

WOJCIECH KUROWSKI

## FUNKCJA FISKALNA PODATKÓW W POLSCE W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

### 1. EWOLUCJA I STRUKTURA SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

Każdy system społeczno-gospodarczy państwa wymaga adekwatnego systemu podatkowego. Dlatego też w państwach przechodzących transformację ustrojową od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej zasadniczą reformą systemów podatkowych stała się koniecznością.

Obowiązujący w Polsce w latach osiemdziesiątych system podatkowy miał wszystkie cechy charakterystyczne dla systemów istniejących w państwach tzw. realnego socjalizmu, o gospodarce planowanej centralnie. Podstawową jego cechą był podział całego systemu według kryteriów podmiotowych na dwa całkowicie od siebie niezależne subsystemy: subsystem opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych i subsystem opodatkowania ludności i gospodarki nie uspołecznionej.

Jeśli przyjąć za kryteria oceny systemu podatkowego jego zgodność z realizowanymi celami społecznymi i gospodarczymi oraz prostotę, to system podatkowy z lat osiemdziesiątych był źle skonstruowany i niefunkcjonalny, gdyż:

- nie gwarantował budżetowi państwa łatwo ściągalnych dochodów w koniecznej wysokości,
- nie traktował równorzędnie wszystkich sektorów gospodarczych, niezależnie od formy prawnej,
- nie traktował równorzędnie wszystkich dochodów osób fizycznych,
- nie sprzyjał akumulacji kapitału i aktywności gospodarczej,
- nie realizował — w koniecznym zakresie — celów polityki społecznej<sup>1</sup>.

W tej sytuacji należałoby oczekiwać, że niedostosowanie systemu podatkowego ujawni się jeszcze wyraźniej z momentem rozpoczęcia procesu transformacji. Potwierdził to w pełni ostry kryzys finansów publicznych na początku 1991 roku. Jedną z istotnych przyczyn tego kryzysu był właśnie niedostosowanie do nowych warunków system podatkowy. Reforma systemu podatkowego stała się również konieczna w związku z przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego. Niezbędne stało się więc ustanowienie finansowych podstaw działalności władz gminnych.

W reformowaniu systemu podatkowego zapoczątkowanym w 1989 roku w Polsce pożytkowane zostały doświadczenia wypracowane przez państwa

---

<sup>1</sup> I. Bolkowiak, *Docelowy system podatkowy*, "Przegląd Podatkowy", 1991 nr 2, s. 13.

o gospodarce rynkowej. Przy konstrukcji nowego systemu podatkowego przyjęto więc, że:

- zachowana zostanie zasada centralnego władztwa podatkowego,
- podporządkowany on będzie zasadzie koncentracji dochodów publicznych za pomocą kilku wiodących podatków,
- reforma systemu podatkowego oparta będzie na zasadzie przekazania części podatków w gestię władz samorządowych,
- oprze się w większym stopniu niż przed reformą dochody budżetowe na podatkach pośrednich,
- uwzględni się potrzebę używania podatków do realizacji funkcji pozafiskalnych,
- reformowanie systemu podatkowego będzie zgodne z podstawowymi zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

Lata 1989 - 1993 można uznać za decydujące, jeśli chodzi o przebudowę systemu podatkowego. Punktem wyjścia była ustawa o działalności gospodarczej uchwalona w grudniu 1988 roku, gwarantująca wszystkim sektorom własnościowym jednolite warunki funkcjonowania, w tym także opodatkowania<sup>3</sup>. Pomimo rozłożenia reformy w czasie można stwierdzić, że radykalne zmiany systemu podatkowego miały znamiona łagodnej rewolucji podatkowej<sup>4</sup>. Reforma podatkowa przeprowadzona w Polsce miała zasadniczy charakter. Nowa jakość w postaci innych niż dotąd relacji między poszczególnymi rodzajami podatków, często zupełnie nowych, w poprzednim systemie nie występujących, powstała nie drogą powolnej ewolucji historycznie ukształtowanych systemów podatkowych, lecz w stosunkowo krótkim czasie.

Za filary reformy podatkowej uznać należy:

- wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1992 roku podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>5</sup>,
- istotne zreformowanie w 1992 roku podatku dochodowego od osób prawnych<sup>6</sup>,
- wprowadzenie z dniem 5 lipca 1993 roku podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego<sup>7</sup>,
- istotne zreformowanie podatków i opłat lokalnych (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od spadków i darowizn, podatek od środków transportu)<sup>8</sup>.

Uproszczenie systemu opodatkowania ludności było ważnym motywem zmian w systemie podatkowym. Bardzo głęboko zreformowanym członem systemu obciążeń osób fizycznych jest opodatkowanie dochodów. W roku 1992 wprowadzony został podatek dochodowy od osób fizycznych.

<sup>2</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 320.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 4, poz. 12.

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, op. cit. s. 322.

<sup>5</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. Nr 90, poz. 416, z późn. zm.

<sup>6</sup> Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. Nr 21, poz. 86, z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym, Dz. U. 1993, Nr 11, poz. 50, z późn. zm.

<sup>8</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. Nr 9, poz. 31.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 roku była wielokrotnie nowelizowana, ale podstawowy kształt i charakter podatku został zachowany. W opodatkowaniu dochodów przyjęto tzw. rozwiązanie mieszane, które polega na kumulowaniu dochodów z niektórych źródeł i ich całościowym opodatkowaniu oraz na cząstkowym opodatkowaniu wybranych dochodów. Konsekwencją tego jest stosowanie zryczałtowanych form opodatkowania w odniesieniu do niektórych kategorii przychodów. Polski podatek dochodowy od osób fizycznych posiada trójstopniową skalę podatkową o progresji ciągłej. Cechą charakterystyczną podatku jest realizacja funkcji pozafiskalnych, takich jak łagodzenie dysproporcji w układzie dochodów, realizacja ważnych celów społecznych. Cele te są realizowane poprzez ulgi i zwolnienia w podatku, których obecność stanowi stały element polskiego podatku dochodowego.

Wprowadzenie jednolitego, powszechnego opodatkowania dochodów osób fizycznych było jednym z przełomowych punktów reformy polskiego systemu podatkowego. Obecnie bowiem, podatnik niezależnie od ilości i rodzajów źródeł dochodów płaci w zasadzie tylko jeden podatek, natomiast liczba aktów prawnych regulujących zasady ustalania i poboru tego podatku uległa zmniejszeniu z kilkudziesięciu do kilkunastu. Tym samym system podatkowy został w dużej części uproszczony i dostosowany do standardów europejskich.

Osoby fizyczne płacą poza podatkiem dochodowym, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym, również inny podatek bezpośredni – podatek od spadków i darowizn. Niektóre z podatków obciążają koszty prowadzonej przez osoby fizyczne działalności gospodarczej (podatek od nieruchomości, od środków transportowych). Wpływy z tych podatków stanowią dochód samorządów.

W systemie podatkowym w Polsce do roku 1992 brak było jednolitych rozwiązań w odniesieniu do osób prawnych funkcjonujących jako podmioty gospodarcze. W 1988 r. osoby prawne płaciły, w zależności od przynależności do sektora własnościowego, podatek dochodowy uregulowany ustawą o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej<sup>9</sup> lub podatek dochodowy uregulowany ustawą o podatku dochodowym z 1972 r., dotyczący podmiotów gospodarki nieuspołecznionej<sup>10</sup>. Ten ostatni obejmował przede wszystkim osoby fizyczne, ale także – nieliczne ówczesnie – prywatne osoby prawne.

