

Marian Podstawka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Agnieszka Deresz

Urząd Skarbowy w Siedlcach

EFEKTYWNOŚĆ GOSPODARCZA A SPRAWIEDLIWOŚĆ PODATKOWA PROPORCJONALNEGO I PROGRESYWNEGO OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH

1. Wstęp

Podatki były i są przede wszystkim narzędziem, które służy do gromadzenia przez państwo środków zasilających dochody budżetowe, niezbędnych do finansowania jego zadań. Jednak obecnie podatki wykorzystywane są również do realizacji zadań o charakterze nie tylko fiskalnym, lecz także gospodarczym, społecznym i politycznym. System podatkowy nie stanowi jakiegoś wyodrębnionego, funkcjonującego niezależnie i w oderwaniu od otoczenia systemu. Stanowi on istotny element finansowania państwa, tym samym w swej budowie musi uwzględniać wymogi zeń wynikające, a jednocześnie go kształtować. Sposób oddziaływania na system finansowy państwa, czy szerzej na system społeczno-gospodarczy, bez względu na jego charakter wynika z istoty ekonomicznej podatków, wyrażającej się w kształtowaniu zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji poszczególnych osób (podatników), i znajduje swój wyraz w polityce podatkowej państwa.

Niniejsze opracowanie skoncentruje uwagę na podatku od dochodów osobistych. Przy rozpatrywaniu tego podatku na gruncie rozważań teoretycznych wyszczególniono dwie płaszczyzny, z których na jednej opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych poddane zostanie ocenie od strony konsekwencji dla efektywności gospodarki, na drugiej zaś od strony sprawiedliwości podatkowej. Prowadzone rozważania zostaną poczynione w odniesieniu do proporcjonalnego i progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych.

2. Konsekwencje proporcjonalnego i progresywnego opodatkowania dochodów osób fizycznych dla efektywności gospodarki

Cele polityki makroekonomicznej sprowadzają się do zapewniania wysokiej stopy wzrostu PKB, niskiego bezrobocia, równowagi bilansu handlowego przy względnej stabilności kursu waluty oraz łagodzenia wahań cyklu koniunkturalnego dzięki pobudzeniu popytu¹. Do osiągnięcia tych celów służy m.in. polityka fiskalna w postaci wydatków publicznych i podatków. Istotne jest rozważenie, który z tych dwóch instrumentów polityki fiskalnej jest najbardziej skuteczny.

Wydatki publiczne zwiększają globalny popyt, a co za tym idzie – wpływają na wielkość PKB. Opodatkowanie obniża dochody indywidualne i dochody przedsiębiorstw, zmniejszając globalny popyt. W wyniku tych operacji może ulegać zmianie udział państwa w podziale produktu globalnego na korzyść konsumpcji i inwestycji prywatnych. W określonych warunkach podatki mogą oddziaływać na poziom potencjalnego produktu². Działania odwrotne, tj. zmniejszenie wydatków publicznych lub podwyższenie podatków, a także zmniejszenie podaży pieniądza, są podejmowane celem ograniczenia inflacji, obniżają realny PKB i zwiększają bezrobocie³.

