

Kontrowersje wokół podatku dochodowego od osób fizycznych

Władysław Bogdan Szyber, prof. dr hab.
Wydział Nauk Ekonomicznych UW

1. Uwagi ogólne

Od pewnego czasu obserwujemy silną presję orędowników proporcjonalnego podatku dochodowego od osób fizycznych zmierzającą w kierunku zastąpienia obowiązującego obecnie progresywnego opodatkowania — liniowym. Przeciwko progresywnemu charakterowi podatku dochodowego od osób fizycznych używa się różnorodnych, nienowych argumentów. Jednocześnie proporcjonalny podatek dochodowy od osób fizycznych przedstawia się jako niezastąpiony środek na pobudzenie wzrostu gospodarczego, ograniczenie bezrobocia, uzdrowienie finansów publicznych i przywrócenie sprawiedliwości podatkowej. Nowym zjawiskiem jest zwielokrotniona intensywność presji entuzjastów zastąpienia progresywnego — proporcjonalnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych, wykorzystujących różne formy oddziaływania, w tym środki masowego przekazu, zarówno prywatne, jak publiczne.

Podatek dochodowy od osób fizycznych wprowadzony w 1992 r. (Ustawa 1991) zastąpił pięć podatków o zróżnicowanych źródłach dochodów. Ma on prawie powszechny charakter. Wyłączone są z niego dochody z rolnictwa, z wyjątkiem działów specjalnych, oraz z leśnictwa, a także określone w ustawie zwolnienia przychodów.

W porównaniu z rozwiązaniami występującymi na świecie, w tym w krajach o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego, założenia polskiego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych wykazują istotne różnice. Zastosowanie trzech stawek podatkowych (20%, 30% i 40%) ograniczało dostosowanie obciążeń podatkowych do zdolności płatniczej podatników. Poziom maksymalnej stawki na tle maksymalnych stawek stosowanych w innych krajach należał, i po przeprowadzonych w latach 90. reformach podatkowych, nadal należy do umiarkowanych. Natomiast nie można tego powiedzieć o najniższej stawce, którą można uznać za wysoką, zwłaszcza w warunkach bardzo niskiego poziomu kwoty wolnej od podatku.

Również przyjęte progi podatkowe ograniczają dostosowanie obciążeń podatkowych do zdolności płatniczej podatników. Zbyt wysoki jest zwłaszcza

najniższy próg, obejmujący dochody do poziomu sięgającego półtorej średniej płacy. Jeśli uwzględnimy nierównomierny rozkład płac, według którego ponad połowa pracowników uzyskuje dochody niższe od średniej płacy, to najniższy próg podatkowy wydaje się szczególnie wysoki. W rezultacie, zdecydowana większość podatników podatku dochodowego od osób fizycznych obciążona jest najniższą stawką podatkową.

Najwyższy próg podatkowy jest tylko dwukrotnie wyższy od najniższego. Ogranicza to również dostosowanie obciążeń podatkowych do zdolności płatniczej podatników.

Istotną rolę w zmniejszaniu obciążeń podatkowych, a zwłaszcza w łagodzeniu progresji podatkowej, odgrywają odliczenia i ulgi oraz możliwość łącznego opodatkowania małżonków i podobnego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci. Przy wspólnym opodatkowaniu małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci następuje bowiem podwojenie poziomu progu podatkowego dla łączonych dochodów. Wspólne opodatkowanie jest więc korzystne dla podatników (zmniejsza obciążenie podatkowe w stosunku do opodatkowania odrębnego ich dochodów) w przypadku znacznego zróżnicowania łączonych dochodów, jeśli co najmniej jeden z nich podlegałaby wyższej stawce podatkowej. Przy czym, korzyści z obniżenia podatku są tym większe, im zróżnicowanie między łączonymi dochodami jest wyższe.

Spośród wielu różnorodnych ulg niewątpliwie największe finansowe znaczenie mają ulgi mieszkaniowe. Korzystają z nich osoby, które ponoszą wydatki na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych w postaci m.in. budowy domu, zakupu nowego domu lub mieszkania, wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego.

Duża ulga budowlana uległa likwidacji z dniem 1 stycznia 2002 r. Mogą z niej nadal korzystać tylko osoby, które nabyły do niej prawo przed tą datą. Ze względów finansowych ulga ta dostępna była przede wszystkim dla podatników z wyższych progów podatkowych. Można założyć, że podatnicy z tych grup, którzy byli nią zainteresowani — skorzystali z niej.

Jeszcze bardziej „hojna” i mniej dostępna jest ulga związana z wydatkami ponoszonymi na budowę budynku mieszkalnego, w którym lokale przeznaczone są na wynajem. Ponieważ ulga ta przysługuje na każdy lokal, jest szczególnie atrakcyjna dla podatników o bardzo wysokich dochodach. Rozpoczęcie korzystania z niej było możliwe do końca 2000 roku. Po tym terminie można ją kontynuować na zasadzie praw nabytych.

Ważne znaczenie ma też mała ulga mieszkaniowa, związana z wydatkami na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub mieszkania. Jest ona wprawdzie wielokrotnie skromniejsza od dużej ulgi mieszkaniowej, ale bardziej od niej rozpowszechniona.

Wśród podatników z wyższych progów podatkowych dużą popularnością cieszy się ulga z tytułu darowizn. Niefortunne rozszerzenie jej w latach 1995–1996 na darowizny dla osób fizycznych doprowadziło do lawinowego jej wzrostu (wykorzystywania jej również przez wielu podatników pierwszej gru-

py podatkowej) i poważnego uszczuplenia dochodów budżetowych. W 1996 r. odliczenia podatkowe związane z darowiznami osiągnęły 32% ogółu odliczeń podatkowych ze wszystkich stosowanych ulg [Nojszewska, 2002, s. 98]. Likwidacja możliwości łatwego korzystania z ulgi podatkowej na rzecz osób fizycznych doprowadziła do radykalnego jej spadku i powrotu odliczeń podatkowych z tytułu darowizn do normalnego, ale nie niskiego poziomu. Jednocześnie w 1997 r. wprowadzono nową ulgę związaną z ustanawianiem renty i innych trwałych ciężarów opartych na tytule prawnym. Zastąpiła ona niekontrolowane ulgi z tytułu darowizn na rzecz osób fizycznych w formie prawnie uregulowanej.

Podatnicy prowadzący działalność gospodarczą oraz wykonujący wolny zawód często korzystają z ulgi powiązanej ze składkami na ubezpieczenia społeczne.

Do 1997 r. ulgi podatkowe odliczane były od podstawy opodatkowania. Wartość ich była więc tym wyższa, im od wyższego dochodu była odliczana. Ponadto, ulga obniżająca podstawę opodatkowania mogła wpływać na obniżenie progu podatkowego. Odliczanie ulg podatkowych od podstawy opodatkowania wyraźnie preferowało podatników o wyższych dochodach. Zastąpienie większości ulg podatkowych odliczanych od podstawy opodatkowania ulgami odliczanymi od podatku poważnie ograniczyło ten przywilej.

Po wydatkach mieszkaniowych znaczące miejsce zajmują odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne. Korzystają z nich przede wszystkim podatnicy pierwszej grupy dochodowej.

Z pozostałych ulg znaczące wartości przybierają jeszcze odliczenia od podatku wydatków na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych, wykorzystywane również głównie przez podatników pierwszej grupy.

Znacznie mniejsze są odliczenia od podatku z tytułu wykszolenia uczniów. Ich beneficjentami w największym stopniu są podatnicy trzeciej grupy. Na zbliżonym poziomie kształtują się odliczenia od dochodu powszechnych ulg inwestycyjnych, których zdecydowanie dominującymi beneficjentami są również podatnicy trzeciej grupy.

Pozostałe ulgi, np. związane z wydatkami na odpłatne dokończenie i doskonalenie zawodowe podatnika, na zakup przyrządów, pomocy naukowych oraz na dojazdy dzieci do szkół są wartościowo znacznie skromniejsze i partycypują w nich głównie podatnicy pierwszej grupy.

Występujące w polskim systemie podatku dochodowego od osób fizycznych ulgi, ich wartość finansowa, rozkład między trzema grupami podatkowymi, a także wewnątrz nich, mają istotny wpływ na poziom rzeczywistych (efektywnych) obciążeń każdego podatnika w stosunku do poziomu nominalnego, wynikającego z wysokości jego dochodu, obowiązujących stawek i progów podatkowych. Zmniejsza rzeczywiste obciążenie podatkowe w stosunku do nominalnego również kwota wolna od podatku. Wprawdzie jej wysokość w Polsce jest dość niska w porównaniu z innymi krajami — ma ona znaczącą

względną wagę dla kształtowania relacji rzeczywistych obciążeń do nominalnych, szczególnie dla podatników pierwszej grupy.

Przed przedstawieniem argumentów wysuwanych przeciwko progresywnemu i na rzecz proporcjonalnego obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych, przyjrzyjmy się rzeczywistemu obciążeniu obowiązującym w Polsce podatkiem dochodowym od osób fizycznych, jego poziomowi i strukturze na przykładzie 2001 r. na podstawie Materiałów Informacyjnych Ministerstwa Finansów [*Informacja*, 2002, s. 3–18].

2. Poziom i struktura obciążeń

W warunkach występującego w Polsce poziomu i struktury dochodów, przyjęte w podatku dochodowym od osób fizycznych progi podatkowe, kwota wolna od opodatkowania, ulgi oraz wspólne rozliczanie podatku małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci, stwarza bardzo nierównomierny rozkład podatników między trzema przedziałami dochodowymi, opodatkowanymi kolejno następującymi stawkami: 19%, 30% oraz 40% (zob. tabela 1.).

Tabela 1.