Od 1992 roku podmiotami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych są nie tylko osoby prawne, ale również jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej<sup>11</sup>. Wyłączone z opo-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, Dz. U., 1981, Nr 19, poz. 103 z późn. zmian.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym, Dz. U. Nr 53, poz. 339 z późn. zm.

<sup>11</sup> Przez osobę prawną rozumie się zorganizowany, dla osiągnięcia określonych celów, zespół ludzi i przedmiotów majątkowych, który został uznany przez prawo za samodzielny podmiot prawa cywilnego. Osobowość prawną podmiotom krajowym nadają ustawy regulujące byt prawny podmiotów lub ich grup, przy czym najczęściej ustawy te wiążą nabycie osobowości prawnej z wpisem do właściwego rejestru. Poza osobami prawnymi, podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych są również jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Jednostkami takimi są wszelkiego rodzaju zespoły ludzi i składników majątkowych zorganizowane w celu prowadzenia określonej działalności we własnym imieniu i na własny rachunek. Szczególnym rodzajem jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej jest nowa jednostka podatkowa, jaką jest od 1996 roku podatkowa grupa kapitałowa. Grupę tę mogą tworzyć wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Zob. I. Ożóg, *Ulgi inwestycyjne w 1996 roku w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych*, "Vademecum Podatnika" 72, DIFIN, Warszawa 1996, s. 15 - 17.

datkowania są niektóre rodzaje spółek i inne osoby prawne, w stosunku do których ustawodawca zastosował zwolnienia, m.in. NPB, Skarb Państwa, gminy. Podatek dochodowy od osób prawnych jest podatkiem proporcjonalnym, uiszczanym zaliczkowo.

Można stwierdzić, że w latach 90-tych wprowadzono fundamentalne zmiany w opodatkowaniu osób prawnych, ujednolicając opodatkowanie podatkiem dochodowym w odniesieniu do wszystkich sektorów własnościowych. Porównując system podatku dochodowego od osób prawnych obowiązujący w Polsce z systemami, które krystalizowały się przez wiele lat i aktualnie obowiązują w krajach Unii Europejskiej trzeba przyznać, że w krótkim czasie dokonana została bardzo poważna transformacja systemu, którego celem był transfer zysku z przedsiębiorstw państwowych do budżetu, w system, który odpowiada wymogom gospodarki rynkowej.

Od 5 lipca 1993 roku obowiązuje w Polsce ustawa z 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>12</sup>. Przepisy tej ustawy zreformowały w zasadniczy sposób podatki pośrednie w Polsce. Podatek od towarów i usług i akcyza zastąpiły dotychczasowy podatek obrotowy, mający wiele wad.

Po pierwsze, podatek ten sprzyjał tzw. pionowej koncentracji produkcji, zwłaszcza w sytuacji, gdy podatnikiem tego jednofazowego podatku obrotowego był producent. Producent opłacający podatek był zainteresowany tym, aby towar był w maksymalnym stopniu wyprodukowany bez udziału zewnętrznych kooperantów, którzy realizując zyski od swoich dostaw powodowaliby wzrost kosztów podatnika i zwiększenie podstawy jego opodatkowania.

Po drugie, podatek obrotowy doprowadzał – w przypadku jego poboru we wcześniejszych stadiach – do pewnej nierówności sektorowej, w dalszych fazach obrotu bowiem nie następowało opodatkowanie powstałego zysku (marży).

Po trzecie, omawiany podatek nie stwarzał przesłanek stymulujących eksport, nie było bowiem procedur zwrotu tego podatku w przypadku eksportu towarów i usług.

Wreszcie, podatek obrotowy zniekształcał ceny towarów i usług, które kształtowały się zależnie od liczby faz obrotu. Deformacje powodowane były też zwiększeniem cen przez liczenie podatku w danej fazie również od podatku uiszczanego w fazach poprzednich<sup>13</sup>.

Wszystkie słabości podatku obrotowego sprawiły, że postanowiono wprowadzić podatek od towarów i usług (PTU), wzorowany na podatku VAT obowiązującym w Unii Europejskiej. Podatek od towarów i usług jest odmianą podatku obrotowego wielofazowego, opodatkowującą tylko obrót netto, który powstał u producenta. Podatek ten, choć jest pobierany we wszystkich fazach obrotu, obciąża wyłącznie finalnego odbiorcę, tj. konsumenta. Taki system poboru podatku respektuje zasadę jednokrotności opo-

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 11, poz. 50; Nr 28, poz. 127; Nr 129, poz. 599.

<sup>13</sup> *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, praca zbior. pod red. S. Owsianka, PWN, Warszawa 1995, s. 125 - 126; A. Wesolowski, *Podatek od towarów i usług (VAT)*, "Przegląd Podatkowy" 1991 nr 5, s. 5; J. Ickiewicz, *VAT – warunki wprowadzenia*, "Przegląd Podatkowy" 1991 nr 5, s. 3 - 4.

datkowania, a poza tym – co ważne – taka konstrukcja podatku powoduje, że nie jest on elementem kosztów działalności podmiotu, albowiem stawka tego podatku nie jest zawarta w cenie zbytu, tak jak to było w przypadku podatku obrotowego.

Za wprowadzeniem podatku od towarów i usług przemawiały również takie względy jak powszechność opodatkowania, jaką charakteryzuje się podatek od towarów i usług, chęć zlikwidowania nadużyć występujących w poprzednim podatku obrotowym<sup>14</sup>. Istotny wpływ na wprowadzenie tego podatku miał również zamiar przystąpienia Polski do Unii Europejskiej<sup>15</sup> oraz konieczność stworzenia zasad opodatkowania obrotów zrozumiiałych dla podmiotów zagranicznych, zamierzających inwestować w Polsce.

Wprowadzenie podatku od towarów i usług miało przełomowe znaczenie dla reformy systemu opodatkowania pośredniego, przyczyniło się do znacznego ujednoczenia i upowszechnienia opodatkowania konsumpcji. Jego wprowadzeniu towarzyszyło szereg kontrowersji i obaw. Szczególnie obawiano się nagłego wzrostu cen. Kolejnym ujemnym skutkiem PTU miał być spodziewany spadek płynności u podmiotów gospodarczych, które musiały zaangażować średnio o 22% więcej środków na zakupy inwestycyjne, zaopatrzeniowe itd. dotychczas zwolnione z podatku obrotowego. Jest to typowy efekt, odczuwany szczególnie tam gdzie kredyt jest drogi, co dotyczy gospodarki polskiej<sup>16</sup>.

Z perspektywy czasu, można dzisiaj stwierdzić, iż nie sprawdziły się obawy towarzyszące przygotowaniom do wprowadzenia PTU. Reforma systemu opodatkowania konsumpcji, z podatkiem od towarów i usług na czele, powiodła się. Zabezpieczając się przed nieoczekiwanymi ruchami cen na rynku rząd podjął w ostatniej chwili decyzję, której wagę trudno przecenić – zamrożenie cen na trzy miesiące – zlikwidowało to formalnie możliwość nieuzasadnionego (psychologicznego) wzrostu cen po 5 lipca 1993 r.

Drugim, obok podatku od towarów i usług, podatkiem pośrednim wprowadzonym ustawą z dnia 8 stycznia 1993 roku jest podatek akcyzowy. Podatnikami akcyzy są zarówno producenci, jak i importerzy tzw. wyrobów akcyzowych. Obowiązek podatkowy powstaje niezależnie od obowiązku uiszczenia podatku od towarów i usług. Przedmiotem opodatkowania akcyzą jest sprzedaż towarów oraz odpłatne świadczenie usług, a także import i eksport w zakresie tzw. wyrobów akcyzowych. W podatku akcyzowym znajdują zastosowanie zarówno stawki procentowe jak i kwotowe. Podatek ten jest selektywnym podatkiem konsumpcyjnym.

