dochodowy ma bezpośredni wpływ na sytuację społeczeństwa, przez regulowanie wielkości pozostawianego dochodu do ich dyspozycji, a ponadto wyższe stawki podatko-

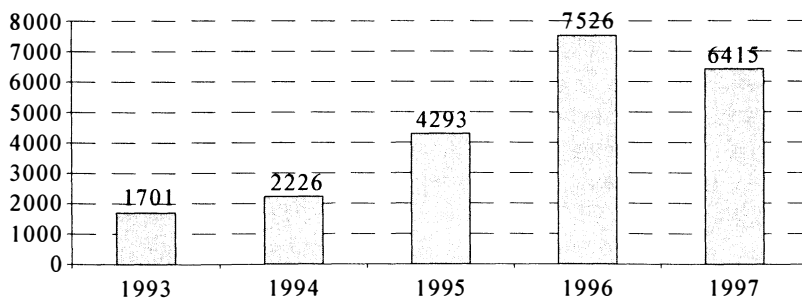
we zmniejszają popyt na pracę, oszczędzanie i inwestowanie. Sprawiają, że płacimy podatki od tego, co zabieramy z gospodarki, a nie od tego, co oddajemy (w postaci inwestycji lub oszczędności). Prowadzi to do preferowania stylu konsumpcyjnego, który jest szkodliwy dla rozwijającego się kraju.

Podatek ten jest także opłacany przez podmioty gospodarcze nie mające osobowości prawnej. Stanowiły one około 95% wszystkich podmiotów działających w Polsce [na podstawie 15]. Tak wysoki ich udział świadczy o tym, jak sytuacja prywatnych firm jest ściśle skorelowana z sytuacją całej gospodarki. Stały, długookresowy wzrost gospodarczy jest Polsce potrzebny nie tylko ze względu na konieczność poprawy poziomu życia, lecz, może przede wszystkim, ze względu na stan naszej gospodarki. Postępujący proces integracji z Unią Europejską wymusza konieczność sprostania konkurencji wysoko rozwiniętych gospodarek krajów zachodniej Europy oraz niwelowania różnic w poziomie ich rozwoju.

Aby Polska mogła sprostać wysokim wymaganiom, potrzebny jest sprawny i stabilny system podatkowy. Dlatego właśnie podatki dochodowe od osób fizycznych powinny być gruntownie zreformowane.

Z dyskusji na ten temat można wyodrębnić dwie proponowane koncepcje. Pierwsza opcja mówi o wysokich podatkach i rozbudowanym systemie ulg, druga natomiast – o niskich podatkach i zlikwidowaniu większości ulg i zwolnień dotychczas obowiązujących. W tym miejscu zostaną przedstawione argumenty przemawiające za tym, że druga opcja jest znacznie bardziej efektywna w związku z połączeniem jej z koncepcją podatku liniowego.

Na wstępie odniosę się krytycznie do pierwszego rozwiązania, które jest przykładem wprowadzania polityki do systemu podatkowego. Koncepcja ta jest proponowana przez polityków preferujących socjalną funkcję państwa (także większą ingerencję państwa w mechanizmy rynkowe). Wadą tego rozwiązania jest zbyt silna ingerencja polityki w system podatkowy. Poprzez system ulg i zwolnień partie polityczne starają się pozyskać dodatkowe głosy wyborców. Politycy, którzy są skłonni do „rozdawania” pieniędzy społeczeństwa w celu osiągnięcia swych celów politycznych z pewnością taki system poprą. Wiąże się to także z większymi wydatkami budżetu, które mają służyć temu celowi. Nie są to jednak wydatki inwestycyjne i dlatego będą prowadziły do coraz większego zadłużenia publicznego, przenoszonego na następne pokolenia. Zwiększanie liczby ulg i zwolnień można uważać jako zwiększanie wydatków z budżetu, na których pokrycie konieczny będzie dalszy wzrost stawek podatkowych. Rysunek 2 przedstawia straty, jakie poniosły budżety w kolejnych latach w wyniku stosowania ulg i zwolnień. Taki system nie będzie stwarzał bodźców do rozwoju. Wręcz przeciwnie, będzie stwarzał coraz to większe możliwości uchylania się od płacenia podatków i powiększania „szarej strefy”. Nie bez znaczenia są tu koszty pracy, które są zbyt wysokie, by stwarzać warunki do wzrostu zatrudnienia, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, znacznie bardziej narażony na mechanizm konkurencji, a także na wspomniane koszty pracy.



Rys. 2. Odliczenia w podatkach dochodowych od osób fizycznych

Źródło: [15].

Ponadto obowiązująca konstrukcja systemu podatkowego oraz przepisy dotyczące ubezpieczeń zdrowotnych przewidują odliczanie zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne od należnego podatku dochodowego. Z pozoru jest to bardzo korzystne rozwiązanie, ponieważ pomniejsza ono należny podatek. Czy aby na pewno? Ten sposób pomniejszania podatku jest bardzo krzywdzący szczególnie dla tych osób, które chcą korzystać z ulg podatkowych. W tym przypadku można zauważyć pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Z jednej strony wprowadzając system ulg i odliczeń kieruje pewne sygnały do podatników, aby z tych ulg korzystali, z drugiej zaś – wprowadza powyższe rozwiązanie, które uszczupla możliwości skorzystania z takich instrumentów.