Podatnicy, przedziały dochodowe i stawki podatkowe w 2001 r.

Przedziały dochodów w zł	Podatek	Liczba podatników według wysokości uzyskanego dochodu	
		Liczba podatników	Struktura podatników [%]
I — do 37 024	19% podstawy obliczenia minus kwota 493,32 zł	21 907 862	95,18
II — od 37 024 do 74 048	6541,24 zł + 30% nadwyżki ponad 37 024,00 zł	882 094	3,83
III — powyżej 74 048	17 648,44 zł + 40% nadwyżki ponad 74 048,00 zł	227 315	0,99
OGÓŁEM		23 017 271	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Ministerstwa Finansów pt. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2002 nr 4.

Na nieco ponad 23 miliony podatników — prawie 22 miliony znalazły się w pierwszym przedziale dochodowym do 37 024 zł obciążonym stawką 19% (pomniejszoną o kwotę podatku w wysokości 493,32 zł, odpowiadającą kwocie dochodu wolnego od podatku), stanowiąc 95,18% ogółu podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. W drugim przedziale dochodowym, obejmującym podatników o dochodach od 37 024 zł do 74 048 zł obciążenie podatkowe składa się z dwóch części. Dochód do wysokości górnej granicy pierwszego przedziału opodatkowany jest tak jak w pierwszym przedziale i wynosi ono 6541,24 zł, natomiast nadwyżka według stawki 30%. Drugi przedział dochodowy skupia 882 094 podatników, tj. 3,83% ogólnej ich liczby. Wreszcie, do trzeciego, najwyższego przedziału dochodowego należą podatnicy, których

dochód przekracza 74 048 zł. Ta grupa liczy 227 315 podatników, stanowiących 0,99% wszystkich podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Obciążenie podatkowe dochodów z trzeciego przedziału składa się z trzech części. Do górnej granicy pierwszego przedziału dochodowego podlega stawce 19%, od niej do górnej granicy drugiego przedziału podlega stawce 30%. Łącznie z tych dwóch części kwota podatku wynosi 17 648,44 zł. Obciążenie nadwyżki dochodu powyżej górnej granicy drugiego przedziału według stawki 40% stanowi trzecią część opodatkowania trzeciej grupy dochodowej.

W przyjętej skali podatkowej najniższy próg określono na poziomie zbyt wysokim, nieuwzględniającym zasady zdolności podatkowej. W rezultacie, aż 95% podatników obciążonych jest najniższą stawką podatkową. W grupie tej, w warunkach wspólnego opodatkowania małżonków, znajdują się m.in. gospodarstwa domowe z dochodem minimalnym i niewiele wyższym z jednej strony i gospodarstwa domowe z dochodem 74 000 zł z drugiej strony. W ramach najniższego przedziału znajdują się więc gospodarstwa domowe, między którymi rozpiętość dochodów może dochodzić do stukrotności.

Na ponad 23 miliony podatników wykazujących dochody, prawie połowa rozliczała się wspólnie, w tym na podstawie łącznego opodatkowania dochodów małżonków 47%, a według ulgowego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci 2,2% ogółu podatników.

Dochody wyłącznie z jednego źródła uzyskało 62%, a dochody z co najmniej dwóch źródeł 38% wszystkich podatników.

Stopień wykorzystywania ulg podatkowych przez podatników jest nierównomierny (zob. tabela 2.). Z pierwszego przedziału dochodów korzysta z nich mniej niż połowa (47%) podatników. Natomiast z drugiego przedziału dochodów 87% podatników wykorzystuje ulgi podatkowe i niewiele niższy stopień partycypacji w nich występuje w trzeciej grupie dochodowej (85%).

Tabela 2.

Udział procentowy podatników w ulgach podatkowych i wysokość ulg w zł w 2001 r.

Przedziały dochodów [zł]	Udział podatników korzystających z ulg podatkowych [%]	Kwota przeciętnego odliczenia ulg podatkowych od [zł]	
		dochodu	podatku
I — do 37 024	47,49	288	353
II — od 37 024 do 74 048	86,66	1143	1425
III — powyżej 74 048	85,41	9389	2712
OGÓŁEM	49,37	501	465

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Ministerstwa Finansów pt. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2002 nr 4.

Wielokrotnie większe rozpiętości zachodzą między wysokością przeciętnych kwot ulg podatkowych. Kwoty przeciętnego odliczenia ulg podatkowych od dochodu wynoszą: dla pierwszego przedziału dochodów 288 zł, dla drugie-

go 1143 zł, a dla trzeciego 9389 zł. Przeciętna kwota ulgi podatników drugiego przedziału dochodów jest czterokrotnie, a podatników trzeciej grupy dochodowej trzydzieści trzy razy wyższa od przeciętnej kwoty ulgi podatników pierwszego przedziału dochodów. Przeciętne kwoty ulg w rozpatrywanych trzech grupach dochodowych w porównaniu z ich dochodami, pomniejszonymi o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne, stanowią w poszczególnych grupach: w pierwszej 1,15%, w drugiej 2,04% i 4,66% w trzeciej.

Znacznie mniejsze rozpiętości występują między przeciętnymi kwotami odliczenia ulg podatkowych od podatku. W poszczególnych grupach dochodowych wynoszą one kolejno: 353 zł, 1425 zł i 2712 zł. Przeciętna kwota ulgi odliczanej od podatku w drugiej grupie podatkowej jest czterokrotnie, a w trzeciej ośmiokrotnie wyższa niż w pierwszej grupie podatkowej. Przeciętne kwoty ulg odliczanych od podatku w trzech grupach dochodowych w stosunku do ich kwot podatku po odliczeniu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne osiągają w kolejnych grupach dochodowych: w pierwszej 18,87%, w drugiej 18,30 i w trzeciej 4,92%. Ulgi odliczane od podatku największe znaczenie mają dla podatników pierwszej i drugiej grupy dochodowej.

Wprawdzie podatnicy pierwszej grupy dochodowej rzadziej korzystają z ulg podatkowych niż podatnicy pozostałych dwóch grup, a przeciętne kwoty ich ulg są wielokrotnie niższe, to przy ponad dwudziestokrotnie większej liczności tej grupy, łączna kwota obydwu rodzajów ulg przewyższa kwoty ulg w obydwu pozostałych grupach dochodowych (zob. tabela 3.)

Tabela 3.

Ulg podatkowe w 2001 r.

Przedziały dochodów w zł	Odliczenia od dochodu ulg podatkowych		Odliczenia od podatku ulg podatkowych	
	Kwota odliczeń ogółem [w tys. zł]	Struktura [%]	Kwota odliczeń ogółem [w tys. zł]	Struktura [%]
I — do 37 024	2 997 605	52,64	3 674 185	69,46
II — od 37 024 do 74 048	874 021	15,35	1 089 059	20,59
III — powyżej 74 048	1 822 990	32,01	526 515	9,95
OGÓŁEM	5 694 616	100,0	5 289 759	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Ministerstwa Finansów pt. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2002 nr 4.

Z sumy 5,7 mld zł ulg podatkowych odliczonych od dochodu w 2001 r. prawie 3,0 mld, tj. 52,64%, przypadło podatnikom pierwszej grupy dochodowej. Tego rodzaju odliczenia drugiej grupy dochodowej wyniosły 874 mln zł, stanowiąc 15,35% ogólnej sumy ulg podatkowych odliczonych od dochodu. W trzeciej grupie podatkowej odliczenia ulg od podatku wyniosły 1,8 mld zł, tj. 32,01%.

Jeszcze większy udział przypadł pierwszej grupie podatkowej w ulgach odliczanych od podatku. Z ogólnej sumy tych ulg w wysokości 5,3 mld zł pierw-

sza grupa dochodowa uzyskała 3,7 mld zł, tj. ponad 69%, druga grupa dochodowa ponad 1 mld zł, tj. około 21%, i trzecia grupa dochodowa 526 mln zł, prawie 10%.

Podział podatników, dochodu brutto (przed odliczeniami) oraz obciążeń podatkowych w trzech omawianych grupach dochodowych na podstawie danych 2001 r. przedstawia tabela 4.

Tabela 4.

Struktura podatników, dochodów i należnego podatku według przedziałów dochodowych w 2001 r.

Przedziały dochodów w zł	Struktura podatników według wysokości uzyskanego dochodu w %	Struktura dochodów brutto przed odliczeniami ulg w %	Struktura należnego podatku w %
I — do 37 024	95,18	76,67	51,21
II — od 37 024 do 74 048	3,83	12,65	15,77
III — powyżej 74 048	0,99	10,68	33,02
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Ministerstwa Finansów pt. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2002 nr 4.

Pierwsza grupa dochodowa stanowiąca ponad 95% wszystkich podatników w znacznie mniejszym stopniu (w prawie 77%) partycypowała w podziale dochodów brutto (przed odliczeniami) i w jeszcze mniejszym stopniu (niewiele ponad 51%) obciążona była należnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Druga grupa dochodowa licząca 3,83% ogółu podatników ma ponad trzykrotnie wyższy udział (12,65%) w dochodach brutto (przed odliczeniami) i o 25% od niego wyższe obciążenie należnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Natomiast mniej niż jeden procent (0,99%) podatników trzeciej grupy dochodowej ma prawie jedenastokrotnie większy udział w dochodach brutto przed odliczeniami (10,68%) i trzykrotnie od niego wyższe (33,02%) obciążenie należnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Relacja między udziałem w dochodach brutto (przed odliczeniami) a udziałem w obciążeniach należnym podatkiem dochodowym od osób fizycznych w ramach badanych grup dochodowych wskazuje na progresywny charakter funkcjonującego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz na stopień tej progresji.