Trzecim podatkiem pośrednim wprowadzonym w 1993 roku jest podatek importowy<sup>17</sup>, obowiązujący do 1996 roku. Nakładany on był na osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz na

<sup>14</sup> A. Wesolowski, *Podatki pośrednie, VAT, akcyza, podatek importowy*, "Vademecum Podatnika" 36, DIFIN, Warszawa 1994, s. 17.

<sup>15</sup> Podatek VAT jest stosowany we wszystkich krajach Wspólnoty (Rada Wspólnoty Europejskiej w tym celu wydała szereg dyrektyw, wśród których podstawowe znaczenie ma VI Dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej). Zob.: H. Litwińczuk, *Jak działa VAT*, "Przegląd Podatkowy" 1993, nr 5, s. 8.

<sup>16</sup> Zob.: K. Woźniak, *Podatek od towarów i usług – ocena wdrożenia*, Instytut Finansów, Warszawa 1994, s. 6 - 7.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy Dz. U. Nr 123, poz. 551.

osoby fizyczne, na których ciążył obowiązek zapłaty cła. Przedmiotem opodatkowania były towary sprowadzane lub nadsyłane z zagranicy<sup>18</sup>.

## 2. POLITYKA PODATKOWA A STRUKTURA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH

W gospodarce centralnie zarządzanej dochody budżetu państwa powstawały głównie z opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych. Podatki z sektora uspołecznionego stanowiły 80 - 90% ogółu dochodów budżetowych<sup>19</sup>. Udział podatków od dochodów ludności był natomiast znikomy.

W latach 1989 - 1990 poważnym zagrożeniem dla kształtowania się wpływów budżetowych było zmniejszanie się rentowności przedsiębiorstw państwowych. Wraz ze zmniejszaniem się zysków spadały wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, a obciążające zysk podatki – oparte na innej niż zysk podstawie (obciążająca tylko przedsiębiorstwa państwowe dywidenda oraz podatek od wzrostu wynagrodzeń dotyczący w 1990 r. także prywatnych osób prawnych, poza firmami z udziałem kapitału zagranicznego) – obniżyły znacznie zyskowność netto, pozbawiając przedsiębiorstwa środków na rozwój i przyczyniając się do spadku przeciętnej rentowności oraz do narastania zaległości podatkowych (na koniec 1990 r. wynosiły one około 6 bln starych zł – w tym w podatku dochodowym 2,1 bln starych zł)<sup>20</sup>.

Z tego powodu, w Polsce po roku 1989 w związku z gwałtownym spadkiem dochodów budżetowych w relacji do PKB jak i w związku z polityką stabilizacyjną wymagającą likwidacji deficytu budżetowego, głównym problemem polityki podatkowej stało się znalezienie wystarczająco wydajnych źródeł podatków.

Potrzeba sprawnej realizacji funkcji dochodowej (fiskalnej) systemu podatkowego była jednym z głównych czynników jego reformy. Efekt przebudowy systemu podatkowego najlepiej obrazują przemiany w strukturze dochodów budżetu państwa (patrz tabela 1).

Tabela 1

Struktura procentowa dochodów budżetu państwa w Polsce w latach 1991 - 1996

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Dochody ogółem</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>1. Dochody podatkowe</b>	79,7	78,7	80,5	82,3	81,0	84,1
Podatki pośrednie	29,9	33,0	38,7	42,6	43,4	46,9
Podatek dochodowy od osób prawnych	25,5	16,2	13,6	10,8	10,0	10,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	-	23,1	26,0	27,4	27,1	26,2
Podatek od wzrostu wynagrodzeń	12,8	3,0	2,2	0,8	-	-
Podatek od wynagrodzeń i wyrównawczy	10,0	-	-	-	-	-
Inne dochody podatkowe	1,5	-	-	0,7	0,5	0,1
<b>2. Dochody niepodatkowe</b>	20,3	21,3	19,5	17,7	19,0	15,9

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

<sup>18</sup> Szerzej na temat konstrukcji tego podatku patrz: *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, praca zbior. pod red. S. Owsiaka, op. cit., s. 125 - 126.

<sup>19</sup> A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1990, s. 21.

<sup>20</sup> Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 1991.

Tabela 1 ukazuje podstawowe tendencje: wzrost udziału podatków pośrednich, oraz spadek znaczenia podatku dochodowego od osób prawnych, w dochodach budżetu państwa. Widoczne są również rezultaty wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych. Jego udział w tworzeniu budżetu państwa jest ponad 2,5-rza wyższy niż dawnego podatku od wynagrodzeń i wyrównawczego. Za słuszne należy więc uznać zniesienie w 1994 roku podatku od wzrostu wynagrodzeń, którego znaczenie fiskalne malało wraz z upływem lat. Pomimo ostrej progresji tego podatku w praktyce jego ciężary były ponoszone połowicznie. Świadczą o tym znaczne zaległości przedsiębiorstw wobec budżetu z tytułu tego podatku, w 1993 roku przekroczyły one osiągnięte wpływy z tego podatku.

Dokonane przemiany w strukturze dochodów podatkowych należy uznać za słuszne; zwiększenie udziału podatków pośrednich, które stanowią obecnie główne źródło dochodów budżetu państwa, jest uzasadnione. Podatki pośrednie mają wiele wad z punktu widzenia podatnika, ale gromadzenie dochodów budżetowych za pomocą podatku od towarów i usług oraz akcyz jest znacznie bardziej korzystne, z punktu widzenia popierania wzrostu gospodarczego, aniżeli przejmowanie tych dochodów przy wykorzystaniu podatków dochodowych. Podatki pośrednie bowiem, obciążając wydatki stymulują wzrost oszczędności, które z kolei indukują inwestycje. Podatek od towarów i usług jest także neutralny w procesach konkurencji. Nie wywiera on bowiem wpływu na warunki produkcji i wymiany. Podatek od towarów i usług cechuje także wysoka wydajność, zapewniająca odpowiednie wysokie dochody budżetu państwa. Fakt, że jest to podatek powszechny i wielofazowy sprawia, że jego regulowanie pozostawia "ślady" dla kontroli podatkowej w postaci faktur. Technika poboru tego podatku pozwala na pełne uwolnienie eksportowanych produktów od kwot naliczonego wcześniej podatku, co ma duże znaczenie dla konkurencyjności eksportu na rynkach innych krajów.

Dochody z podatków pośrednich w 1995 roku wyniosły 36 428,7 mln zł, co stanowiło 53,4% wszystkich dochodów podatkowych. Szczegółowe dane dotyczące wpływów z poszczególnych podatków zamieszczono w tabeli 2. Wśród pięciu obecnie występujących podatków pośrednich największe znaczenie fiskalne mają podatek od towarów i usług oraz akcyza.