Część zwolenników wyższych stawek podatkowych argumentuje swoje poglądy hipotezą „dochodu strategicznego”, która zakłada, że ludzie pracują i inwestują, aby osiągnąć poziom strategiczny dochodów do opodatkowania [9, s. 66]. Stąd wynika, że wyższe stopy podatkowe zachęcają do zwiększania dochodów przez bardziej wyteżoną pracę i większe oszczędzanie⁵. 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 przed nędzą. Taki stan rzeczy jest wyłącznie abstrakcją i mija się z rzeczywistością.

Powyższy przykład systemu podatkowego o wysokich stawkach i rozbudowanym systemie ulg funkcjonuje w Polsce. Liczne krytyczne uwagi, a także coraz częściej pojawiające się wypowiedzi o konieczności zmiany obowiązujących rozwiązań skłaniają do szukania innych, bardziej efektywnych technik podatkowych dotyczących podatków bezpośrednich. Jedną z nich jest dążenie do stopniowego ujednolicenia stawek podatkowych, a w końcowej fazie reformy, wprowadzenie podatku o jednolitej stawce – podatku liniowego. Dlatego też proponuje się system zreformowany, o zdecydowanie obniżonych i jednolitych stawkach. Eliminacja większości ulg umożliwi rozszerzenie bazy podatkowej, czyli objęcie systemem podatkowym większej części podatników, którzy do tej pory nie płacili podatków

⁵ Można tu także wspomnieć opisaną wcześniej skalę regresywną opodatkowania.

(lub znacznie niższe). Doprowadzi to także do jednolitego traktowania rozmaitych źródeł przychodów i kierunków działalności. W ten sposób pozyskane środki zrekomensują niższe kwoty wpływające do „kasy państwa” z tytułu niższej stawki podatkowej, co niekoniecznie musi mieć miejsce w rzeczywistości.

Należy zauważyć, że wbrew panującym opiniom obniżenie stawek nie musi powodować zmniejszenia wpływów podatkowych. Przykładem może tu być system podatkowy w USA, w którym reformy podatkowe z lat 20., 60. i 90., polegające między innymi na obniżeniu stawek podatkowych i likwidacji niektórych ulg, ukazały zjawisko wręcz przeciwne. I tak, np. w latach 20., gdy nastał pokój i wydatki państwa na zbrojenia zmalały, sekretarz skarbu Andrew Mellon zmniejszył górną stawkę podatkową z 77% do 25% (w 1913 r stawki podatku dochodowego wynosiły 1–7%, natomiast w czasie wojny wzrosły one do wielkości rządu 6–77%) [9, s. 60]. Doprowadziło to do podwojenia udziału w całkowitym federalnym dochodzie państwowym osób o najwyższych dochodach, natomiast osoby o najniższych dochodach zapłaciły prawie o 80% mniej w dolarach [9, s. 60]. Jest to doskonały dowód na obalenie poglądów, że drogą do zwiększania dochodów podatkowych jest jedynie zwiększenie stawek. Zjawisko to znajduje odzwierciedlenie w danych liczbowych zawartych w tabeli 3.

Tabela 3. Udział procentowy wpływów podatkowych od osób fizycznych znajdujących się w poszczególnych przedziałach dochodów

Kategoria dochodów (w USD)	Wpływy z podatków (w dolarach stałych z 1929 r.)		Procent wpływów z podatków pobieranych od poszczególnych grup		Zmiana wpływów z podatków (w %)
	1921	1926	1921	1926	
Poniżej 10 000	155	33	21	5	- 79
10 000–25 000	122	70	18	10	- 43
25 000–50 000	108	109	16	15	+ 1
50 000–100 000	111	137	16	19	+ 23
Powyżej 100 000	194	362	29	51	+ 86

Źródło: [9, s. 61].

Następnym przykładem może tu być reforma z czasów prezydentury Ronalda Reagana⁶. Były jego doradca ds. podatkowych David W. Brockway uważa, że to m.in. obniżenie i zrjonalizowanie podatków miało duży wpływ na przyspieszenie rozwoju gospodarki USA [12]. Należy zwrócić uwagę, że gospodarka amerykańska na tle innych krajów wypada bardzo dobrze i wzrost gospodarczy tam obserwowany był jednym z najdłużej utrzymujących się obecnie na świecie.

⁶ Reforma podatkowa w tym okresie dotyczyła przede wszystkim podatków dochodowych. Polegała głównie na znacznej redukcji najwyższych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, które w 1981 roku spadły z 70% do 50%, a następnie były dalej obniżane aż do poziomu 28% w 1986 roku. Jednocześnie spadały też stawki podatku dochodowego od osób prawnych z 46% przed 1981 roku do 33% w 1986. Zlikwidowano także znaczą liczbę ulg w obu rodzajach podatków [9, s. 62].

Do wprowadzenia jednolitej stawki niezbędny jest okres przejściowy, w którym następowałyby stopniowe zmniejszanie progresji. Tak łagodne przejście jest konieczne, ponieważ struktura mechanizmów kierujących zarówno gospodarką, jak i życiem społecznym jest na tyle złożona, że tak znacząca zmiana mogłaby zaszkodzić funkcjonowaniu systemu podatkowego i gospodarki⁷.