Przeciętne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych pierwszej grupy dochodowej jest o 33% niższe, drugiej grupy dochodowej o 25% wyższe, a trzeciej grupy dochodowej trzykrotnie wyższe w stosunku do ich udziału w dochodach brutto (przed odliczeniami). Powyższe relacje między udziałem w dochodach brutto (przed odliczeniami) a udziałem w obciążeniach podatkiem dochodowym od osób fizycznych rozważanych trzech grup dochodowych kierunkowo są zgodne z dość powszechnie przyjętym na świe-

cie obciążaniem podatników według zasady zdolności płacenia podatków. Nie oznacza to oczywiście, że poszczególne przedziały dochodowe możliwie adekwatnie odzwierciedlają zasadę zdolności płatniczej, można mieć zwłaszcza wątpliwości do pierwszego, zbyt obszernego przedziału dochodów. O niedostosowaniu pierwszego przedziału dochodów do zasady zdolności płatniczej bardzo wymownie świadczy porównanie jego górnej granicy (37 024 zł) z przeciętnym dochodem w tej grupie, pomniejszonym o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne — 11 935 zł (zob. tabela 5).

Tabela 5.

Przeciętny dochód, przeciętny podatek należny i efektywne obciążenie dochodów podatkiem łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne w 2001 r.

Przedziały dochodów [zł]	Przeciętny dochód pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne [zł]	Przeciętny podatek należny, łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne [zł]	Efektywne obciążenie dochodu podatkiem łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne [%]
I — do 37 024	11 935	1587	13,30
II — od 37 024 do 74 048	48 625	8458	17,39
III — powyżej 74 048	172 186	50 179	29,14
OGÓŁEM	14 923	2330	15,61

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Ministerstwa Finansów pt. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2002 nr 4.

Ten ostatni jest ponad trzykrotnie niższy od górnej granicy pierwszego przedziału, co świadczy o dominacji w tej grupie bardzo niskich dochodów. Opodatkowanie ich taką samą stawką, jak dochody poważnie przekraczające poziom średni — świadczy o zignorowaniu zasady zdolności płatniczej w określaniu pierwszego przedziału dochodów.

Przeciętny dochód pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenie społeczne w drugim przedziale, wynoszący 48 625 zł, jest o 11 601 zł wyższy od dolnej granicy i 25 423 zł niższy od górnej granicy przedziału. W ramach tego przedziału występuje więc większa koncentracja dochodów bliżej dolnej granicy.

W trzecim przedziale dochodowym przeciętny dochód pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne jest ponad 2,3 razy wyższy (172 186 zł) od dolnej granicy tego przedziału (74 048 zł). Świadczy to o licznych występowaniu bardzo wysokich dochodów.

Na skalę rozpiętości dochodów w Polsce wskazuje porównanie przeciętnych dochodów, pomniejszonych o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne z pierwszego (11 935 zł) i trzeciego (172 186 zł) przedziału. Przeciętny dochód trzeciego przedziału jest ponad czternaście razy wyższy od przeciętnego dochodu pierwszego przedziału. To porównanie przeciętnych dochodów pierwszego i trzeciego przedziału dochodów w sposób tylko przybliżony odzwierciedla skalę rozpiętości dochodów, ponieważ przeciętny dochód

pierwszego przedziału obliczony jest na podstawie dochodów 95% podatników, a trzeciego przedziału wyraża dochody około 1% podatników.

Przy przeciętnym dochodzie pomniejszonym o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne w drugim przedziale dochodowym nieco ponad czterokrotnie wyższym w stosunku do przeciętnego dochodu z pierwszego przedziału — przeciętny podatek należny łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne w drugim przedziale dochodowym jest 5,3 razy wyższy (wynosi 8458 zł) od przeciętnego podatku należnego w pierwszym przedziale dochodowym (wynosi 1587 zł). Relacja należnego podatku z drugiego przedziału dochodowego w porównaniu z należnym podatkiem z pierwszego przedziału jest o 31% wyższa od analogicznej relacji między przeciętnymi dochodami tych przedziałów dochodowych.

Podobnie kształtują się relacje między przeciętnymi podatkami a przeciętnymi dochodami z trzeciego do drugiego przedziału dochodów. Relacja przeciętnych podatków należnych (50 179 zł do 8458 zł) w stosunku do relacji dochodów tych przedziałów dochodowych (172 186 zł do 48 625 zł) jest o 68% wyższa. Większe wartości relacji między przeciętnymi podatkami należnymi wyższego przedziału dochodowego do niższego przedziału dochodowego w stosunku do wartości relacji między ich przeciętnymi dochodami świadczą o progresywności skali podatkowej.

3. Dobrodziejstwa podatku proporcjonalnego?

Od pewnego czasu obserwujemy w Polsce zdecydowaną krytykę obowiązującego podatku dochodowego od osób fizycznych ze względu na jego progresywny charakter, skomplikowanie i niestabilność. Krytykując progresywny podatek dochodowy, zwolennicy proporcjonalnego podatku dochodowego eksponują różnego rodzaju zalety, które — ich zdaniem — są z nim związane. Proporcjonalny podatek dochodowy, według jego orędowników, ma przynieść:

- 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.

Orędownicy proporcjonalnego podatku dochodowego na ogół zgadzają się co do płynących z jego wdrożenia wymienionych wyżej dobrodziejstw, chociaż nie wszyscy jednakowo je akcentują.

Uwagi do sugerowanych zalet proporcjonalnego podatku dochodowego rozpoczną od ich prezentacji w artykule Dariusza Rosatego, ze względu na szerszą, jak mi się wydaje, próbę argumentacji.

Zastąpienie podatku progresywnego podatkiem liniowym, obniżając krańcową stawkę podatkową, zwiększa dochód do dyspozycji u podatników o wyższych dochodach.

Dzięki temu — zdaniem D. Rosatiego — zostają uruchomione dwa mechanizmy pro wzrostowe. Pierwszy, krótkookresowy, polega na zwiększeniu skłonności do pracy i do podejmowania działalności gospodarczej, ponieważ zmniejsza się tzw. klin podatkowy, czyli różnica pomiędzy krańcową produktywnością pracy a krańcowym wynagrodzeniem. Rośnie podaź pracy przy danych płacach i podejmowane są nowe przedsięwzięcia, co powoduje wzrost produkcji i dalszy wzrost dochodów. Drugi mechanizm, długookresowy, polega na wzroście oszczędności i inwestycji [2003].

Ponieważ podatnicy o wyższych dochodach mają wyższą krańcową skłonność do oszczędzania to

...każda złotówka pozostawiona w kieszeni bogatych jest w większości lub w całości oszczędzana [Rosati, 2003].

Z dodatkowego dochodu bowiem

...nie finansuje się zakupu kolejnych luksusowych samochodów, kosztownych futer czy kolejnych wakacji w ciepłych krajach. Ludzie zamożni nie dlatego są zamożni, że dużo wydają i jeżdżą bez przerwy na wakacje, ale dlatego, że dużo pracują i inwestują [Rosati, 2003].

Po przedstawieniu liczbowego przykładu autor stwierdza

...system podatku liniowego zapewnia bezwzględną poprawę sytuacji materialnej pracowników najemnych [Rosati, 2003].

W odróżnieniu od dobrodziejstw płynących z proporcjonalnego podatku dochodowego

...system podatku progresywnego nie sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy i nie skłania do podejmowania działań zarobkowych, konieczne jest trwałe utrzymywanie dużego zakresu redystrybucji dochodu od grup zamożniejszych do grup uboższych. Tworzy się błędne koło stagnacji i ubóstwa: brak pracy zmusza do zwiększania skali świadczeń socjalnych, co wymaga wysokich podatków, a te z kolei zniechęcają do zwiększania produkcji, inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy. W ten sposób system podatku progresywnego staje się po prostu systemem „dzielenia biedy” [Rosati, 2003].

Natomiast wprowadzenie podatku liniowego dzięki impulsowi początkowemu oraz kumulacji powoduje, że łączne efekty dochodowe rosną w kolejnych latach.

Gospodarka w ten sposób sama „wyrasta” z biedy” [Rosati, 2003].

Gdyby podatek progresywny tworzył, jak utrzymuje D. Rosati — błędne koło stagnacji i ubóstwa, to dlaczego w okresie prawie trzydziestu lat po drugiej wojnie światowej (do kryzysu paliwowego), kiedy maksymalne stawki podatku dochodowego były wyższe niż obecnie, wzrost gospodarczy na świecie był znacznie większy niż w ostatnich dziesięcioleciach, w których obserwujemy w poszczególnych krajach zmniejszenie progresji, przy obniżeniu zarówno najwyższych, jak i najniższych stawek podatku dochodowego, połączonej na ogół ze zmianą progów podatkowych?

Gdyby wnioski D. Rosatego były prawdziwe, to kraje, w których występował i występuje nadal progresywny podatek dochodowy, tzn. wszystkie kraje o rozwiniętej gospodarce rynkowej, ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej na czele, powinny znajdować się w trwałej stagnacji i ubóstwie.

Gdyby zastąpienie progresywnego podatku dochodowego — podatkiem proporcjonalnym, zapewniało wzrost gospodarczy zamiast stagnacji gospodarczej i ogólną pomyślność społeczeństwa zamiast ubóstwa, to dlaczego wszystkie liczące się siły polityczne sprawujące władzę, ze wszystkich orientacji politycznych — nie działają według tej teorii, która znana jest od dawna?

Hiszpania, która w 1994 r. miała bezrobocie liczące 24%, zmniejszyła je o więcej niż połowę przy bardziej progresywnym podatku dochodowym niż w Polsce.

Nieprawdziwość tej teorii, tak jak to nierzadko w ekonomii bywa, tkwi nie w jej logice, tylko w założeniach.