W polskim systemie podatku progresywnego środki finansowe/dochody zamożniejszych przekazane w postaci podatku są przeznaczane niemal w całości na konsumpcję. Dzieje się to albo poprzez wydatki bieżące budżetu państwa, albo przez bezpośrednie transfery do najuboższych. Może to mieć sens przy niedostatku popytu konsumpcyjnego. Jeśli jednak główną barierą wzrostu gospodarczego jest niedostatek oszczędności i kapitału, uzyskany wzrost konsumpcji będzie miał jednorazowy i przejściowy wpływ na wzrost dochodu i zatrudnienia. Zastąpienie podatku progresywnego podatkiem proporcjonalnym oznacza obniżenie krańcowej stawki podatkowej, a tym samym bezdyskusyjnie wzrost dochodu do dyspozycji dla podatników o wysokich dochodach. Dzięki temu zwiększa się skłonność do pracy i do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej, ponieważ zmniejsza się tzw. klin podatkowy, czyli różnica między krańcową produktywnością pracy a krańcowym wynagrodzeniem. Należy jednak wiedzieć, że w przypadku opodatkowania pracy stawki podatku dochodowego i stawki ubezpieczeniowe (społeczne i zdrowotne) są sumowane, wobec czego nie tylko wysokie stawki podatkowe powodują duże różnice między tym, ile pracownik kosztuje pracodawcę, a wynagrodzeniem netto pracownika. Rośnie podaż pracy przy danych płacach i podejmowane są nowe przedsięwzięcia, co powoduje wzrost produkcji i dalszy wzrost dochodów. Poza tym wyższe kwoty uzyskiwanych dochodów mogą się przyczyniać do wzrostu oszczęd-

¹ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004, s.105.

² P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 2004, s. 144.

³ Tamże, s. 145.

ności i inwestycji. Niewątpliwie podatnicy o wyższych dochodach mają wyższą krańcową skłonność do oszczędzania. Może to oznaczać, że każde dodatkowe pieniądze uzyskane przez bogatszych po wprowadzeniu podatku proporcjonalnego będą w większości lub w całości oszczędzane. Mało logiczne wydaje się rozumowanie, że wydatki konsumpcyjne rosną proporcjonalnie do wzrostu dochodu. Z dodatkowego dochodu uzyskanego w wyniku obniżki krańcowych stawek podatkowych raczej nie sfinansują sobie kolejnego luksusowego samochodu czy też wakacji w egzotycznych krajach. Generalnie ludzie zamożni swoje dochody zawdzięczają dużej ilości pracy i czynionym inwestycjom. Można zatem przypuszczać, że dodatkowy dochód w rękach bogatszych grup społecznych będzie w dominującej części albo oszczędzany, albo bezpośrednio inwestowany. Wzrost oszczędności może spowodować spadek stóp procentowych i zwiększy dostępność kapitału. To z kolei obudzi inwestycje, które w konsekwencji doprowadzą w kolejnych latach do przyrostu zatrudnienia i dochodu. Ponadto należy dodać, że w systemie podatku progresywnego transfer pieniędzy od bogatszych do uboższych nie tworzy żadnego dodatkowego dochodu.

System podatku progresywnego nie sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy i nie skłania do podejmowania działań zarobkowych. Jak pisał Monteskiusz: natura jest sprawiedliwa wobec ludzi, nagradza ich trudy, czyni ich pracowitymi, ponieważ za większą pracę idzie większa nagroda. Ale jeżeli samowolna władza odbierze owe przyrodzone nagrody, człowiek wraca do wstrętu do pracy i próżniactwo zdaje mu się jedynym dobrem⁴. W pewnym momencie podatnicy zaczynają zadawać sobie pytanie, dlaczego mają pracować tylko część roku dla siebie i rodziny, a pozostałą część dla innych? Progresywne podatki wydają się czynnikiem maltuzjanizmu ekonomicznego⁵. Im więcej podatnik pracuje i im większe osiąga sukcesy, tym wyżej jest opodatkowany. Czyż nie jest to propozycja do tego, aby pracować mniej lub ukrywać swoje dochody? Często okazuje się, że przemysłowcy, zamiast angażować się w przedsięwzięcie, co do którego wiedzą, iż w razie powodzenia zyski zostaną w dużej części zaabsorbowane przez podatek, natomiast w razie niepowodzenia pokryją w całości stratę, wolą zachować pozycję skromniejszą, lecz pewniejszą. Nierzadko też pracownik odmawia dodatkowej pracy, wiedząc, że połowę lub nawet więcej uzyskanego za nią wynagrodzenia odda fiskusowi⁶. Wpływ podatków na rynek pracy jest więc bardzo silny. Ma on duże znaczenie dla decyzji, czy wejść na rynek pracy aktywnie jej poszukując i następnie sumiennie pracując, czy pozostać biernym zawodowo i poprzestać na pobieraniu różnych świadczeń socjalnych. Decyzje te zależą od motywacji finansowej, a jest nią różnica między wynagrodzeniem netto a wielkością świadczeń socjalnych. Zatem wobec niechęci do podejmowania pracy, czy też braku opłacalności podejmowania pracy, konieczne jest trwałe utrzymanie zakresu redystrybucji dochodu od grup zamożniejszych do grup uboższych.