Końcową fazą przemian powinno być wprowadzenie wspomnianego podatku liniowego. Podatek ten będzie bardziej sprawiedliwy, efektywny, prosty i wykonalny. Zastosowanie jednolitej stawki podatkowej od dochodów powyżej hojnego osobistego zwolnienia automatycznie stworzy progresywność bez konieczności wprowadzania specjalnego zróżnicowania w stawkach podatkowych, co obala poglądy, że tylko zróżnicowane stawki podatkowe stwarzają możliwość progresywnego obciążenia dochodów ludności⁸. Obciążą to także biedniejszą część społeczeństwa od obowiązku corocznego rozliczania się z fiskusem. Należy także przypomnieć, że są to ludzie przeważnie słabo wykształceni, nie wykazujący inicjatywy, a także nie korzystający z ulg dla nich przeznaczonych. Zaletą takiego systemu jest możliwość funkcjonowania progresji bez wyraźnego jej ogłaszania (z technicznego punktu widzenia będzie to progresja ciągła i automatycznie limitowana).

W naukach podatkowych skala progresywna jest tłumaczona przede wszystkim teorią użyteczności krańcowej. Wyjaśnia ona, że dla konsumenta każda dodatkowa jednostka dochodu ma niższą wartość użytkową od poprzedniej, gdyż służy do zaspokojenia mniej pilnej potrzeby [3, s. 81]. Jednak aby użyteczność całkowita zaczęła maleć, musi zostać osiągnięty odpowiedni poziom dochodu. Poziom ten jest bardzo trudny do ustalenia i dla każdego konsumenta będzie przybierał różną wielkość. Należy też zauważyć, że towar, o użyteczności którego mówimy, jest bardzo specyficzny. Towarem tym jest pieniądz. Jego ilość, przy której każda dodatkowa jednostka będzie oznaczała ubytek użyteczności całkowitej (użyteczność krańcowa przyjmuje wartości mniejsze od zera) jest bardzo trudny do uchwycenia w postaci progów podatkowych.

Podatek liniowy nie ma tej wady, gdyż jest proporcjonalny i pobierany w takim samym udziale niezależnie od wysokości dochodów. Ponadto będzie on wprowadzał szereg zalet do systemu podatkowego. Znaczne ograniczenie ulg, zwolnień, zniesienie progów spowoduje skurczenie się przepisów podatkowych, a te, które pozostaną, staną się mniej skomplikowane. Obniżą się także koszty poboru tych podatków. Związane to będzie z uproszczeniem formularzy (np.

⁷ Chociaż, jak zauważył Leszek Balcerowicz, system podatkowy oparty na zastosowaniu stawki proporcjonalnej łatwiej – bez okresów przejściowych – można było wprowadzić na początku lat 90., ale – jak podkreśla – trudno było wszystko zrobić naraz [1].

⁸ Załóżmy, że stawka podatku liniowego wynosi 10%, a kwota zwolniona z podatku ustalona została na poziomie 100 000 j.p. Podatnik osiągający dochód do wysokości tej kwoty nie płaci w ogóle podatku dochodowego, czyli realna stawka wynosi 0%. Podatnicy osiągający dochody w wysokości 200 000 zapłacą podatek w kwocie 10 000 j.p. (200 000 minus kwota wolna 100 000, podatek 10% od 100 000 wynosi 10 000), co da nam realną stawkę w wysokości 5% (10 000/200 000 x 100% = 5%). W miarę wzrostu podstawy opodatkowania realna stawka tak że będzie rosła do granicy wyznaczonej przez stawkę podatku liniowego, w tym przypadku 10% [5, s. 540].

koncepcja tego podatku przedstawiona przez autorów Roberta E. Halla i Alvina Rabushka przewiduje zeznanie podatkowe wielkości kartki pocztowej) [9, s. 68], a także z wycofaniem większości załączników. W 1997 roku koszty związane z drukiem formularzy i opłatami pocztowymi dotyczącymi rozliczenia podatku sięgnęły poziomu 48,3 mln zł [15]. Do tego należy doliczyć koszty, które trudno jest wyrazić wartościowo, dotyczące przede wszystkim czasu, jaki przeciętny podatnik poświęca na wypełnienie zeznań podatkowych. Uproszczenia takie są zgodne z fundamentalnymi zasadami podatkowymi Adama Smitha, a mianowicie zasadą dogodności i taniości [3, s. 76]. Konstrukcja podatku liniowego stwarza także znacznie mniej możliwości uchylania się od jego płacenia – mniej skomplikowane przepisy, co z kolei powinno mieć wpływ na rozmiary „szarej strefy”. Przedsiębiorcom nie będzie się już opłacało ukrywać swoich dochodów z tego względu, że korzyści z ich ukrywania będą dużo mniejsze, aniżeli były dotychczas. Wzrośnie ryzyko „wpadki”, ponieważ przepisy będą prostsze i trudniej będzie omijać. Z drugiej strony brak progresji spowoduje większą chęć powiększania dochodów, a także legalizowanie tych, które powstają poza „administracją skarbową”. Powyższe uproszczenia przyczynią się także do zwiększenia efektywności działania organów kontroli skarbowej. Wyeliminowanie najbardziej kontrowersyjnych ulg, likwidacja progów podatkowych spowoduje to, że kontrolą zostaną objęci przede wszystkim płatnicy podatków pośrednich. To w tym kierunku powinien zmierzać rozwój służb kontrolnych, ponieważ ta część przedsiębiorstw będzie obracała największym udziałem potencjalnych dochodów podatkowych państwa. Są to najważniejsze zalety tego podatku związane z systemem podatkowym, z jego sprawnym funkcjonowaniem.