Twierdzenie, że aktywność ekonomiczna zależy od tego, czy dochody z niej płynące opodatkowane będą proporcjonalnym czy progresywnym podatkiem dochodowym, oparte jest na rozumowaniu izolowanego podmiotu gospodarczego, na którego otoczenie, w którym działa, nie ma wpływu. W warunkach konkurencyjnej gospodarki rynkowej aktywność jest wymuszana przez reguły gry rynkowej. Pracownicy starają się być aktywni, aby utrzymać pracę, awansować, a w warunkach wysokiego bezrobocia, w obawie o utratę pracy, nie tylko nie zastanawiają się nad tym, czy ich wzrost dochodów z tytułu zwiększonej aktywności będzie silniej opodatkowany, ale wykazują się wysoką aktywnością zawodową (np. dłużej pracując) także bez dodatkowego wynagrodzenia. Tym bardziej odnosi się to do kadry kierowniczej.

Pracownicy starają się być jak najbardziej aktywni, aby awansować do kadry kierowniczej, utrzymać się w niej, a w miarę możliwości osiągać coraz wyższe stanowiska, bez względu na proporcjonalny czy progresywny podatek dochodowy. Ważnym czynnikiem aktywności wśród kadry kierowniczej jest prestiż zawodowy. A kryterium prestiżu finansowego jest dochód brutto, a nie netto.

Reguły gry konkurencyjnego rynku w jeszcze większym stopniu dotyczą przedsiębiorców. Gdyby z kalkulacji poszczególnych przedsiębiorców wynikało, że przy progresywnym podatku dochodowym nie opłaci się im być bar-

dziej aktywnymi i angażować bądź rozwijać jakąś działalność, to znajdują się inni przedsiębiorcy, którym będzie się to opłacało. Jeżeli przedsiębiorcy, którym dodatkowa aktywność się nie opłacała ze względu na progresywny podatek dochodowy, nie zrewidują swoich kalkulacji, zastąpią ich inni przedsiębiorcy. To reguły konkurencyjnego rynku wymuszają aktywność podmiotów na nim działających, bez względu na to, czy podatek dochodowy jest proporcjonalny, czy progresywny. Oczywiście, jeżeli krańcowy dochód netto pozostaje istotny. Klin podatkowy występujący w polskim podatku dochodowym, na tle innych krajów, jest umiarkowany.

Nieprawdziwe jest też założenie przyjęte w drugim, długookresowym mechanizmie pro wzrostowym D. Rosatiego, według którego

...każda złotówka pozostawiona w kieszeni bogatszych jest w większości lub w całości oszczędzana [2003].

Mimo wysokich i nadal rosnących rozpiętości dochodowych w Polsce, grupa osób, która z dodatkowych dochodów nie wydaje nic albo niewiele na dodatkową konsumpcję, daleko odbiega od grupy obciążonych podatkiem progresywnym.

Kierunki możliwego przeznaczania przez osoby zamożne dodatkowych dochodów z tytułu ewentualnego zastąpienia podatku progresywnego — podatkiem proporcjonalnym, bardziej realistycznie, chociaż też jednostronnie, ujmuje Bohdan Wyżnikiewicz. Są nimi: konsumpcja, oszczędności w kraju, inwestycje w tworzenie nowych miejsc pracy oraz transfer za granicę. Można zgodzić się z twierdzeniem, że

nowe miejsca pracy są rezultatem wyższej produkcji spowodowanej większą konsumpcją [Wyżnikiewicz, 2003].

Trzeba jednak zapytać, gdzie powstaną nowe miejsca pracy? Dodatkowe dochody zamożnych osób przeznaczone będą na ponadstandardową konsumpcję, przede wszystkim na importowane towary i usługi. A z takiej konsumpcji powstaną nowe miejsca pracy, tylko nie w Polsce.

Następnie, w sytuacji niskiej rentowności działalności produkcyjnej, podkreślanej przez przedstawicieli przedsiębiorców, wykorzystywania tylko w 70% potencjału produkcyjnego, jest bardziej prawdopodobne, że dodatkowe dochody skierowane będą nie na dodatkowe inwestycje produkcyjne, tworzące dodatkowe miejsca pracy, lecz np. na zakup bardziej rentownych obligacji państwowych. Oznaczałoby to, że obniżając podatek dochodowy osobom o wysokich dochodach — bezpłatnie przydzielamy im obligacje państwowe. W ten sposób wszyscy podatnicy, w tym o niskich dochodach, finansowałiby wzrost dochodów osób zamożnych.

W świetle powyższych uwag trudno zgodzić się z konkluzją autora, że

podatek liniowy płacony według jednakowej stawki przez wszystkich jest racjonalniejszy z punktu widzenia biedniejszych od progresywnego [Wyżnikiewicz, 2003].

Zyta Gilowska — podobnie jak inni orędownicy proporcjonalnego podatku dochodowego — uważa, że progresja podatkowa niszczy korzenie ludzkiej aktywności, zniechęca do wysiłku i dławi gospodarkę [Gilowska, 2003]. Natomiast wśród zalet proporcjonalnego podatku dochodowego wymienia jeszcze cechę sprawiedliwości.

Polska — jej zdaniem — powinna jak najszybciej wprowadzić jednostawkowy podatek od dochodów osobistych, powszechny i równy. Czyli sprawiedliwy. Powinien to być podatek liniowy, a więc konieczna jest rezygnacja nie tylko z wszelkich ulg i zwolnień, lecz także z kwoty wolnej [Gilowska, 2003].

Nieco inaczej patrzy na sprawiedliwość podatkową Jan Król. Jego zdaniem

...najbardziej sprawiedliwy byłby podatek pogłówny, czyli taki sam dla każdego. Już mniej sprawiedliwy jest podatek liniowy, gdyż więcej zarabiający płacą więcej. A najmniej sprawiedliwy jest podatek progresywny. Obywatele o wyższych dochodach płacą o wiele więcej [Król, 2003].

Ten najbardziej sprawiedliwy podatek, według J. Króla, jest nierealny, gdyż byłby nieściągalny, zresztą nie tylko w Polsce.

Z. Gilowska oburza się na tych, którzy proporcjonalny podatek dochodowy uważają za zbyt korzystny dla zamożniejszych, mimo że będą oni płacić tym większy podatek, im mają wyższe dochody. Zarzuca im, że

...chcą, by demokratyczne państwo prawne czyniło ze swojej władzy taki sam użytek, jak zbóje przy drodze... [Gilowska, 2003].

Wśród wielu funkcji, wszystkie państwa rozwiniętej gospodarki rynkowej (ale nie tylko) realizują politykę redystrybucji dochodów za pomocą podatków i transferów, aby zmniejszyć rozpiętości między nimi, które w sposób naturalny rodzi gospodarka rynkowa. Rozpiętości dochodowe tworzone przez gospodarkę rynkową poszczególnych krajów nie są jednakowe.

Spośród pięciu porównywanych krajów (USA, Japonia, Niemcy, Szwecja, Holandia) najwyższa rozpiętość w dochodach rynkowych (pierwotnych) występowała (1995 r.) w USA, najniższa w Japonii (1994 r.). W USA udział w dochodach całkowitych 30% najwyższych dochodów był prawie ośmiokrotnie większy od 30% udziału najniższych dochodów. Również redystrybucja dochodów za pomocą podatków bezpośrednich była największa w USA (trzy górne decyle podatników dostarczały 68,2%, a trzy dolne decyle 5,2% wpływów

z podatków bezpośrednich), natomiast najniższa w Szwecji (1995 r.), gdzie relacja wpływów z podatków bezpośrednich między tymi samymi grupami dochodowymi wynosiła odpowiednio 54,4% i 10,7%.

Łączna redystrybucja dochodów za pomocą podatków i transferów była najwyższa w Szwecji. W jej wyniku ponad sześciokrotne rozpiętości w dochodach rynkowych między porównywanymi grupami przekształciły się w około trzykrotną różnicę w ich dochodach do dyspozycji. Efekt podobnej redystrybucji w USA doprowadził do przejścia z ośmiokrotnej rozpiętości dochodów rynkowych do około pięciokrotnej rozpiętości dochodów do dyspozycji [Szyber, 2003].

Redystrybucja podatkowo-transferowa ma też istotny wpływ na poziom ubóstwa. Stopa względnego ubóstwa, określana udziałem gospodarstw domowych o dochodzie niższym od 50% średniego dochodu, przed redystrybucją podatkowo-transferową kształtowała się na poziomie: 33,9% w Szwecji (1992 rok), 25,3% w USA (1994 r.) i 22,1% w Niemczech (1989 r.). Po redystrybucji podatkowo-transferowej, a więc na podstawie dochodu do dyspozycji zmniejszyła się ona czterokrotnie do 5,5% w Niemczech, około czterokrotnie do 6,5% w Szwecji i tylko o 30% do 17,7% w USA. Niewielki w USA spadek stopy ubóstwa mierzonej dochodem do dyspozycji w stosunku do określanej według dochodu rynkowego wynika ze znacznie mniejszej roli transferów w redystrybucji dochodów [Szyber, 2003].

W Polsce przeprowadzono bardziej szczegółowe badania redystrybucji dochodów za pomocą podatków i transferów w gospodarstwach domowych [Styczeń, 1999]. Gospodarstwa domowe podzielono na dziesięć grup: cztery najniższe i najwyższe po 5%, piąta i szósta po 30% badanej populacji. Dochód bazowy na jednostkę konsumpcyjną obliczoną według OECD (pierwsza osoba dorosła powyżej 14 lat ma wagę 1, każda następna 0,7, dzieci zaś po 0,5) pierwszej, najbiedniejszej 5% grupy wynosił do 116,06 zł, natomiast 5% najbogatszej od 1236,08 do 32 810,66 zł (czerwiec 1995). Przeciętne obciążenie dochodów podatkiem dochodowym kształtowało się na poziomie 8% w grupie najuboższej, 22% zaś w grupie o najwyższych dochodach (nie uwzględniając nie powszechnych ulg). Ponieważ gospodarstwa o najwyższych dochodach ulgi te wykorzystują częściej i w wielokrotnie większej kwocie niż najbiedniejsze gospodarstwa domowe, rzeczywiste różnice obciążeń ich dochodów są niższe.