Tabela 2

## Wpływy z podatków pośrednich w 1995 i 1996 roku

Wyszczególnienie	1995	Struktura	1996	Struktura
	tys. zł	%	tys. zł	%
Dochody z podatków pośrednich	36 428,7	100,0	47 032,2	100,0
1. Podatek obrotowy	46,5	0,1	—	—
2. Podatek od towarów i usług	20 791,9	57,0	28 223,4	60,0
— kraj	8 782,5		10 752,3	
— import	12 009,4		17 471,0	
3. Podatek importowy	3 242,3	9,0	2 937,8	6,3
4. Podatek akcyzowy	12 139,9	33,3	15 544,8	33,1
— od wyrobów krajowych	10 852,9		13 621,5	
— od towarów importowanych	1 294,7		1 921,3	
5. Podatek od gier	192,1	0,5	317,0	0,6
6. Podatek od sprzedaży akcji w obrocie publicznym	1,5	0,004	—	—

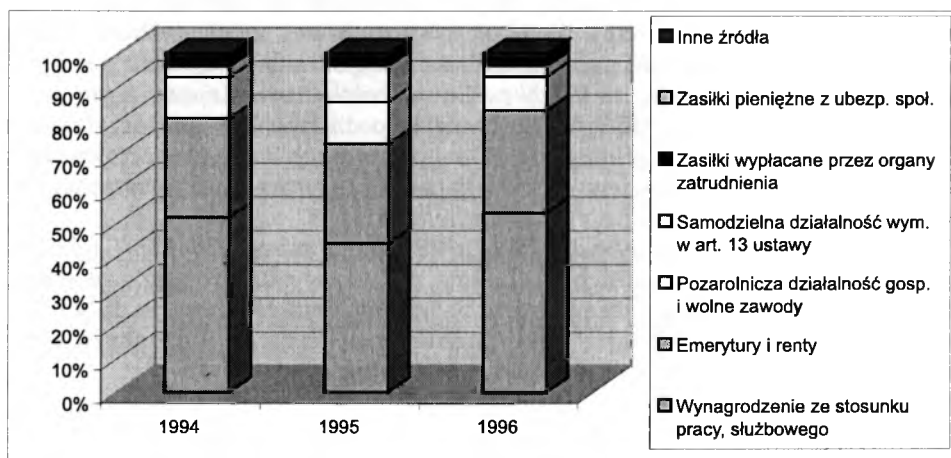
Źródło: Dane Departamentu Podatków Pośrednich Ministerstwa Finansów.

Wpływy z podatku od towarów i usług rosły z roku na rok, czego przyczyną była przyjęta przez państwo strategia podatkowa, zmierzająca do rozszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego podatku. Liczba podatników wynosiła w 1994 roku 477 687, natomiast w połowie 1997 roku wynosiła ona już 794 926<sup>21</sup>.

W 1996 roku dochody z tytułu podatku akcyzowego wyniosły 15 544,8 mln zł co stanowiło 18,5% ogółu dochodów podatkowych budżetu państwa. Podatek akcyzowy jest jednym z najbardziej wydajnych fiskalnie podatków, a przysparzając dochodów budżetowi państwa może spełniać również inne ważne funkcje (np. obciążając w różnej wysokości napoje alkoholowe, może powodować zmniejszenie zużycia alkoholi wysokoprocentowych).

Spośród podatków bezpośrednich największe znaczenie fiskalne ma podatek dochodowy od osób fizycznych, który stanowi pewne i wydajne źródło zasilania budżetu państwa. W 1992 roku całości PKB wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 6,3% PKB, natomiast w 1996 roku już 7,2% PKB<sup>22</sup>. Zrealizowane wpływy z tego podatku w 1997 roku wyniosły 39 550,6 mln zł, co stanowiło 34,3% wpływów podatkowych ogółem<sup>23</sup>.

Strukturę wpływów z podatku dochodowego według źródeł dochodów przedstawia rycina 1.



Rycina 1. Struktura wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych według źródeł dochodów

**Źródło:** Dane Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów.

Podstawowym źródłem dochodów w podatku dochodowym od osób fizycznych są wynagrodzenia ze stosunku pracy i służbowego. Istotny odsetek stanowią również wpływy z opodatkowania tym podatkiem emerytur i rent, natomiast znikomy procent stanowią wpływy z opodatkowania samodzielnej działalności gospodarczej.

<sup>21</sup> Dane Departamentu Podatków Pośrednich Ministerstwa Finansów.

<sup>22</sup> Biała Księga Podatków Ministerstwa Finansów.

<sup>23</sup> Jak wyżej.

Wysokość wpływów z tego podatku w dużym stopniu jest uzależniona od ulg i zwolnień. Ulgi i zwolnienia pełnią ważne funkcje pozafiskalne, jednakże, gdy są zbyt rozbudowane, mogą przyczyniać się do nadmiernego obniżenia wpływów do budżetu państwa. W 1996 roku ulgi z tytułu darowizn spowodowały zmniejszenie dochodów budżetu państwa o 1,9 mld PLN, czyli dwa razy więcej niż w 1995 roku<sup>24</sup>. Innym czynnikiem obniżającym wydajność dochodową podatków w Polsce są nadużycia podatkowe. Niska ściągalność podatków w poważnym stopniu ogranicza dochody budżetowe państwa.

W konkluzji rozważań na temat struktury podatkowych dochodów budżetowych stwierdzić trzeba, że przemiany dokonane w latach dziewięćdziesiątych w dużym stopniu usprawniły system podatkowy, pod kątem zapewnienia wpływów budżetowi państwa.

Tabela 3

**Dochoady budżetu państwa w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej  
(w % PKB)**

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Czechy</b>						
Podatek dochodowy od osób prawnych	11,0	12,2	13,7	10,6	7,7	6,2
Podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne	21,9	21,2	17,0	17,9	19,5	22,5
VAT, akcyza, cła	19,5	21,2	13,8	12,5	13,3	14,4
Inne podatki i dochody niepodatkowe	17,1	6,7	10,5	7,1	9,9	8,1
<b>Estonia</b>						
Podatek dochodowy od osób prawnych	–	–	–	5,9	4,8	3,4
Podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne	–	–	–	16,5	20,4	20,7
VAT, akcyza, cła	–	–	–	9,4	11,6	13,5
Inne podatki i dochody niepodatkowe	–	–	–	2,8	2,8	3,6
<b>Węgry</b>						
Podatek dochodowy od osób prawnych	8,1	8,2	5,6	2,5	2,0	2,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne	19,8	19,8	19,9	21,0	21,9	20,7
VAT, akcyza, cła	18,9	15,6	14,0	14,9	15,8	14,9
Inne podatki i dochody niepodatkowe	12,8	14,3	14,3	15,3	16,1	15,7
<b>Polska</b>						
Podatek dochodowy od osób prawnych	9,7	14,0	6,1	4,6	4,2	3,4
Podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne	10,8	10,4	15,9	18,2	19,0	18,6
VAT (podatek obrotowy), akcyza, cła	8,9	6,9	9,5	11,3	14,2	14,8
Inne podatki i dochody niepodatkowe	12,1	11,7	10,0	9,9	10,1	9,9

**Źródło:** *Fiscal policy issues in developing countries*, "World Economic Outlook", May 1996, IMF Washington, s. 80.

Struktura dochodów została dostosowana do gospodarki rynkowej i doskonale mieści się w szerokim wachlarzu struktur występujących w kra-

<sup>24</sup> P. Skwirowski, *Darowane miliardy*, "Gazeta Wyborcza", 29 sierpnia 1997, s. 19.

jach Unii Europejskiej. Oczywiście nie stwarza to podstaw do stwierdzenia, że przebudowa systemu dochodów budżetu została ostatecznie dokonana i nie wymaga dalszych udoskonaleń. Jednakże ogólnie można stwierdzić, że przyjęta strategia podatkowa przyniosła pozytywne efekty. Warto przy tym zauważyć, iż podobnie kształtuje się struktura dochodów budżetowych w państwach byłego bloku wschodniego, o najbardziej zaawansowanych reformach (por. tabela 3).