Drugim bezpośrednim podatkiem dochodowym funkcjonującym w Polsce jest podatek dochodowy od osób prawnych. Stosowany jest on we wszystkich krajach rozwiniętych. W 1997 roku dochody z tytułu tego podatku wyniosły 13,3 mld zł, co stanowiło 13,4% ogólnych wpływów podatkowych budżetu państwa. Udział ten powoli zmniejszał się i w 1998 roku osiągnął poziom 11% [15].

Suma wpływów z tego podatku – jak wskazuje praktyka jest mocno ograniczana przez same przedsiębiorstwa, które manipulując m.in. kategoriami kosztów potrafią skutecznie zmniejszać wykazywany dochód.

W 1997 roku podatkwowi CIT podlegało około 120 tys. podmiotów, natomiast w 1998 r. – 126 tys. Jest to niewiele, gdy porównamy te liczby z ogółem osób prowadzących działalność gospodarczą: w 1997 roku – 2,27 mln podmiotów [15]. Dlatego też wydaje się sensowne rozwiązanie, polegające na stworzeniu podatku dochodowego, który swym zakresem obejmowałby wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, jaką one przyjmują. Doprowadzi to do jednakowego traktowania różnych form działalności gospodarczej (te same stawki, zasady obliczania dochodów, naliczania podatku itp.).

Nie należy także zapominać o tym, że w 1997 roku rzeczywistych płatników podatku dochodowego od osób prawnych było jeszcze mniej, ponieważ prawie

35% z nich wykazywało straty. Wynika z tego, że tylko 80 tys. podmiotów odprowadziło ten podatek, co jest dowodem, iż przedsiębiorcy potrafią doskonale wykorzystywać luki w prawie podatkowym do prowadzenia właściwej (dla siebie) polityki podatkowej firm.

Próbowano w pewien sposób wymusić wykazywanie części ukrywanych zysków przez odpowiednio sformułowane warunki umożliwiające wykorzystanie ulgi inwestycyjnej (podstawowym warunkiem jest rentowność przedsiębiorstwa – uzyskiwanie zysku). Jednak w 1997 roku z ulgi tej skorzystało niewiarygodnie mało podmiotów, bo zaledwie 2% ogółu, natomiast w 1998 r. – 2,7% [15]. Odejście od systemu ulg wydaje się konieczne (potwierdzają to także eksperci z Międzynarodowego Funduszu Walutowego). Elementami, które zdecydowanie bardziej pobudzałyby inwestycje powinny być niższe obciążenia podatkowe, a także wprowadzenie korzystniejszych zasad amortyzacji środków trwałych. Przedsiębiorcy uważają, że to podatki dochodowe obniżające zysk, a więc i zdolności inwestycyjne firmy, są szczególnie dotkliwe.

Z tych względów, a także trudności technicznych z należytą egzekucją tego typu podatków, ich ranga fiskalna w większości krajów rozwiniętych systematycznie maleje, ustępując miejsca pośrednim formom opodatkowania działalności gospodarczej.

W polskim systemie podatkowym należy przede wszystkim dążyć do obniżenia stawek tego podatku (1998 r. – 36%, 1999 r. – 34%; dla porównania w Irlandii najniższa stawka wynosi 10%) [14, s. 74]. Wiąże się to m.in. z koniecznością zrównania ich ze stawkami podatku dochodowego od osób fizycznych. Ma to zapobiec fikcyjnemu przerzucaniu dochodów z działalności gospodarczej do niżej opodatkowanego PIT-u⁹. Najlepszym rozwiązaniem byłoby całkowite zwolnienie z podatków dochodowych płaconych przez osoby prawne. Rozwiązanie takie polegałoby na opodatkowaniu bezpośrednim tylko tej części dochodów, które są rozdzielane między udziałowców bądź też między pracowników¹⁰.

Konstrukcja tego podatku nie różni się od konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Tu także opodatkowane są dochody osiągnięte w roku podatkowym, pomniejszone o przysługujące odliczenia podatkowe. Podatnikami są osoby prawne oraz niektóre jednostki nie posiadające osobowości prawnej (szkoły, placówki oświatowe, zakłady opieki zdrowotnej, zakłady budżetowe i inne duże organizacje). Jest to grupa największych pracodawców, dlatego też polityka państwa dotycząca tych podmiotów ma istotny wpływ na możliwość tworzenia nowych miejsc pracy (w grupie 22,5 tys. przedsiębiorstw płacących ten podatek, tj. 9% ogółu prowadzących działalność, zatrudnionych było aż 4,3 mln osób, tj. 25% ogółu pracujących).

⁹ PIT – ang. *Personall Income Tax* – podatek dochodowy od osób fizycznych.

¹⁰ Rozwiązanie takie stosowane jest m.in. w Estonii, gdzie nierozdzielone dochody, niezależnie od tego, czy są zatrzymywane w ramach przedsiębiorstwa, czy też reinwestowane, są zwolnione z podatku dochodowego – polskiego odpowiednika CIT [9].