Biorąc pod uwagę bardzo wysokie rozpiętości dochodowe między tymi krańcowymi grupami oraz wyższą stopę podatkową w gospodarstwach najbogatszych — kwotowe różnice obciążeń podatkiem dochodowym ich dochodów są jeszcze wyższe. Na jednostkę konsumpcyjną podatek dochodowy w grupie najbiedniejszej wynosił około 13 zł, w grupie najbogatszej osiągnął 524 zł. Odmienne kształtuje się obciążenie tych grup podatkami pośrednimi. Na jednostkę konsumpcyjną w najbiedniejszych gospodarstwach domowych jest ono dwukrotnie wyższe (25,70 zł), natomiast w gospodarstwach najbogatszych czterokrotnie niższe od obciążenia podatkiem dochodowym i wynosi 132,55 zł [Styczeń, 1999, s. 38]. Powyższe, bardzo wysokie różnice obciążeń podatkiem

dochodowym wynikają z wysokich rozpiętości dochodów oraz z progresywności podatku dochodowego, natomiast stosunkowo małe różnice w obciążeniach podatkami pośrednimi wskazują na regresywny ich charakter.

W związku z lansowaną nierządkiem, przede wszystkim w USA, koncepcją zastąpienia podatków dochodowych — podatkami konsumpcyjnymi, przeciwnicy jej zwracają uwagę na to,

...że alokacja obciążeń podatkowych na podstawie dochodów może być bardziej właściwa i może również redukować wyraźną regresywność podatków opartych na konsumpcji [United States Tax Reform, 2002, s. 11].

Także w Polsce celowość stosowania progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych uzasadnia się m.in. regresywnością podatków pośrednich. Taki argument, wśród innych, przedstawia np. Jerzy Żyżyński, stwierdzając:

...podatek dochodowy powinien być progresywny dla skompensowania degresywnego charakteru podatków pośrednich [Żyżyński, 2003].

Rola regresywności podatków pośrednich ma szczególnie istotne znaczenie w Polsce, gdzie podatki pośrednie — w odróżnieniu od podatku dochodowego od osób fizycznych — bardzo szybko rosną. Ich udział w dochodach budżetowych państwa systematycznie wzrasta, z 38,7% w 1993 r. do 58,7% w 2001 r., tj. o 66%, tymczasem udział podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1993–1998 waha się w granicach od 25% do 27,5% [*Rocznik Statystyczny*, 1994–2002]. Można przyjąć, że uwzględniając odpisywaną od niego poczynając od 1999 r. składkę na ubezpieczenie zdrowotne, w następnych latach utrzymuje się w tym przedziale. Należy też uwzględnić, że poziom obciążeń z tytułu podatków pośrednich jest wyższy w Polsce niż średnio w krajach UE [*Revenue Statistics 1965–1998*, 1999, s. 71, 75].

Podzielałam pogląd Hanny Kuzińskiej, że za pomocą odpowiedniej progresywności podatku dochodowego należy nie tylko neutralizować skutki regresywności podatków pośrednich, lecz jednocześnie zapewnić rozłożenie obciążeń podatkowych zgodnie z zasadą zdolności podatkowej [Kuzińska, 2002, s. 237].

Progresywność podatku dochodowego wiąże się z przyjęciem zasady rozkładania obciążeń publicznych według kryterium zdolności do ich ponoszenia, uwzględniając regresywność podatków pośrednich. Wyraża ona ideę solidarności zapisaną m.in. w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. w formie:

...niezbędna kontrybucja powszechna, powinna być równo rozłożona między obywateli, odpowiednio do ich możliwości.

Zaletą zasady zdolności podatkowej

...jest dostarczenie kryteriów oceny walorów podatku: sprawiedliwości rozłożenia ciężaru podatkowego, wydajności podatku oraz — dodatkowo — jego skutków gospodarczych [Gaudemet, Molinier, 2000, s. 439].

Zasada zdolności podatkowej umożliwia uwzględnianie zróżnicowanych uwarunkowań podatników, np. sytuacji rodzinnej oraz realizowania innych, ważnych celów pozafiskalnych, np. pobudzania inwestycji, budownictwa mieszkaniowego.

Współcześnie — podkreśla Natalia Gajl — w większości krajów rozwiniętych uważa się, iż opodatkowanie sprawiedliwe to opodatkowanie oparte na progresji [Gajl, 1992, s. 142].

Orędownicy proporcjonalnego podatku dochodowego eksponują tylko różnice kwot podatkowych wynikających z takiego podatku, natomiast zupełnie nie zwracają uwagi na kwoty dochodów pozostające po ich zapłaceniu. Dla uzyskania pełniejszego obrazu obciążeń podatkowych warto spojrzeć również na tę stronę ciężarów podatkowych. Tabela 5. zawiera informacje o dochodach, kwotach podatkowych oraz o efektywnej stopie podatkowej, ogółem i w ramach występujących w Polsce przedziałów progresywnego podatku dochodowego. Przeciętny dochód pomniejszony o składki na ubezpieczenie społeczne dla pierwszej grupy dochodowej obejmującej 95% podatników w 2001 r. wynosił 11 935 zł, a przeciętny podatek należny łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne 1587 zł (efektywna stopa podatkowa 13,30%). Natomiast przeciętny dochód trzeciej grupy podatkowej obejmujący mniej niż 1% podatników kształtował się w 2001 r. na poziomie 172 186 zł, z którego zapłacono podatek dochodowy w wysokości 50 179 zł (efektywna stopa podatkowa 29,14%). Po opłaceniu podatków — podatnikowi z pierwszego przedziału pozostało średnio 10 384 zł, a z trzeciego 122 007 zł — dwunastokrotnie więcej. I taka rozpiętość dochodów jest dla Marka Dąbrowskiego „urawniłowką”, niekoniecznie sprawiedliwą społecznie, a na pewno nieracjonalną ekonomicznie [Dąbrowski, 2002]. A dla innych entuzjastów proporcjonalnego podatku dochodowego — Janosikową grabieżą uprawianą przez państwo. Nawiasem mówiąc, wszystkie państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej uprawiają taką „grabież”.

Oczywiście, gdyby rozpatrywać rozpiętości dochodów przed i po potrąceniu podatku dochodowego w jednakowych przedziałach dla najniższych i najwyższych dochodów — rozpiętości będą inne, ale także bardzo wysokie. Wskazują na nie m.in. omawiane wyżej podatkowo-transferowe badania redystrybucyjne dochodów gospodarstw domowych. Według nich najniższy dochód bazowy na jednostkę konsumpcyjną 5% najbogatszych gospodarstw domowych (1236,08 zł) jest około 11 razy większy od najwyższego dochodu bazowego na jednostkę konsumpcyjną 5% najbiedniejszych gospodarstw domowych (116,06 zł). Natomiast najwyższy dochód bazowy na jednostkę konsumpcyjną

w 5% przedziale najbogatszych gospodarstw domowych wynosi 32 810,66 zł (czerwiec 1995 r.).

Konstruując system obciążeń podatkowych, nie można zapominać o tym, w jakim stopniu ludzie o niskich dochodach mogą wywiązywać się z zobowiązań, czy po opłaceniu podatków pozostaną im środki na zaspokajanie elementarnych, a w miarę możliwości także ponadelementarnych potrzeb, co najmniej w granicach minimum socjalnego? Nie można o tym zapominać, szczególnie w kraju o bardzo wysokim rozwarstwieniu dochodowym, gdzie 65% pełnozatrudnionych pracowników otrzymywało wynagrodzenie brutto poniżej 2216,55 zł (październik 2001 r.), a wynagrodzenie brutto ponad 15% pracowników nie przekraczało połowy tej kwoty. Emerytura połowy emerytów pobierana z pozarolniczego systemu nie przekracza 1000,00 zł [*Rocznik Statystyczny*, 2002, s. 168–169, 178]. Trzeba brać pod uwagę również grupy społeczne o jeszcze niższych dochodach, np. niepełnozatrudnionych nie z własnej woli. Dlatego

...ustanawianie podatków abstrahujących od zdolności podatkowej ma szczególnie negatywne konsekwencje ekonomiczne i społeczne [Sobiech, 2003, s. 196].

W przeciwieństwie do entuzjastów proporcjonalnego podatku dochodowego: teoretyków, polityków, przedstawicieli biznesu, dziennikarzy, ignorujących zasadę zdolności podatkowej — społeczeństwo w ocenie obciążeń podatkowych liczy się z możliwościami płatniczymi podatników. Mimo forsownej ekspansji lobbingu prowadzonego w środkach masowego przekazu, zarówno prywatnych, jak publicznych, społeczeństwo nie dało się zwieść zapewnieniom o dobrodziejstwach płynących z wprowadzenia proporcjonalnego podatku dochodowego. W sondażu przeprowadzonym przez Pracownię Badań Społecznych z Sopotu w dniach 5–7 lipca 2003 r. na 1014-osobowej próbie reprezentatywnej dla dorosłej ludności kraju, na pytanie, jaki system podatku powinien obowiązywać w Polsce, 59% ankietowanych opowiedziało się za progresywnym podatkiem dochodowym, 50% opowiada się za istniejącym systemem z trzema stawkami podatkowymi 19%, 30% i 40% połączonymi z ulgami, a 9% bez ulg [Jabłoński, 2003].