### 3. POZIOM I STRUKTURA OBCIĄŻEŃ PODATKIEM DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE NA TLE INNYCH PAŃSTW

Funkcja fiskalna podatków jest ściśle związana z problematyką obciążeń podatkowych. Rząd, który unika przesady w obciążaniu podatkami, daje wyraz temu, że dba o "zdrowe finanse państwa". Dlatego określenie rzeczywistego podmiotowego zakresu danego obciążenia podatkowego ma istotne znaczenie dla oceny konstrukcji podatków i systemów podatkowych. Wiedza ta pozwala bowiem na ocenę stopnia obciążeń podatkami zarówno osób fizycznych, prawnych, jak i konsumentów.

Głównym obciążeniem przychodów gospodarstw domowych pracowniczych i emeryckich są podatki bezpośrednie. Stanowią one średnio 58,2% łącznego obciążenia gospodarstw pracowniczych i 65,7% łącznego obciążenia gospodarstw emerytów i rencistów. Dominujący udział przypada na podatek dochodowy od osób fizycznych – odpowiednio 53,8% oraz 63,3%<sup>25</sup>.

W latach 1992 - 1997 wysokość stawek podatkowych podatku dochodowego od osób fizycznych podlegała zmianom (zob. tabela 4). Początkowo, tzn. w 1992 roku, występowały graniczne stawki podatkowe w wysokości, odpowiednio: 20, 30, 40%. W okresie 1992 - 1993 udało się zapobiec podejmowanym przez część posłów próbom podwyższenia stawek podatkowych. Na początku 1993 roku zaproponowano dodatkowy przedział podatkowy z graniczną stawką w wysokości 50%, ale projekt ten nie znalazł aprobaty w sejmie. Zwiększenie obciążeń podatkowych zostało jednak przeprowadzone *de facto* w wyniku niedokonania waloryzacji progów podatkowych na rok podatkowy 1993 (mimo, że Minister Finansów był do tego zobowiązany na mocy art. 27 ust. 3 ustawy)<sup>26</sup>. Zamrożenie kwot granicznych najbardziej podniosło obciążenia dochodów średnich, przenosząc je do wyższych szczebli skali podatkowej. Natomiast związany z zamrożeniem kwot granicznych brak podniesienia powszechnego potrącenia (pochodna kwoty wolnej od podatku) najbardziej dotknęło osoby o najniższych dochodach. Z kolei zamrożenie kosztów uzyskania płac (pochodna poziomu pierwszego szczebla skali podatkowej), przy automatycznym wzroście kosztów uzyskania wszystkich innych dochodów (z działalności na własny rachunek – zgodnie

<sup>25</sup> H. Kuzińska, M. Majewicz, *Obciążenia podatkowe w gospodarstwach pracowników i emerytów*, "Przebieg Podatkowy" 1996 nr 4, s. 3.

<sup>26</sup> Zjawisko to znane jest pod nazwą "zimnej" progresji.

z ich rzeczywistym wzrostem, a zryczałtowanych w stosunku do wysokości przychodu – zgodnie z inflacyjnym wzrostem tego ostatniego) najbardziej odbiło się na wysokości opodatkowania dochodów ze stosunku pracy. Kolejna nowelizacja ustawy spowodowała podwyższenie – z mocą od 1 stycznia 1994 r. – zarówno progów podatkowych, jak i stawek podatkowych do wysokości odpowiednio 21, 33, 45% (tabela 4)<sup>27</sup>.

Tabela 4

## Skala podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1992 - 1997

Lata	Podstawa obliczenia podatku (w PLN)		Podatek (w PLN)
	ponad	do	
1992 - 93		6 480	20% podstawy obliczenia minus 86,4
	6 480	12 960	1 209,6 + 30% nadwyżki ponad 6 480
	12 960		3 153,6 + 40% nadwyżki ponad 12 960
1994		9 080	21% podstawy obliczenia minus 121,2
	9 080	18 160	1 785,6 + 33% nadwyżki ponad 9 080
	18 160		4 782 + 45% nadwyżki ponad 18 160
1995		12 400	21% podstawy obliczenia minus 165,6
	12 400	24 800	2 376,4 + 33% nadwyżki ponad 12 400
	24 800		6 464,8 + 45% nadwyżki ponad 24 800
1996		16 380	21% podstawy obliczenia minus 218,4
	16 380	32 760	3 221 + 33% nadwyżki ponad 16 380
	32 760		8 626,8 + 45% nadwyżki ponad 32 760
1997		20 868	20% podstawy obliczenia minus 278,2
	20 868	41 736	3 895,4 + 32% nadwyżki ponad 20 868
	41 736		10 573,16 + 44% nadwyżki ponad 41 736

Źródło: J. Fiszer, L. Parusiński, W. Skrok, *Analiza polskiego systemu podatkowego*, Gdańsk 1994, s. 19; Ustawa z dnia 26 sierpnia 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 27.

Dopiero w 1997 roku osoby fizyczne płaciły podatek według niższych stawek podatkowych – 20, 32, 44%, przy czym w ustawie zapisano dalsze obniżanie stawek do poziomu 19, 30 i 40% w 1998 roku<sup>28</sup>. Analizując poziom obciążeń podatkowych należy pamiętać, że rzeczywisty zakres obciążenia obrazują dopiero dane uwzględniające odliczenia i ulgi<sup>29</sup>.

Dane ogólne dotyczące przeciętnego obciążenia osób fizycznych podatkiem dochodowym zawiera tabela 5. Przeciętne obciążenie dochodu podatkiem po odliczeniach wzrosło w 1994 roku w stosunku do 1993 roku, a od 1995 roku stopniowo maleje (zob. rycina 2), co jest spowodowane powszechniejszym korzystaniem z ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych (zob. rycina 3). W porównaniu do lat poprzednich, w 1997 roku obciążenie wzrosło na co wpływ miały w dużej mierze zmiany w sposobie dokonywania odliczeń oraz skasowanie indywidualnych darowizn. Do 1997 roku

<sup>27</sup> Ustawa o zmianie ustawy z dnia 26 sierpnia 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz. U. 1994 r., Nr 43, poz. 163.

<sup>28</sup> Ustawa o zmianie ustawy z dnia 26 sierpnia 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz. U. 1997 r., Nr 28, poz. 153, art. 27, ust. 1a.

<sup>29</sup> W literaturze zachodniej rzeczywisty zakres obciążenia danym podatkiem (tzn. z uwzględnieniem ulg) osób czy grup społecznych określa się terminem incydencja. Zob.: J. Sokołowski, *Rzeczywisty zakres obciążeń podatkowych*, "Przegląd Podatkowy" 1996 nr 7, s. 3; R. Musgrave, P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Mc Graw-Hill, New York 1994, s. 268 i in.