Omawiając podatek dochodowy od osób prawnych należy wspomnieć także o występowaniu zjawiska podwójnego opodatkowania (opodatkowanie dochodów spółki, a następnie – po jego rozdzieleniu – opodatkowanie go u wspólników). Powoduje to wiele negatywnych konsekwencji ekonomicznych wymuszających na ustawodawcy konieczność eliminacji tego zjawiska.

Innym ubocznym zjawiskiem źle funkcjonującego systemu podatkowego jest nasilanie się zjawiska konkurencji podatkowej. Polega ona na przenoszeniu (lub ukrywaniu) dochodów w innych gałęziach gospodarki (o niższych stopach podatkowych) bądź też w innych krajach, tzw. oazach podatkowych. Nieczytelny, skomplikowany system podatkowy o wysokich stawkach sprzyja nasilaniu się takiego zjawiska. Jest ono niewątpliwie negatywne, dlatego należy stworzyć rozwiązania prawne, które uniemożliwiłyby przedsiębiorstwom uchylanie się od płacenia podatków w Polsce. Najprostszym rozwiązaniem tego problemu jest uproszczenie systemu podatków dochodowych od osób prawnych, tzw. CIT¹¹. Obniżenie stawek tego podatku będzie najprostszym bodźcem do eliminowania takiego stanu rzeczy, a także może spowodować to, że kraj nasz stanie się swoistą oazą podatkową.

W przypadku opodatkowania działalności gospodarczej należy dążyć do zniesienia sztucznego podziału podmiotów na osoby prawne i fizyczne – oczywiście pod względem podatkowym. Działalność gospodarcza jest przecież jedna i taka powinna być także dla prawa podatkowego. Dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą najważniejszą sprawą jest przewidywalność obciążeń podatkowych i stabilność prawa.

Niektórzy autorzy zajmujący się problematyką podatkową postulują, aby w ogóle zlikwidować podatek dochodowy w jego obecnej postaci [8].

Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na niewielką skalę powinny płacić proste podatki zryczałtowane (np. ryczałt ewidencjonowany lub krata podatkowa), natomiast pozostałe podmioty prowadzące pełną rachunkowość oraz osoby prawne mogłyby płacić zryczałtowany podatek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Przecież niezależnie od tego, czy dany dochód stanowiący podstawę opodatkowania został osiągnięty przez osobę prawną, czy też osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, to i tak na końcu tego łańcuszka zawsze znajdują się osoby fizyczne płacące podatek dochodowy. Nie bez znaczenia jest w tym miejscu wspomnienie o rozległym zagadnieniu dotyczącym tzw. podwójnego opodatkowania. Przy zastosowaniu wspomnianego rozwiązania problem ten byłby niemal całkowicie wyeliminowany. Z tego względu osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogłyby płacić prosty podatek przemysłowy zależny od wysokości osiąganych obrotów – przecież nikt nie prowadzi takiej działalności z pobudek humanitarnych. Podatek taki byłby wówczas kosztem prowadzenia działalności gospodarczej w danym kraju.

¹¹ CIT – ang. *Corporate Income Tax* – podatek dochodowy od osób prawnych.

4. KTO ZYSKA, A KTO STRACI

Każda reforma systemu podatkowego wywołuje głośne protesty społeczne. Niezależnie od tego, na czym mają polegać zmiany w podatkach, zawsze będzie istniała grupa społeczna, która odniesie mniejsze korzyści (lub poniesie większe straty), i grupa, której korzyści będą większe. Przyjrzyjmy się więc, jak kształtowałyby się rachunek większych lub mniejszych korzyści w systemie podatku liniowego.

Do poniższych obliczeń za postawę przyjęto *Informację dotyczącą rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2000 rok* opublikowaną przez Ministerstwo Finansów w sierpniu 2001 roku.

W 2000 roku liczba podatników, którzy osiągnęli dochody (bez podatników, którzy wykazali w zeznaniach dochód „0” lub „stratę”) wyniosła 23 247 534. Grupa ta osiągnęła dochód w wysokości 362 668 306 tys. zł. Do zaprezentowanych obliczeń zostały poczynione pewne założenia:

- sposób naliczania składki na powszechne ubezpieczenie społeczne pozostaje bez zmian, chociaż należy tu zaznaczyć, iż ów system wymaga znacznie większych i szybszych reform aniżeli system podatkowy¹²;
- składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne została przyjęta w wysokości 6,45% (średnie obciążenie dochodu w roku 2000), zaś dochody z tejże stawki zostały utrzymane na tym samym poziomie, tj. 20 932 809 tys. zł. Zmienił się natomiast sposób jej naliczania. Składka ta jest naliczana od dochodu pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne;
- nie przewidziano żadnych ulg i odliczeń;
- dochody z tytułu podatku dochodowego pozostają na takim samym poziomie, tj. 29 922 632 tys. zł.