Wprowadzenie proporcjonalnego podatku dochodowego — zdaniem jego orędowników — ma przynieść również radykalne obniżenie szarej strefy działalności gospodarczej. Spełnienie tej nadziei jest mało prawdopodobne. Jeśli bowiem można bezkarnie nie płacić podatków według 40% stawki, to i o połowę niższa stawka będzie się wydawała zbyt obciążająca, zwłaszcza dla osiągających wysokie dochody. Jeśli można np. prowadzić działalność gospodarczą i mieszkać w Polsce, a mieć status rezydenta innego państwa oraz tam płacić lub nie płacić podatków, to świadczy o sprawności aparatu skarbowego i obniżenie o połowę stawki podatkowej niewiele przyniesie w tym zakresie, bo ona i tak będzie za wysoka w porównaniu ze stawkami występującymi w rajach podatkowych. Odnosi się to także do zagranicznych lokat bankowych

i dochodów z nich płynących, a także innych opisanych w artykule przykładów legalnego i nielegalnego obchodzenia obciążeń podatkowych w Polsce [Solska, 2003]. Ponieważ nie możemy być rajem podatkowym m. in. dlatego, że wkrótce będziemy członkiem UE, która nie tylko zwalcza takie praktyki, ale również próbuje im przeciwdziałać, powinniśmy zdecydowanie podnieść sprawność aparatu skarbowego oraz poprawić jakość stanowionego prawa podatkowego.

Akcja zmierzająca do zastąpienia progresywnego — proporcjonalnym podatkiem dochodowym, prowadzona jest pod hasłem uproszczenia systemu podatkowego. Korzyści ze zniesienia wyższych stawek podatkowych osiągnięte przez osoby, których dochody im podlegają, mają być rekompensatą za straty związane z likwidacją ulg. Wprawdzie osoby podlegające progresywnemu opodatkowaniu korzystają z nich częściej i w większej wysokości, łączna ich wartość jest niższa od wartości ulg 95% podatników pierwszego przedziału dochodowego. Dlatego im należałaby się większa rekompensata za ich likwidację. Trzeba ponadto dodać, że ulga o najwyższej wartości, tzw. duża ulga mieszkaniowa, ma charakter jednorazowy i można założyć, że osoby opodatkowane progresywnie, które były tą ulgą zainteresowane, już z niej skorzystały. Gdyby chodziło tylko o uproszczenie podatku, wystarczyłoby tylko zniesienie ulg.

4. Ewolucja rządowych projektów reformy

Wstępny projekt reformy obowiązującego podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych, w ramach programu naprawy finansów publicznych, przedstawił wicepremier Grzegorz Kołodko, jeszcze przed akceptacją rządu, w końcu lutego 2003 r. Spełnia on w nim postulat uproszczenia systemu podatkowego, ale nie po to, aby wprowadzić proporcjonalny podatek dochodowy, lecz m.in. aby obniżyć obciążenia przede wszystkim osobom o niskich dochodach (w I i II wariantcie). Wstępny projekt zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych składa się z następujących elementów:

- likwidacja wszystkich ulg i zwolnień, z zachowaniem praw nabytych,
- zniesienie możliwości wspólnego opodatkowania małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci,
- przyjęcie jednego z trzech wariantów opodatkowania dochodów osobistych,
- ujednoczenie opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej,
- ujednoczenie opodatkowania dochodów kapitałowych (w tym wprowadzenie odkładanego opodatkowania dochodów giełdowych),
- obniżenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) do poziomu 24%, przy czym samorzady mogłyby we własnym zakresie dokonywać dalszych obniżek (wpływy z podatków dochodowych miałyby należeć do samorządów w zamian za likwidację dotacji i subwencji).

Warianty opodatkowania dochodów osobistych do wyboru:

1. Do obecnej skali podatkowej (19%, 30%, 40%) dodaje się niższą stawkę 17% obowiązującą do 2005 r., następnie zmniejszającą do 15% w 2006 r. i 13% w 2007 r.
2. Wprowadza się zerową stawkę dla dochodów do 2600 zł rocznie i 17% dla dochodów nie wyższych niż 18 500 zł rocznie. Utrzymuje się dotychczasowe stawki: 19% dla dochodów wyższych od 18 500 zł do 37 000 zł, 30% dla dochodów nieprzekraczających 74 000 zł i 40% dla dochodów, które przekraczają 74 000 zł. W tym wariancie zakłada się, że w 2007 r. występowałaby jeszcze stawka 15%.
3. Przewiduje się obniżanie dotychczasowych stawek o jeden punkt procentowy w 2005 roku (tj. do 18%, 29% i 39%, oraz w 2007 r., tj. do 17%, 28% i 38% [Leśniak, 2003a]).

Program gospodarczy przygotowywany przez Ministra Gospodarki, Pracy i Spraw Socjalnych — Jerzego Hausnera, który miał mieć charakter uzupełniający, okazał się konkurencyjny, przede wszystkim w zakresie podatków dochodowych.

Najważniejsze różnice dotyczyły:

- obniżenia CIT nie do 24%, lecz do 19%, którego szacowany koszt dla budżetu wyniesie ponad 4 mld zł,
- zamiast proponowanej niższej stawki 17% — powiększenie kwoty wolnej od podatku,
- utrzymanie niektórych ulg i zwolnień podatkowych.

Pod wpływem sprzeciwów zainteresowanych środowisk oraz dyskusji w ramach Rady Ministrów — Minister Finansów Grzegorz Kołodko modyfikuje projekt zmian w podatkach dochodowych. Modyfikacje te polegały m.in. na:

- obniżeniu CIT do 19%,
- rezygnacji z ujednoczenia opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej,
- zachowaniu ulgi rehabilitacyjnej oraz wspólnego opodatkowania małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci [Leśniak, 2003b].

Po powołaniu Jerzego Hausnera na wicepremiera i koordynatora polityki gospodarczej oraz rezygnacji Grzegorza Kołodki dochodzi do dalszej modyfikacji projektu zmian w podatkach dochodowych. Prezentował je nowy Minister Finansów — Andrzej Raczko.

Przyjęte przez rząd w dniu 24 czerwca br. podstawowe założenia projektu reformy podatków dochodowych zawierają:

- utrzymanie dotychczasowych stawek i progów podatku dochodowego od osób fizycznych (19%, 30%, 40%),
- podniesienie kwoty dochodu wolnej od podatku z 2790 zł do 3168 zł w zamian za wycofanie się z wcześniejszego projektu obniżonej stawki podatkowej w wysokości 17%,
- likwidacja większości ulg z wyjątkiem: ulgi rehabilitacyjnej oraz odsetkowej, polegającej na możliwości odliczania odsetek od kredytów mieszkaniowych,

- zastąpienie dotychczasowych ulg związanych z darowiznami — nowymi, na rzecz organizacji pożytku publicznego (odliczanie od dochodu kwot przekazanych tym organizacjom do wysokości 350 zł oraz odliczenie od podatku wpłat nie większych od 1% podatku,
- zachowanie wspólnego opodatkowania małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci,
- obniżenie CIT do 19% połączonego z likwidacją ulg,
- opodatkowanie dochodów z giełdy.

Zniesienie ulg edukacyjnych ma być zrekompensowane zwiększeniem pomocy państwa w tym zakresie.

Wkrótce, na spotkaniu u Prezydenta przedstawiciele rządu, parlamentu i przedsiębiorców wicepremier

...Jerzy Hausner powiedział, że w podatkach na przyszły rok mogą być jeszcze dokonane — nawet bardzo istotne zmiany [Blaser, 2003a].

Na spotkaniu z przedsiębiorcami wicepremier Jerzy Hausner przedstawił swoją wizję dochodzenia do proporcjonalnego podatku dochodowego. W pierwszym etapie chcieliby, aby już w 2004 r. przedsiębiorcy podlegający podatkowi dochodowemu od osób fizycznych płacili maksymalną stawkę 19%. Wprawdzie zmniejszyłoby to dochody budżetowe o 2,2 mld zł, „...ale to słuszną drogą”. W drugim etapie należałoby stworzyć jednolity system podatkowy dla wszystkich firm, a trzeci etap przyniósłby jednolity podatek dla przedsiębiorców i osób prywatnych. Wicepremier

nie wie tylko, kiedy to powinno nastąpić, czy w 2005 czy w 2006 roku. To już jest sprawa otwarta — wymaga dyskusji [Leśniak, Blajer, 2003].

Za opodatkowaniem 19% stawką indywidualnych przedsiębiorców opowiada się również premier Leszek Miller. Uważa, że to dobry pomysł, i że będzie robił wszystko, aby ta propozycja została przyjęta [Blajer, 2003b].

Równoległe, propozycje zmian w podatkach dochodowych dyskutowane były w środowisku biznesowym. Różne organizacje przedsiębiorców przygotowywały różne warianty obniżek podatkowych, zakładając ich neutralność dla wpływów budżetowych. Jednolity podatek był tylko jedną z propozycji [Leśniak, 2003c].

Wspólny interes skonsolidował organizacje przedsiębiorców w zawiązanej w styczniu Radzie Przedsiębiorczości, a słabość rządu i występujące w nim kontrowersje podatkowe dodały odwagi w domaganiu się przeprowadzenia rewolucji podatkowej. Jednocześnie organizacje przedsiębiorców przedstawiło premierowi w czerwcu konkurencyjny projekt reformy polegającej na wprowadzeniu jednolitej 18% stawki podatkowej dla dochodów pochodzących z działalności gospodarczej, połączonej z likwidacją wszystkich ulg i przywilejów podatkowych. Przedstawiając ten projekt już nie ogra-

niczano się zasadą neutralności dla budżetu państwa, wychodząc z założenia, że — jak stwierdził prezes Business Centre Club — pieniądze na taką reformę powinny się znaleźć w budżecie [Goliszewski, 2003]. Rok 2004

...to ostatni moment na wprowadzenie 19-procentowego podatku dla całej gospodarki — powiedział dziennikarzom Marek Goliszewski — bo w 2005 r. budżet musi znaleźć pieniądze na zapłacenie składki unijnej w pełnej wysokości [Blajer, 2003b].