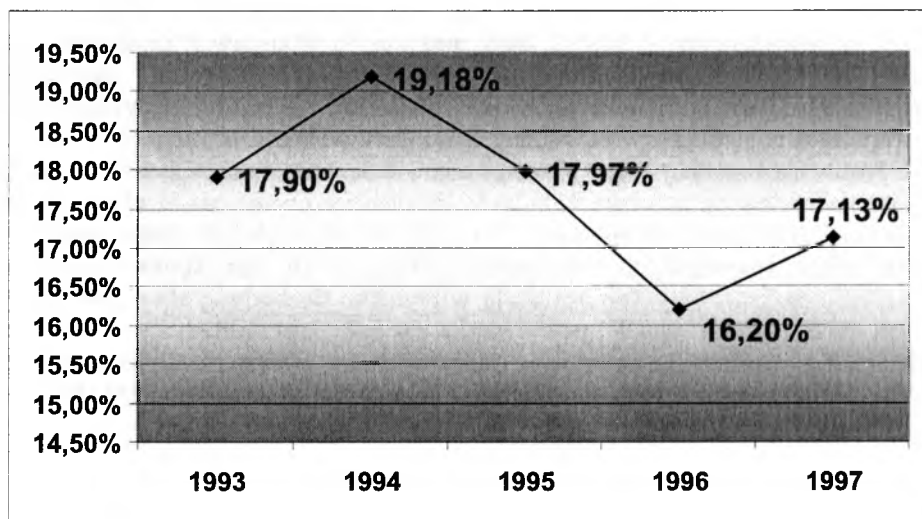
ulgi były odpisywane głównie od dochodu co miało dodatkowy wpływ na zmniejszanie obciążenia dochodu podatkiem, gdyż podatnik "uciekał" w ten sposób przed wejściem na wyższy stopień skali podatkowej. W 1994 roku

Tabela 5

## Przeciętny dochód podatnika i obciążenie dochodu podatkiem w latach 1994 - 1996

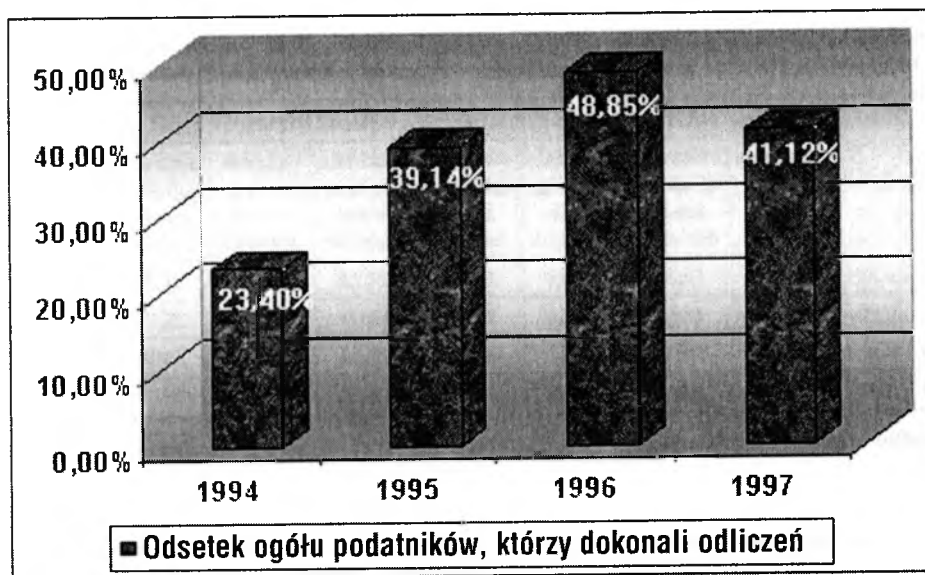
Wyszczególnienie	Rok		
	1994	1995	1996
a) Przeciętny dochód brutto na podatnika (w zł)	4941,4	6439	7863
b) Przeciętny dochód brutto na podatnika po odliczeniach (w zł)	4614,4	5707	6663
c) Przeciętna kwota odliczeń od dochodu (w zł)	327	732	1200
d) Ogólna kwota odliczeń od dochodu (w % dochodu brutto)	6,62	11,37	15,26
e) Przeciętna kwota podatku przed odliczeniami (w zł)	950,8	1158	1276
f) Przeciętna kwota podatku po odliczeniach (w zł)	947,9	1157	1274
g) Przeciętny dochód netto na podatnika (po odliczeniu podatku w zł)	3666,5	4550	5389
h) Przeciętny dochód pozostający w dyspozycji podatnika (w zł)	3993,5	5282	6589
i) Przeciętny dochód pozostający w dyspozycji podatnika (w % dochodu brutto)	80,80	82,03	83,79
j) Przeciętne obciążenie dochodu brutto podatkiem przed odliczeniami	19,24%	17,98%	16,23%
k) Przeciętne obciążenie dochodu brutto podatkiem po odliczeniach	19,18%	17,97%	16,20%
l) Przeciętne obciążenie dochodu brutto po odliczeniach podatkiem przed odliczeniami	20,60%	20,29%	19,15%

Źródło: Dane Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów oraz obliczenia własne.



Rycina 2. Przeciętne obciążenie dochodu brutto podatkiem dochodowym od osób fizycznych w latach 1993 - 1997

Źródło: Dane Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów.



Rycina 3. Podatnicy, którzy dokonali odliczeń w latach 1994 - 1997

Źródło: Dane Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów.

podatnicy dokonali odliczeń w wysokości 6,62% ogólnego dochodu, natomiast w 1996 roku dokonano odpisów w wysokości 15,26%, czyli ponad dwukrotnie więcej.

Średnie obciążenie podatkiem dochodu przed odliczeniami (nominalne) i po odliczeniach (efektywne) w latach 1994 - 1997 przedstawiają tabele 6, 7, 8, 9 i 10.

Tabela 6

Przeciętne obciążenie podatkowe w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994 - 1997 (w %)

Lp.	Lata	Ogółem		I przedział		II przedział		III przedział	
		nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu
1	1994	18,55	19,13	17,79	16,94	22,63	20,11	37,33	29,39
2	1995	18,42	17,97	17,68	15,84	22,56	16,88	38,11	29,29
3	1996	18,22	16,20	17,56	15,02	22,57	16,03	35,98	25,19
4	1997	19,24	17,13	16,40	14,97	21,59	18,26	36,47	30,89

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 7

**Przeciętne obciążenie podatkowe w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994 - 1997 (w %) - podatnicy osiągający przychody z więcej niż jednego źródła**

Lp.	Lata	Ogółem		I przedział		II przedział		III przedział	
		nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu
1	1994	18,85	18,30	17,82	16,60	22,77	20,00	37,20	29,70
2	1995	18,76	18,53	17,72	15,15	22,69	16,46	37,72	30,05
3	1996	18,65	16,21	17,76	14,29	22,69	15,86	35,57	24,97
4	1997	17,59	17,49	16,75	14,79	21,72	18,25	35,51	29,25

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 8

**Przeciętne obciążenie podatkowe w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994 - 1997 (w %) - podatnicy osiągający dochody z działalności gospodarczej i wolnych zawodów**

Lp.	Lata	Ogółem		I przedział		II przedział		III przedział	
		nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu
1	1994	30,02	26,70	18,22	12,50	23,48	16,30	39,07	30,20
2	1995	30,40	26,14	18,14	11,18	23,44	15,42	40,02	29,10
3	1996	25,60	22,62	18,32	11,04	23,39	14,38	37,83	27,16
4	1997	25,04	18,78	16,93	11,15	22,13	15,01	39,30	34,55

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 9

**Przeciętne obciążenie podatkowe w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994 - 1997 (w %) - podatnicy osiągający przychody wyłącznie z tytułu zatrudnienia w gospodarce narodowej**

Lp.	Lata	Ogółem		I przedział		II przedział		III przedział	
		nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu
1	1994	18,71	18,30	18,31	17,30	22,50	20,70	32,65	25,10
2	1995	18,61	15,95	18,15	15,12	22,41	16,65	32,22	22,61
3	1996	18,39	15,50	18,02	15,14	22,32	16,15	33,97	21,69
4	1997	16,98	15,92	16,65	15,16	21,20	18,88	30,91	27,17

Źródło: Ministerstwo Finansów.