⁴ Monteskiusz, *O duchu praw*, Zielona Sowa 2003, s. 470.

⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 470.

⁶ Tamże, s. 470-471.

Tworzy się tym samym tzw. błędne koło: brak pracy, czy też chęci do pracy, zmusza do zwiększania świadczeń socjalnych, co natomiast wymaga wysokich podatków, a te z kolei zniechęcają do zwiększania produkcji, inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

System podatkowy nie może wpływać destrukcyjnie na kreatywność podatników, zniechęcać ich do ciężkiej pracy, która nie przynosi proporcjonalnych do zwiększonego wysiłku efektów, z uwagi na działanie podatków. Jeżeli zamierzamy czy też mamy możliwość wypracować większe dochody, musimy uwzględnić fakt, że cały dochód wypracowany ponad kolejny próg podatkowy będzie opodatkowany wyższą stawką podatkową, co niewątpliwie może być zniechęcające. Można spytać, dlaczego biedni mają odprowadzać takie same podatki jak bogaci. Czy na pewno? Obojętnie jaki procent od 200 000,00 zł zawsze będzie większy niż ten sam procent od 20 000,00 zł. Oczywiście przy podatku progresywnym ten bogaty przedsiębiorca zapłaciłby więcej, tylko w jakim celu? Znaczna część przekazywanych do wspólnej kasy pieniędzy wydawana jest nieracjonalnie. Państwo, które ściąga wysokie podatki, może teoretycznie większą ich część przeznaczać na inwestycje pobudzające rozwój. W praktyce tak się jednak nie dzieje, są one przekazywane na utrzymywanie i przywileje niektórych grup społecznych, utrzymanie nadmiernie rozbudowanej struktury administracji publicznej, która zapewnia nam uwielbianą przez wszystkich biurokrację; trudno uznać, że służą one edukacji, służbie zdrowia czy też budowie dróg.

Podatek proporcjonalny, jako antidotum na podatek progresywny, oprócz efektów zmniejszenia klina podatkowego i zwiększania skłonności do oszczędności i inwestycji, stając się tym samym czynnikiem długofalowego wzrostu gospodarczego, przynosi także inne korzyści. Zbyt rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych powoduje, że zainteresowanie przedsiębiorców przesuwa się z obszaru efektywności ekonomicznej na obszar regulacji prawnych. Ponadto zbyt duża liczba ulg i zwolnień sprawia, że system podatkowy staje się mało czytelny i niestabilny. Taka niestabilność i niespójność systemu podatkowego nie wpływa pozytywnie na zachowania podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy, którzy inwestują swoje pieniądze, ryzykując często swoim majątkiem, nie będą zainteresowani poszerzaniem i rozwijaniem działalności w sytuacji, kiedy będą zaskakiwani ciągłymi zmianami przepisów. Do zadań przedsiębiorców należy bowiem pomnażanie środków, rozwój firm, a nie studiowanie ciągle zmieniających się przepisów oraz zatrudnianie prawników czy księgowych. Likwidacja ulg i zwolnień podatkowych umożliwi obniżenie kosztów funkcjonowania aparatu skarbowego dzięki zmniejszeniu administracyjnych kosztów poboru podatku i uproszczeniu przepisów podatkowych. Przyczyni się również do obniżki kosztów ponoszonych przez podatnika związanych m.in. z wypełnianiem zeznań podatkowych, kosztami pomyłek, kosztami doradztwa podatkowego, usług księgowych itp. Podatek proporcjonalny powinien spowodować ujawnienie części dochodów z „szarej strefy” i w ten sposób zwiększyć dochody budżetu państwa.