Na przedsiębiorców oburza się Robert Gwiazdowski — entuzjasta nieskażonego, proporcjonalnego podatku dochodowego — za to, że wprowadzając kwotę wolną od podatku, naruszyli jego czystą postać.

Mówienie o różnych kwotach wolnych od podatku od dochodów osobistych, na co wpadli ostatnio przedsiębiorcy, którzy przez całe lata uważali, że podatek liniowy to zwracanie głowy, a nagle wyczuli nową koniunkturę i zgłaszają różne projekty, które nie rozwiązują problemu, to nieporozumienie [Gwiazdowski, 2003].

Pod wpływem presji przedstawicieli dużych przedsiębiorców, rząd, a następnie większość parlamentarna uchwala wprowadzenie 19% stawki podatkowej od dochodu dla osób prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się na podstawie PIT. Przewidywane z tego tytułu roczne zmniejszenie dochodów budżetu państwa, szacowane na 2,5 mld zł, ma być częściowo (w wysokości 1,2 mld zł) zneutralizowane dzięki wycofaniu podwyżki kwoty wolnej od podatku, która w programie wicepremiera Jerzego Hausnera była przedstawiana jako rozwiązanie alternatywne w stosunku do propozycji obniżenia najniższej stawki podatkowej z 19% do 17%, zawartej w programie ministra Grzegorza Kołodki. W ten sposób 23 miliony podatników PIT, w tym 1,5 miliona właścicieli małych firm będzie częściowo finansowało obniżenie obciążeń podatkowych około 100 tysięcy podatników PIT. Pozostała część ma być wyrównana przewidywanym wzrostem wpływów podatkowych w wyniku ożywienia gospodarczego oraz poprawy ściągalności podatków od przedsiębiorstw. Jeśli te przewidywania się nie spełnią — nastąpi wzrost deficytu budżetowego.

Trzeba ponadto dodać, że radykalne obniżenie PIT skłaniać będzie pracowników o wysokich dochodach do zastępowania stosunków pracy — świadczeniem usług w ramach systemu samozatrudnienia. W ten sposób następować będzie dalsze pomniejszanie dochodów budżetowych, a także wpływów do Narodowego Funduszu Zdrowia. Pracownicy objęci progresywnym podatkiem dochodowym tą drogą będą się starali z niego wyjść. Erozja progresywnego charakteru podatku dochodowego od osób fizycznych nie jest sprzeczna z popieraną przez wicepremiera J. Hausnera koncepcją powszechnego, jednolitego podatku dochodowego. Co więcej, może ona ułatwić jego wprowadzenie. Byłaby to kolejna, radykalna redystrybucja dochodów, tym razem na

rzecz pracowników o wysokich i bardzo wysokich dochodach, prowadząca do dalszego istotnego pogłębienia rozwarstwienia społecznego.

W dyskusji „okrągłego stołu” zorganizowanej przez dziennik „Rzeczpospolita” w styczniu 2003 roku Marek Belka słusznie zwraca uwagę na to, że

w dzisiejszych czasach praktyczne ramy reformy podatkowej są nakreślone przez konieczności budżetowe. Trzeba obniżyć wydatki i tylko w tym zakresie można zmniejszać obciążenia podatkowe. Jestem przeciwny tezie, którą kiedyś sformułował Friedmann, a którą, jak się wydaje, podziela Leszek Balcerowicz — obniżenie podatki, a wydatki będą się musiały do tego dostosować. Po pierwsze rośnie deficyt, po drugie zmniejsza się na gorsze struktura wydatków [*Teoretycznie...*, 2003, s. B4-B5].

Mimo wysokiego deficytu budżetowego rząd postanowił przeprowadzić radykalną reformę podatkową zgodną z podstawowymi założeniami przygotowanymi przez przedstawicieli dużych przedsiębiorstw, polegającą na wysokim obniżeniu obciążeń, do 19%, zarówno w ramach CIT, jak i PIT, wyłącznie dużym i średnim przedsiębiorstwom, której koszty ponieść mają pracownicy i 1,5 mln drobnych przedsiębiorców — podatników PIT oraz budżet państwa w postaci powiększenia deficytu. Realizowana reforma podatkowa reprezentuje nie tylko filozofię, ale i taktykę skrajnego liberalizmu, według której najpierw należy dążyć do radykalnego obniżenia podatków, doprowadzając do pogłębienia nierównowagi budżetowej, aby wymusić ograniczanie wydatków publicznych, przede wszystkim socjalnych. Nie wydaje się, aby w warunkach wysokiego obniżania obciążeń 1% podatników kosztem 99% podatników i powiększania już wysokiego deficytu budżetowego z aprobatą społeczną spotkały się ograniczenia wydatków socjalnych, nawet takich, których racjonalizowanie można byłoby uznać za uzasadnione. Obydwa bowiem kierunki polityki wyraźnie pogarszają sytuację słabszych ekonomicznie grup społecznych, z których znaczna część znajduje się w bardzo trudnej sytuacji materialnej.

Próby uzdrawiania finansów publicznych wyłącznie kosztem słabszych ekonomicznie grup społecznych, przy jednoczesnym wysokim obniżaniu podatków wąskiej grupy o najwyższych dochodach, zaostrzać będą konflikty społeczne. Polityka państwa, która zamiast łagodzić rynkowe zróżnicowanie dochodów, wyraźnie je pogłębia, musi napotykać społeczny sprzeciw.

Istotne pogłębienie zróżnicowania dochodów wpłynie również na zmianę struktury popytu konsumpcyjnego w kierunku zwiększenia udziału popytu na wyroby i usługi importowane kosztem zmniejszenia udziału wyrobów i usług pochodzenia krajowego. Ponadto, osłabiać będzie ono także ogólną dynamikę krajowego popytu konsumpcyjnego.

Radykalna zmiana polityki rządu w omawianym obszarze jest nie tyle ucieczką do przodu, ile zboczeniem na prawo.

5. Podsumowanie

Proces pogłębiania zróżnicowania dochodów i majątku jest naturalnym produktem gospodarki rynkowej. W demokratycznym społeczeństwie jest ono uznawane za nadmierne, wywołujące konflikty społeczne, zagrażające stabilności społecznej i politycznej. W tych warunkach, dla zapewnienia spokoju społecznego, niezbędnego dla rozwoju nie tylko życia społecznego, lecz również ekonomicznego, państwo nie może zachowywać się neutralnie w stosunku do tych procesów. Byłoby to bardzo niebezpieczne, zwłaszcza w warunkach osłabienia wzrostu gospodarczego, głębokiej restrukturyzacji gospodarki, wielkiego bezrobocia, zachodzących procesów globalizacji, powodujących zachwianie względnej równowagi między pracodawcami a pracownikami. Drastyczne wykorzystywanie w takich warunkach przewagi pracodawców nad pracownikami mogłoby prowadzić do ostrych konfliktów społecznych.

W celu łagodzenia narastających rozpiętości dochodowych i wynikających z nich głębokich zróżnicowań w dostępie do podstawowych dóbr i usług (edukacji, ochrony zdrowia itp.) państwa rozwiniętych gospodarek rynkowych dokonują redystrybucji dochodów za pomocą podatków oraz świadczeń finansowych i rzeczowych. Stopień redystrybucji nie jest jednakowy we wszystkich krajach. Zależy on od potrzeb i od przyjętego systemu ekonomiczno-społecznego. Bardzo ważną funkcję redystrybucyjną spełniają obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oparte na zasadzie solidarności społecznej. Redystrybucja podatkowo-transferowa ma łagodzić rozpiętości, a nie usuwać je. Celowy stopień zróżnicowania dochodów ma ważne znaczenie motywacyjne w rozwoju aktywności zawodowej. Redystrybucja dochodów nie powinna działać demobilizująco na aktywność zawodową. Trzeba też przeciwdziałać zjawiskom wyłudzenia świadczeń przez nieuprawnione osoby.

Progresywny podatek dochodowy jest istotnym, chociaż nie najważniejszym narzędziem redystrybucji, zwłaszcza w warunkach wysokiego i rosnącego udziału podatków pośrednich w dochodach publicznych. W 2001 r. wpływ z podatków pośrednich wynosił 82,4 mld zł i były trzy i pół raza wyższe od wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (23,4 mld zł). Zwolennicy proporcjonalnego podatku dochodowego od osób fizycznych, w warunkach regresywnego charakteru podatków pośrednich, zmierzają więc do stosunkowo znacznie większego obciążenia podatkami słabszych ekonomicznie grup społecznych niż grup ekonomicznie silniejszych. Stopień progresji powinien możliwie najwłaściwiej odzwierciedlać zasadę zdolności do płacenia podatków. Skala podatku dochodowego od osób fizycznych przyjęta w Polsce nie spełnia tego warunku, przede wszystkim w pierwszym przedziale dochodowym, który obejmuje 95% podatników. Z kolei, najwyższej stawce podatkowej przypisano zbyt niski próg. W rezultacie, również w trzecim przedziale dochodowym występuje silne zróżnicowanie dochodów. Z punktu widzenia możliwie adekwatnego odzwierciedlenia zasady zdolności płatniczej celowe byłoby zastosowanie pięciu progów. Przy trzech, należałoby wprowadzić większą

kwotę wolną od podatku i drugi przedział tak skonstruować, aby obejmował większość podatników.