Przy uwzględnieniu powyższych założeń otrzymujemy:

dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne	324 569 303 tys. zł
wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne	6,45%
suma odliczeń od dochodu z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne	20 934 720 tys. zł
dochód do opodatkowania	<u>303 634 583 tys. zł</u>
średnio na podatnika	13 061 zł

Po ustaleniu dochodu, który ma być podstawą opodatkowania, można obliczyć należny podatek. W tabeli 4 zostały zawarte wyliczenia podatku przy różnych jego stawkach, a także przy różnych kwotach zwolnionych. Jak wynika z dokonanych obliczeń, gdyby w Polsce funkcjonował podatek liniowy bez kwoty zwolnionej z opodatkowania, to przy zachowaniu wcześniej wymienionych założeń jego stawka wyniosłaby **9,85%**. Następnie w miarę wzrostu tego

¹² W *Raporcie o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1999-2000* przedsiębiorcy uznali za najbardziej uciążliwe obciążenia publiczno-prawne: składki ZUS – 66%, podatek VAT – 15%, podatek dochodowy – 10%, podatki lokalne – 5% i cło – 3% [18, s. 201].

obciążenia rosłaby także kwota wolna, która od pewnego momentu może już być nazywana minimum egzystencji.

Tabela 4. Kształtowanie się dochodu zwolnionego z podatku pod wpływem stawki podatku

Roczny dochód zwolniony z podatku	Stopa podatku	Miesięczny dochód zwolniony z podatku
0	ok. 0,09855	0
189,62	0,10	15,80
3159,93	0,13	263,33
4480,06	0,15	373,34
5910,21	0,18	492,52
6286,56	0,19	523,88
6625,28	0,20	552,11
7210,34	0,22	600,86
7912,41	0,25	659,37
8110,43	0,26	675,87

Źródło: obliczenia własne na podstawie [16].

Należy zwrócić szczególną uwagę na stawki 13%, 25% i 26%, ponieważ funkcjonują one w rzeczywistości odpowiednio w Rosji, na Łotwie i w Estonii. Porównując powyższe wyliczenia do obecnie funkcjonującego systemu podatków dochodowych otrzymujemy (tabela 5).

Tabela 5. Zależność między średnimi stawkami podatku w obecnym systemie, a dochodami w poszczególnych stawkach podatku liniowego

Roczny dochód zwolniony z podatku	Stopa podatku	Miesięczny dochód zwolniony z podatku	I próg podatkowy	II próg podatkowy	III próg podatkowy	Średni dochód w starym systemie	
			10841	41 742	124 580		
0	0,09855	0	7206,5	50 244	316 901	Średni podatek w starym systemie	
189,62	0,10	15,80	6912,3	49 325	312 110		
3159,93	0,13	263,33	2303,1	34 928	237 071		
4480,06	0,15	373,34	254,54	28 530	203 720		
5910,21	0,18	492,52	zwolniony	21 598	167 590		
6286,56	0,19	523,88	zwolniony	19 774	158 082		
6625,28	0,20	552,11	zwolniony	18 132	149 525		
7210,34	0,22	600,86	zwolniony	15 296	134 744		
7912,41	0,25	659,37	zwolniony	11 893	117 008		
8110,43	0,26	675,87	zwolniony	10 934	112 005		
Dochód jaki jest niezbędny do naliczenia średniego podatku w poszczególnych prógach podatkowych							

Źródło: obliczenia własne na podstawie [16].

Jak wynika z przedstawionych obliczeń, średni podatnik I progu podatkowego nie płaciłby w ogóle podatku, począwszy od stawki 18%. Przeciętny podatnik II progu podatkowego zacząłby datku od stawki ok. 11%, natomiast w przypadku trzeciego progu taki stan nastąpiłby przy stawce ok. 21%. Przy tym porównywaniu należy przytoczyć średnie stawki obciążające dochód, jakie funkcjonowały w 2000 roku. W I progu podatkowym nominalna stawka wynosiła 15,04%, efektywna łącznie ze składką na ubezpieczenie zdrowotne – 13,49% i bez tego ubezpieczenia – 6,45%. W II progu podatkowym odpowiednio: 20,60%, 17,27% i 11,53, natomiast w III: 32,21%, 26,70% i 22,98%.

Jak już wcześniej zauważono, grupą, która odniesie najmniejsze korzyści, będą osoby należące do najniższych progów podatkowych. Nic w tym dziwnego, ponieważ każda reforma systemu podatkowego najbardziej negatywny stosunek będzie miała wobec osób, które obecnie uczestniczą w najmniejszym stopniu w dostarczaniu dochodów z tytułu określonego rodzaju podatku. Ten argument może nie być satysfakcjonujący dla polityków będących „obrońcami rzeszy pokrzywdzonych” przez państwo. Jednak idąc dalej tym tokiem rozumowania można stwierdzić, że taka grupa społeczna byłaby również niezadowolona z całkowitego zniesienia podatków z tego względu, iż również w tym przypadku skorzystałby najmniej. Dla tych osób chyba najbardziej korzystny byłby system z ujemnymi stawkami podatkowymi!

5. JAKI POWINIEN BYĆ PODATEK DOCHODOWY?

W wielu krajach rozwiniętych dyskusje na temat systemu podatkowego są coraz gorętsze. Spowodowane jest to m.in. spadającym tempem rozwoju gospodarczego i nieodpartą chęcią pobudzenia gospodarki. Nie należy jednak brać poważnie propozycji mówiących o zbawczej roli obniżenia podatków, a następnie czekaniu na pobudzenie działalności gospodarczej przedsiębiorców. Reforma systemu podatkowego (np. w Polsce) powinna być jedynie częścią kompleksowych reform strukturalnych bądź działań, które powinny doprowadzić do ożywienia gospodarki. Wbrew utartym przekonaniom, obciążenia podatkowe, z punktu widzenia przedsiębiorstw, nie odgrywają najbardziej negatywnej roli, jak potwierdzają przytaczane wcześniej badania małych i średnich przedsiębiorstw.