Tabela 10

**Przeciętne obciążenie podatkowe w poszczególnych grupach podatkowych w latach 1994 - 1997 (w %) - podatnicy osiągnący dochody wyłącznie z emerytur i rent**

Lp.	Lata	Ogółem		I przedział		II przedział		III przedział	
		nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu	nominalne obciążenie dochodu	efektywne obciążenie dochodu
1	1994	17,50	17,31	17,39	17,13	21,40	20,80	31,13	28,48
2	1995	17,35	16,76	17,26	16,63	21,49	20,27	30,23	22,54
3	1996	17,08	16,04	17,01	15,95	21,47	19,85	27,46	22,81
4	1997	15,74	15,21	15,70	15,16	20,37	19,29	26,13	23,65

Źródło: Ministerstwo Finansów.

W latach 1994 - 1997 przeciętne obciążenie dochodu podatkiem najbardziej obniżyło się w grupie podatników o najwyższych i średnich dochodach. Najmniejszy spadek obciążenia wystąpił w pierwszej grupie dochodowej. Wynika to w dużym stopniu z faktu, że podatnicy o najniższych dochodach nie korzystają jeszcze w pełni z pewnych preferencji związanych wyraźnie z uzyskiwaniem przychodów, znajdujących się w wyższych grupach przychodów średnich i wysokich. Podatnicy o wysokich dochodach korzystają w większym zakresie z ulg podatkowych (w 1996 roku stosunek liczby podatników korzystających z odliczeń do liczby podatników ogółem wyniósł 98,59% w grupie osób o najwyższych dochodach - III przedział skali podatkowej, natomiast w grupie osób z I przedziału skali podatkowej 45,67%)<sup>30</sup>, a szczególnie wykorzystują relatywnie wysokie preferencje podatkowe związane z nabyciem mieszkania. Poza tym więcej uzyskują z przychodów dodatkowych pozwalających na potrącanie wyższych kosztów, wreszcie w większym zakresie uzyskują dochody kapitałowe, bądź opodatkowane w sposób zryczałtowany, bez kumulacji z dochodami uzyskanymi z innych źródeł przychodów, a więc i bez progresji.

Okazuje się, że osoby najuboższe, których roczny dochód nie przekroczył w 1996 r. 5 tys. zł opłacały (efektywnie) podatek wyższy od średniego dla wszystkich przedziałów. Wynosił on 16,7% dochodów brutto, zaś osoby z dochodem wyższym, ale również nie przekraczającym górnego pułapu pierwszego przedziału w rzeczywistości płaciły podatek w wysokości 15,6%. Z pewnością nie taki był cel polityki fiskalnej. Ulgi niedostępne dla uboższych oraz tych, dla których wypełnienie formularza PIT stało się zbyt trudne, wypaczyły cel polityki fiskalnej.

W 1996 r. dochody 93,34% podatników mieściły się w pierwszym przedziale, 5,49% - w drugim i 1,17% w trzecim przedziale. W 1997 r. - pierwszy przedział wzrósł do 94,57%, drugi zmalał do 4,42%, trzeci do 1,01%. Bogatych jest nie tylko mniej, zarabiają także łącznie mniej pieniędzy. W 1996 r. dochody podatników pierwszego przedziału stanowiły 69,78%

<sup>30</sup> Dane Departamentu Podatków Bezpośrednich i Opłat Ministerstwa Finansów.

dochodów ogółem, w 1997 r. – 76,66%. Dochody podatników drugiego przedziału wynosiły 14,47%, w 1997 r. – już tylko 12,38%. W trzecim przedziale było podobnie: w 1996 r. – 15,25%, w 1997 r. tylko 10,96 %. Przy tym wszystkim wyostrzyła się progresja podatkowa. Podatnicy I przedziału zapłacili 67,02% wszystkich podatków, II – 13,21%, III – 19,77%. A zatem: 5,43% osób zamożnych (II i III przedział) płaci (po odliczeniu ulg) 33% wszystkich podatków.

Tendencje w zakresie obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników osiągających dochody wyłącznie z emerytur i rent kształtują się podobnie jak osób osiągających dochody z tytułu zatrudnienia. Natomiast udział podatku w dochodach jest wyższy u emerytów i rencistów niż u osób zatrudnionych w gospodarce narodowej. Szczególnie widoczne jest to w pierwszym przedziale skali podatkowej.

Sytuacja powyższa jest, w pierwszym rzędzie, następstwem braku kosztów uzyskania przychodu przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym emerytur i rent (w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w omawianej grupie podatników przychód równa się dochodowi). Ponadto u emerytów i rencistów utrzymujących się wyłącznie z tych dwóch źródeł nie występują koszty uzyskania przychodów dodatkowych w stosunku do przychodu dominującego. Nie występują również przychody opodatkowane ryczałtowo.

Efektywnie najniższe podatki płacą drobni przedsiębiorcy i przedstawiciele wolnych zawodów, deklarujący dochody w pierwszym przedziale podatkowym – ich obciążenie w 1997 r. wynosiło 11,15%. Następną, najmniej obciążoną grupą są podatnicy, osiągający przychody z więcej niż jednego źródła (ci, którzy mieszczą się w pierwszym przedziale podatkowym) – ich obciążenie dochodu brutto wynosiło 14,79%. Takie redukcje są trudniej dostępne dla podatników osiągających przychody wyłącznie z tytułu zatrudnienia oraz emerytów i rencistów: dla obu tych grup obciążenie podatku brutto w pierwszym przedziale wynosi 15,16%. Wniosek jest następujący: najmniej korzystali z ulg emeryci, najwięcej – ludzie pracujący na własny rachunek.

Ta prawidłowość zmienia się w wyższych przedziałach podatkowych. W trzecim przedziale najwyższe obciążenie podatkowe dotyka osoby pracujące na własny rachunek (34,55%) i kolejno: podatników osiągających przychody z kilku źródeł (29,25%), pracowników najemnych (27,17%) oraz emerytów i rencistów (23,65%).

Z ulg i odliczeń najrzadziej korzystają najubożsi, ponieważ nie wystarcza im pieniędzy na wydatki objęte ulgami. Ale nie tylko poziom zarobków decyduje o możliwości korzystania z odliczeń. Skomplikowany system (jedne ulgi odlicza się od podatku, inne od podstawy), w połączeniu z coraz bardziej skomplikowanymi formularzami podatkowymi powodują, że wiele osób ma trudności z samodzielnym wypełnieniem PIT.

Porównując wysokość obciążeń podatkowych w Polsce z innymi krajami (tabela 13) należy pamiętać, że wysokość podatków jest zróżnicowana w poszczególnych krajach w zależności m.in. od poziomu bogactwa, istniejących oszczędności, wielkości zadłużenia publicznego i zamierzonego tem-

pa wzrostu gospodarczego. W przeciwnym razie bardzo łatwo jest wysnuć wnioski zgoła niewłaściwe albo nasuwające poważne wątpliwości.

Tabela 13

**Stawki podatkowe podatku dochodowego od osób fizycznych obowiązujące w Polsce i w krajach Unii Europejskiej w latach 1986 - 1995**

Kraj	Stawka podatkowa (w %)			Liczba progów w 1995
	najwyższa w 1986	początkowa w 1995	najwyższa w 1995	
Austria	62	10	50	5
Belgia	72	25	55	7
Dania	45	22	40	3
Finlandia	51	7	39	6
Francja	65	5	56,8	13
Grecja	63	18	50	9
Hiszpania	66	25	56	17
Holandia	72	38,25	60	3
Luksemburg	57	10	56	25
Niemcy	56	19	53	3
Portugalia	-	16	40	5
Szwecja	50	3	35	2
Brytania	60	25	40	2
Włochy	62	10	50	7
Polska*	-	21	45	3

\* w 1997 r. – 20 i 44%; w 1998 r. 19 i 40%.