Między podatkiem dochodowym od osób fizycznych a podatkiem dochodowym od osób prawnych zachodzi bliski związek. Obciążenia dochodów tymi podatkami nie powinny się istotnie różnić, aby nie skłaniać do nieracjonalnych wyborów w zakresie formy organizacyjnej działalności gospodarczej.

Ze względu na dość swobodny przepływ kapitału, obciążenie dochodów z kapitału pieniężnego i produkcyjnego w Polsce nie może być niezależne od poziomu praktykowanego w innych krajach. W Polsce w 2003 r. nominalna stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosi 27% i w porównaniu z innymi krajami jest umiarkowana. W krajach UE kształtuje się na ogół w przedziale 30–40%. W krajach transformacji systemu ekonomiczno-społecznego od 18% (Węgry) do 32% (Czechy). Nie ma więc konieczności obniżania jej w Polsce, zwłaszcza tak głębokiego (do 19%) w sytuacji wysokiego deficytu budżetowego i konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków związanych z członkostwem w UE. Wprowadzenie jej, nieneutralne dla innych sfer życia społeczno-ekonomicznego, jeszcze bardziej pogłębi napięcia w finansach publicznych.

Dalsze zaostrzenie nierównowagi finansów publicznych oraz napięć społecznych wynikać będzie z obniżenia do 19% PIT dla prowadzących działalność gospodarczą, korzystnego przede wszystkim dla podatników o najwyższych dochodach, podlegających maksymalnej 40% stawce podatkowej. Zwiększa ono natomiast obciążenie zdecydowanej większości podatników prowadzących działalność gospodarczą, osiągających dochody w ramach pierwszego przedziału podatkowego.

Nadzieja, że rosnące dochody z obniżki podatków przekształcane będą w inwestycje produkcyjne, jest zbyt optymistyczna w warunkach niedostatecznego popytu i niewykorzystanego potencjału produkcyjnego. Podział zysków w największych spółkach działających w Polsce w 2002 r. nie daje podstaw do żywienia takiej nadziei. Wprawdzie na 39 największych spółek prawie połowa zatrzymała w całości osiągnięty zysk, w większości są to firmy państwowe lub z udziałem państwa, przy czym tylko udział Banku PKO BP w ogólnej kwocie niepodzielonego zysku wyniósł 17%. Cztery spółki w całości przeznaczyły zysk na dywidendy i dodatkowe świadczenia dla pracowników, szereg innych większe kwoty dzieliło na dywidendy i premie, niż pozostawiało na potrzeby rozwoju. Np. PEKAO S.A. na potrzeby własne przeznaczyła 109 mln zł, na dywidendy i premie dla pracowników zaś 693 mln zł, a Bank Handlowy odpowiednio 11 mln zł i 232 mln zł [Michalski, 2003].

Nie mamy i nie będziemy mieli żadnych „twardych” dowodów na to — podkreśla też Marek Belka w dyskusji „okrągłego stołu” „Rzeczpospolitej” — żeby stwierdzić, czy polskie obciążenia podatkowe są łącznie tak wysokie, że ich obniżenie przyniesie wzrost aktywności ekonomicznej, który po pewnym czasie — nie wiadomo zresztą jakim — spowoduje wzrost wpływów budżetowych. Musimy się zatem trzymać zasady neutralności budżetowej, a jednocześnie spełnić kryterium Maastricht [Teoretycznie..., 2003, s. B4-B5].

Prostota podatku jest ważną zaletą, ale nie najważniejszą. Proporcjonalny podatek dochodowy jest prosty, ale przez większość społeczeństwa nie jest akceptowany, na co wyraźnie wskazują sondaże opinii publicznej. Podatek dochodowy może efektywnie pełnić, i na ogół pełni, inne funkcje, poza najważniejszą — fiskalną. Najszerzej wykorzystywane są trzy kierunki pozafiskalnego oddziaływania podatku dochodowego, mianowicie:

- pobudzanie inwestycji,
- popieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz
- uwzględnianie zróżnicowanej sytuacji rodzinnej podatników i wspieranie zachowań prorodzinnych.

Wszystkie trzy kierunki możliwego pozafiskalnego oddziaływania mają bardzo ważne znaczenie dla Polski. Rezygnując z pewnych dochodów podatkowych, lepiej udzielać ulg nakierowujących podatników na określone społecznie priorytetowe działania niż, obniżając podatki, nie wpływając na ich wydatkowanie. Ulgi podatkowe stosowane dotychczas w polskim systemie podatku dochodowego były, jak się wydaje, zbyt liczne i na ogół źle adresowane. Dotyczy to przede wszystkim dużej ulgi mieszkaniowej oraz ulgi związanej z budową mieszkań na wynajem. Obejmowały one stosunkowo wąską grupę społeczną i służyły w większym stopniu do obniżania obciążeń podatkowych niż do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Natomiast ulga remontowa, szeroko wykorzystywana przez różne grupy dochodowe — sprzyja poprawie standardu, zwłaszcza starych zasobów mieszkaniowych. Ulgi te spełniają jeszcze ważną funkcję fiskalną, ograniczając szarą strefę w produkcji materiałów budowlanych i w usługach budowlanych. Przy ogromnym deficycie mieszkaniowym i zdekapitalizowanych zasobach, niepodważalnym ekonomicznym i społecznym znaczeniu mieszkalnictwa — trudno zrozumieć ich likwidację.

Bibliografia

- Blajer P., 2003a, *Wszystko może się zmienić*, „Rzeczpospolita” 27.06.
- Blajer P., 2003b, *Jedna stawka dla firm*, „Rzeczpospolita” 25.07.
- Dąbrowski M., 2002, *Podatkowy populizm*, „Rzeczpospolita” 04–05.05.
- Gajl N., 1992, *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gaudemet P. M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Gilowska Z., 2003, *Podatek liniowy i sprawiedliwość społeczna*, „Rzeczpospolita” 25.06.
- Goliszewski M., 2003, *Ludziom trzeba powiedzieć prawdę* (Rozmowa z Markiem Goliszewskim, prezesem BCC i wiceprzewodniczącym Komisji Trójstronnej, przeprowadzona przez Antoniego Kowalika), „Rzeczpospolita” 11.06.
- Gwiazdowski R., 2003, *Przezwyciężyć poczucie alienacji*, „Rzeczpospolita” 10.06.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2001 r.*, 2002, „Biuletyn Skarbowy” nr 4.
- Jabłoński P., 2003, *Niewiara w ożywczą moc liniowego* (Wyniki sondażu przeprowadzonego przez Pracownię Badań Społecznych z Sopotu w dniach 5–7.07.2003 r. na 1014-osobowej próbie reprezentatywnej dla dorosłej ludności kraju), „Rzeczpospolita” 11.07.

- Król J., 2003, *Duch Janosika*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 13.
- Kuzińska H., 2002, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Leśniak G., 2003a, *Kołodko przedstawia założenia reformy*, „Rzeczpospolita” 01.02.
- Leśniak G., 2003b, *Kosmetyka zamiast reformy*, „Rzeczpospolita” 17–18.05.
- Leśniak G., 2003c, *Jak obniżyć podatki, żeby budżet nie stracił*, „Rzeczpospolita” 12.03.
- Leśniak G., Blajer P., 2003, *Mniej ograniczeń, niższe podatki*, „Rzeczpospolita” 12–13.07.
- Michalski A., 2003, *Inwestycje zamiast podatków*, „Rzeczpospolita”.
- Nojszewska E., 2002, *Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Rosati D., 2003, *Wyjdzie gospodarce na zdrowie*, „Rzeczpospolita” 28–29.06.
- Rocznik Statystyczny z lat 1994–2002*, GUS, Warszawa 1994–2002.
- Revenue Statistics 1965–1998, 1999*, ODCE.
- Sobiech J., 2003, *Kontrowersyjne problemy opodatkowania dochodów w Polsce*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Alicja Pomorska (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Solska J., 2003, *Bogaci nie płacą*, „Polityka” nr 29.
- Styczeń M., 1999, *Redystrybucyjne efekty podatku dochodowego i podatków pośrednich*, w: *Podatki i wydatki socjalne jako narzędzia redystrybucji dochodów gospodarstw domowych*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Szyber W. B., 2003, *Społeczne aspekty wzrostu gospodarczego*, „Ekonomia” nr 9. Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Teoretycznie możemy zrobić wszystko. „Okragły stół” „Rzeczpospolitej”. Eksperti finansowi, biznesmeni i politycy o polskim systemie podatkowym*, 2003, „Rzeczpospolita” 28.01.
- United States Tax Reform in 21st Century*, 2002, Zodrow G. R., Mieszkowski P. (wyd.), Cambridge University Press.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU nr 80, poz. 350 z późniejszymi zmianami.
- Wyźnikiewicz B., 2003, *Czy podatek liniowy jest niesprawiedliwy?*, „Rzeczpospolita” 12.08.
- Żyżyński J., 2003, *Ekonomiczne realia*, „Rzeczpospolita” 09.01.

A b s t r a c t Controversies about the Personal Income Tax



The paper is devoted to the problems, discussed not only in Poland, of defining the proper kind of the personal income tax. Should it be progressive? If so, then to what degree? Or proportional and at what level?

The paper is composed of five chapters: general remarks, three essential sections, and the summary.

In the second chapter, a detailed analysis of the level and structure of the personal income tax burden in Poland in 2001 is presented.

In the third chapter, the arguments of the partisans of replacing the progressive personal income tax with a proportional one are presented and submitted to critical examination. Next, reasons for the expediency of the progressive personal income tax are given. Also, attention is drawn to the inadequacy of the tax scale in-force in Poland in the light of the requirements of the tax capacity principle as basic criterion of tax burden distribution. This, in particular, regards the first income bracket that encompasses 95% of the taxpayers.

The fourth chapter presents the evolution of the government plans for reform of the personal income tax, together with their critical examination. The summary contains the main conclusions drawn from the analysis.