W Polsce poziom fiskalizmu nie odbiega znacząco od poziomu krajów OECD. W latach 1991–1996 efektywna stopa podatku dochodowego – w Polsce wynosząca 11% – na tle innych krajów OECD kształtowała się na poziomie niższym od średniego – 16,52% [na podstawie 11]. Jednak reforma systemu podatkowego jest potrzebna przede wszystkim z punktu widzenia finansów publicznych. Reforma ta powinna służyć efektywniejszemu pozyskiwaniu środków, a także wysyłaniu pewnych pozytywnych sygnałów do przedsiębiorców. Obniżenie i uproszczenie obciążeń fiskalnych bez wątpienia jest takim sygnałem. Nie jest tajemnicą, że dzisiejsza gospodarka w bardzo dużym stopniu opiera

się na psychologicznych aspektach działalności gospodarczej i owo „światelko w tunelu” jest bardzo potrzebne.

Bodźcem tym, jak wcześniej zauważono, może być prosty, efektywny, nie krępujący przedsiębiorczości system podatkowy o niskich stawkach podatkowych. Opisane już propozycje opodatkowania działalności gospodarczej znacznie uprościłyby fiskalne jej obciążenia. W pewnym sensie ukoronowaniem reformy powinno być zastosowanie podatku liniowego. Jeden z autorów zajmujących się tą tematyką nazwał to rozwiązanie jako wymarzony raj, kwintesencje podatków dochodowego. Nie sposób się z tymi określeniami nie zgodzić, jednak zostały one przytoczone w negatywnym świetle. Ponadto określenie podatku liniowego jako „największe osiągnięcie teorii i praktyki fiskalnej w świecie” jest także błędem. To wręcz przeciwnie. Skala progresywna ze znaczną ilością progów podatkowych, z rozbudowanym systemem ulg, zwolnień i odliczeń jest uważana za kwintesencję podatku dochodowego. Takie rozwiązania miały umożliwić największe zindywidualizowanie systemu podatkowego do zdolności podatkowej danego podmiotu. Jednak praktyka zweryfikowała te założenia.

Życie społeczne, a tym bardziej gospodarcze, jest na tyle skomplikowane, iż nawet najbardziej rozbudowany system prawny nie zdoła objąć w ramy przepisów wszystkich możliwych sytuacji. W tak rozbudowanym systemie podatkowym bardzo szybko odnaleźli się różnego rodzaju doradcy, którzy za opłatą pomagają podatnikom ukryć dochody w majestacie prawa. Zawiłość przepisów stwarza duże kłopoty w wykrywaniu zarówno omijania, jak i unikania płacenia podatków. W takim gąszczu przepisów przeprowadzane kontrole muszą być długotrwałe, kosztowne i potęgujące wrogość do tych organów i do państwa. Zniesienie ulg, z których przeważnie nie korzystają osoby, do których są one adresowane, ograniczyłyby powiększanie się oszczędności u jednych kosztem pozostałych podatników (rysunek 2).

Ogół działań mających na celu uproszczenie systemu podatkowego powinien wpłynąć na ograniczenie kosztów związanych z techniczną stroną poboru podatków. Drukowanie, wypełnianie, dostarczanie, a następnie przechowywanie dokumentów także kosztuje. 98% podatników spośród tych, którzy rozliczali się sami, pozostawiło sobie kopię zeznania. Średnio taki dokument liczy 6–8 stron. Skopiowanie strony kosztuje ok. 70 groszy, co daje łączną kwotę ok. 100 mln zł za samo zachowanie tych dokumentów [7]. Jeżeli do tego doliczymy bezproduktywny czas spędzany nad wypełnieniem tych zeznań, to koszty wzrosną nam o równowartość 25 mln godz. Powyższych kosztów nikt nie ujmuje w statystykach, gdyż trudno byłoby je skwantyfikować. Oficjalnie w Polsce pobór podatków kosztuje ok. 3% wpływów z tego tytułu, jednak tylko techniczne koszty poboru wynoszą 200 mln zł, samo zaś wydrukowanie formularzy – 40 mln zł [7].

W USA próbowano określić wielkość strat, jakie ponosi gospodarka z tytułu pozyskiwania każdego dodatkowego dolara podatku przez organa federalne. Mimo stosowania różnych metod, po uśrednieniu można wysunąć wnioski, iż każdy wspomniany dolar „wyciągnięty” z rąk prywatnych przedsiębiorców po-

ciąga za sobą 30 centów dodatkowej wytwórczości. Rachunek jest prosty. Praktyka jasno i wyraźnie wskazuje na konieczność upraszczania systemu podatkowego połączonego z dalszą zmianą struktury płaconych podatków – dalsze zwiększanie obciążeń związanych z konsumpcją. Wyliczenia te były dokonywane na podstawie gospodarki amerykańskiej, jednak z mniejszym lub większym błędem można je odnieść także do Polski. Można więc przyjąć, iż w przypadku podatków prawdziwe jest równanie $1 \text{ zł} = 1 \text{ zł} 30 \text{ gr}$ [7].

6. DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE – ROSJA MARZENIEM SZWAJCARA

Często można się spotkać ze stwierdzeniem, iż podatek liniowy jest tylko utopią, i że tego rozwiązania nie stosuje żaden kraj. Bez wątpienia jest to i wyłączenie chwyt propagandowy. Rozwiązanie podatku liniowego stosują niemal wszystkie kraje OECD w podatku od osób prawnych (wyjątkiem są tu np. Niemcy i Francja). W przypadku podatku od osób fizycznych takie rozwiązanie nie jest już popularne, jednak coraz więcej krajów przymierza się do jego wprowadzenia. Stosuje go m.in. Estonia, Szwecja, Litwa, Łotwa i od niedawna Rosja.

W Estonii jednolita skala funkcjonuje od 1994 roku. Wszystkie dochody osób fizycznych są obciążone podatkiem w wysokości 26% z kwotą wolną 12000 EEK, czyli ok. 2800 PLN. Od podstawy opodatkowania można w formie ulgi odjąć koszty edukacji w wysokości nie przekraczającej 6000 EEK. Od 1 stycznia 2000 roku podatek od osób prawnych w Estonii wynosi 0% [2]!

Na Łotwie natomiast stawka podatku jest nieco niższa i wynosi 25%. Wprowadzenie tego rozwiązania wraz z innymi mającymi na celu uproszczenie systemu – jak twierdzi minister finansów Łotwy – znacząco wpłynęło na obniżenie udziału tzw. „szarej strefy” w PKB z szacowanych 50–55% do ok. 30% [22]. Wprowadzono także ulgę dla małych i średnich przedsiębiorstw, polegającą na obniżeniu stawki podatku o 5%.

Jednak największy rozgłos uzyskała reforma systemu podatkowego w Rosji. Do momentu wprowadzenia podatku liniowego funkcjonował tam system progresywny ze stawkami 12, 20 i 30%. Ponadto istniała możliwość obniżenia płaconego podatku dzięki rozbudowanemu systemowi ulg. Jak szacuje ministerstwo ds. podatków, rocznie budżet państwa tracił na tych ulgach ok. 618 mld rubli [20]. Oprócz zmian dotyczących podatku dochodowego zostały zwiększone stawki podatków pośrednich. Koszty pracy również uległy obniżeniu, a ponadto w tym przypadku została zastosowana regresywna skala opodatkowania. Jeżeli pracownik zarabia mniej niż 100 tys. rubli rocznie, wówczas jego pracodawca zapłaci podatek socjalny w wysokości 36,5% wypłacanej mu pensji. Jeżeli natomiast pobory są większe, to stawka podatku socjalnego wynosi 20%.

Cała reforma systemu podatkowego przeprowadzona w Rosji przyczyniła się do obniżenia ciężaru podatkowego firm o 3% wartości PKB (władze obiecują dalsze zmniejszenie o 1,5% PKB w 2002 r.). W działaniach tych upatruje się jednego z ważniejszych źródeł najlepszej sytuacji finansów publicznych w Rosji

od momentu rozpoczęcia reform ustrojowych. Czy na tle tych wszystkich zalet podatku liniowego Polska może jeszcze czekać?

LITERATURA

1. Błaszczak A., *Kolej na dochody osobiste*, „Rzeczpospolita” z 29.01.2000.
2. Estonian Chamber of Commerce and Industry, *Estonian Export Directory*, Estonia 2001.
3. Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
4. Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
5. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
6. Gomulowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2000.
7. Gwiazdowski R., *Opinie o gospodarce*, „Rzeczpospolita” z 19.05.2001.
8. Gwiazdowski R., *Podatki w kole przyczyn, czyli dlaczego pojedyncze zmiany w VAT, PIT i CIT niewiele nam dadzą*, „Rzeczpospolita” z 19.12.2001.
9. Hall E.R., Rabushaka A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
10. <http://www.einst.ee/>
11. <http://www.janczekaj.pl/>
12. Jędrzejewska K., *Wyższe stawki wcale nie takie pewne*, „Rzeczpospolita” z 28.05.1999.
13. Kalinowski M., *Współczesne systemy podatkowe*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1996.
14. Kosek-Wojnar M., Owsiak S., Surówka K., *Podstawy teorii finansów publicznych*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1995.
15. Ministerstwo Finansów, *Biała księga podatków*, „Rzeczpospolita” z 01.09.1998.
16. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Bezpośrednich, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2000 rok*, Warszawa, sierpień 2001.
17. Ministerstwo Finansów, *Reforma finansów publicznych – reforma podatków*, Warszawa 1999.
18. Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, *Polska 2001. Raport o stanie gospodarki*, Warszawa 2001.
19. Popowski S., *Proponowany podatek liniowy*, „Rzeczpospolita” z 26.05.2001.
20. Radziwinowicz W., *Po rewolucji przychodzi rewolucja*, „Gazeta Wyborcza” z 23.11.2001.
21. *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń – grudzień 2000, 2001*, GUS, Departament Rachunków Narodowych i Finansów, Warszawa 2001, 2002.
22. Walewska D., *O zaletach podatku liniowego*, „Rzeczpospolita” z 29.05.2000.