Źródło: A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996, s. 52, oraz J. Fiszer, L. Parusiński, W. Skrok, *Analiza polskiego systemu podatkowego*, Gdańsk 1994, s. 18.

Często, w celu udowodnienia tezy, że podatki w Polsce nie są wysokie, porównuje się je wybiórczo z krajami o najwyższych obciążeniach podatkowych – z Danią, Szwecją i Holandią, w których stawki podatkowe są wyższe niż w Polsce. Udział wszystkich podatków w tych krajach jest bardzo wysoki i wynosi około 60% PKB, podczas gdy w Polsce wynosi 49%<sup>31</sup>.

Jest to jednak tylko jedna strona medalu. Państwa o najniższych wskaźnikach fiskalizmu to przede wszystkim kraje biedniejsze, rozwijające się. Właśnie z nimi powinniśmy się porównywać. Należą do nich m.in. takie państwa jak Turcja, Meksyk, Portugalia, czy tzw. "azjatyckie tygrysy". To niskie obciążenie podatkowe ma zapewne – w założeniu – pomóc im w szybkim rozwoju gospodarczym i stopniowym niwelowaniu różnic dzielących ich od państw zamożnych.

W latach 80-tych i na początku 90-tych charakterystyczne było stopniowe obniżanie stawek podatków dochodowych i łagodzenie progresywności systemów podatkowych w wielu krajach (zob. tabela 13). Najbardziej radykalne zmiany w tym zakresie dokonały się w Stanach Zjednoczonych i W. Brytanii. W Stanach Zjednoczonych stawki podatku dochodowego od osób fizycznych

<sup>31</sup> I. Ryniewicz, *Roczny termin ważności*, "Gazeta Bankowa", 1996, 20 października, s. 3.

zostały obniżone z 14% stawki minimalnej i 70% maksymalnej do odpowiednio – 7% i 28%. Dane dotyczące skutków polityki podatkowej tego okresu w Stanach Zjednoczonych zdają się potwierdzać słuszność obniżenia podatków<sup>32</sup>.

W Polsce nadmierny, w stosunku do poziomu rozwoju gospodarczego, fiskalizm ogranicza możliwości wzrostu oszczędności w gospodarce. Udział oszczędności w polskim produkcie krajowym brutto wynosi niecałe 19%, podczas gdy dla zapewnienia sfinansowania bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego powinien sięgać 30%, podobnie jak to się dzieje u “azjatyckich tygrysów”<sup>33</sup>. Rozwojowi gospodarki nie sprzyja także to, że niemal całość olbrzymich, jak na nasze możliwości, środków centralizowanych w systemie finansów publicznych, przeznaczana jest na szeroko rozumianą konsumpcję. Stąd wydatki państwa przeznaczone na finansowanie wzrostu produkcji są skromne.

## PODSUMOWANIE

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że obciążenia podatkowe w Polsce należą raczej do wysokich. Są one ponadto niestabilne. Nie ulega również wątpliwości, że obciążenia te są rozłożone w Polsce niesprawiedliwie. Z badań Instytutu Finansów, przeprowadzonych w 1994 roku, wynika bowiem, że obciążenie podatkiem dochodowym i podatkami pośrednimi było wyższe w grupie gospodarstw domowych emerytów i rencistów (18,12% dochodu) niż w grupie pracowników (16,32% dochodu). Sytuacja taka powtórzyła się również w kolejnych latach<sup>34</sup>.

Powstaje jednakże pytanie o przyczyny wysokich obciążeń podatkowych i o możliwości ich zmniejszania. Problem jest oczywiście złożony; obniżanie podatków jest uzależnione od poziomu dochodów i wydatków budżetu państwa. Wydaje się jednak, że nie dostrzega się pewnych rezerw, które kryją się w polskim systemie podatkowym. W 1996 roku pobór podatków w Polsce kosztował 2,88% ogółu dochodów podatkowych. Nasuwa się pytanie czy jest to wielkość duża. Dla porównania w Stanach Zjednoczonych, mających podobny, choć bardziej skomplikowany pod względem prawnym system podatkowy, koszt poboru podatków dochodowych szacuje się na mniej niż 1%. Na stosunkowo wysokie koszty poboru podatków w Polsce wpływały dwa zasadnicze elementy – koszty funkcjonowania aparatu skarbowego oraz wydatki z tytułu wypłat z tzw. funduszu specjalnego (20-procentowe odpisy wszystkich kar i odsetek).

W 1996 roku każdy z 48 879 pracowników aparatu skarbowego otrzymał średnio w postaci premii z funduszu specjalnego kwotę 13 345 złotych (podczas gdy jego wynagrodzenie wyniosło średnio 10 081 zł)<sup>35</sup>. Funkcjono-

<sup>32</sup> Zob. G. Szczodrowski, *Polityka podatkowa w teorii i praktyce*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 1995, s. 121.

<sup>33</sup> T. Radziwińska, *Granice fiskalizmu*, “Nowe Życie Gospodarcze” 1996 nr 47, s. 11.

<sup>34</sup> M. Budzisz, *Droga do niższych podatków*, “Życie”, 1997 środa 1 października, s. 10. Zob. także: *Polityka finansowa, deficyt, dług, podatki*, pod red. nauk. A. Wernika, Instytut Finansów, Warszawa 1995, s. 67 - 98.

<sup>35</sup> M. Budzisz, *Droga do niższych podatków*, wyd. cyt., s. 10.

wanie funduszu specjalnego, z którego wypłacane są premie i nagrody powoduje, że pracownicy aparatu skarbowego zainteresowani są przede wszystkim stwierdzeniem uszczupień podatkowych i nałożeniem kar. W sposób oczywisty powoduje to, że urzędnicy zainteresowani są w większym stopniu szybkimi kontrolami prywatnych, małych przedsiębiorstw niż długotrwałymi i uciążliwymi rewizjami ksiąg dużych firm. Te ostatnie są głównymi dłużnikami budżetu. Wątpliwości budzi również system poboru podatków. Jako jedyne państwo w OECD stosujemy system comiesięcznego składania deklaracji podatkowych – zarówno w przypadku podatku od towarów i usług, jak i podatków dochodowych. Podnosi to oczywiście koszty funkcjonowania systemu podatkowego.

## FISCAL FUNCTION OF TAXES IN POLAND DURING NINETIES

### S u m m a r y

The system transformation in Poland had the effect of changing the structure of the State income towards increasing the importance of taxes what was a result of limiting State property in the national economy as well as of abandoning central regulation of prices and salaries. But independently on change in property matters and, consequently, on the increased importance of instruments of income collecting within market economy – the “philosophy” of taxes itself is also changing.

The point is that the aims of taxes are shifting and – first of all – their hierarchy. If within the framework of centrally planned economy the fiscal function of taxes was a problem of secondary importance – it becomes of fundamental importance within market economy. This difference does involve essential consequences for the shape of taxes system and particular types of taxes.

The present elaboration relates to the decade of 90-ties and is an attempt to evaluate realisation of the task of taxes – namely, to assure relatively high income level for the State budget. This task is just expressed in fiscal function of taxes.

The object of considerations is the structure of fiscal income in the State budget in Poland. An attempt to analyse charge for the population resulting from income tax for individuals was also undertaken. Because of the limited size of the article only charges for the income of the population with income tax for individuals as paid in accordance with general rules were submitted to the analysis. So the article does not treat problems of charges resulting from paying such a tax in form of a global sum. The stress laid on tax charges for the population results from the fact that this problem is the most perceptible and becomes therefore an object of heated debates by specialist and among ordinary tax-payers.

In final part of the paper some respective international comparisons have been made and the attention was drawn to the problem of the amount of costs for collection of taxes in Poland.