3. Sprawiedliwość proporcjonalnego i progresywnego opodatkowania dochodów osób fizycznych

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest kluczowym podatkiem dla realizacji zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych. Jest to bowiem osobisty podatek bezpośredni, którego przedmiot stanowi dochód, podstawę opodatkowania zaś wysokość dochodu, czyli wielkość decydująca o zdolności podatkowej-płatniczej⁷.

Powszechnie przyjętym argumentem za progresją podatkową jest zmniejszanie za jej przyczyną „niesprawiedliwych” różnic dochodowych i majątkowych między osobami fizycznymi, będących naturą gospodarki rynkowej. Ten pogląd pomija jednak zupełnie wkład pracy podatnika, kształtujący wysokość poziomu jego dochodów. Generalnie w gospodarce rynkowej z jednej strony jednostki bardziej przedsiębiorcze są premiiowane za swe zdolności i pracowitość wyższym dochodem, z drugiej – mechanizmy rynkowe nie potrafią rozwiązać problemu ludzi niezdolnych do pracy, którzy nie są w stanie radzić sobie sami⁸. Progresja podatkowa powoduje, że jednostki o względnie wysokich dochodach ponoszą większe koszty na działalność państwa, a jednostki najuboższe w zasadzie tylko korzystają z pomocy, nie partycypując w ponoszeniu kosztów. Zatem w tym przypadku redystrybucyjna działalność państwa dokonuje się czymś kosztem, głównie kosztem ludzi bogatych. Problem sprowadza się do tego, czy priorytetem redystrybucji ma być efektywność gospodarowania państwa, czy też sprawiedliwość podatkowa.

Ponadto należy dodać, iż źródłem zaspokojenia potrzeb społecznych może być tylko sprawna, efektywna i konkurencyjna gospodarka wolnorynkowa, natomiast próby realizowania haseł sprawiedliwości społecznej w ramach mechanizmu rynkowego powodują obniżenie efektywności oraz ograniczenie szans rozwojowych. A zatem wyrównanie różnic w indywidualnych sytuacjach podatników w ramach osiągania celów społecznych powinno być realizowane poza rynkiem. Oznacza to rozdzielenie polityki podatkowej od polityki społecznej oraz przyznanie, że wytwarzanie dochodu oraz jego redystrybucja są w pewnym sensie odrębnymi dziedzinami, regulowanymi odrębnymi przepisami. W polityce gospodarczej, jak też w polityce podatkowej powinny decydować twarde i obiektywne prawa ekonomii i rynku, w polityce społecznej zaś – subiektywne zasady sprawiedliwości społecznej. Wyłączenie realizowania wielu celów społecznych poza obszar podatków niewątpliwie usprawni system podatkowy, zapewni też większą przejrzystość polityki społecznej. To z kolei pozwoli cele społeczne osiągać za pomocą wydatków budżetowych w stosunku do tych podmiotów, które naprawdę tego potrzebują. Tak więc troszcząc się o dostarczanie niezbędnych dóbr publicznych, polityka społeczna może to czynić, bez ujemnego wpływu na gospodarkę, realizując w pełni zasadę sprawiedliwości społecznej.

⁷ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, wyd. cyt., s. 87.

⁸ R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 394.

Opodatkowanie progresywne można również określić jako „proporcjonalne” do dochodu, z tym że proporcja ta nie jest taka sama, lecz zmienia się wraz ze wzrostem dochodu. Zatem – odnosząc się do hasła sprawiedliwości podatkowej – wszystko zależy od sposobu rozumienia tego pojęcia, a w konsekwencji odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: Czy sprawiedliwość podatkowa to równy podział dochodów, niezależny od wkładu pracy? Czy może sprawiedliwość podatkowa to proporcjonalne dochody w stosunku do wkładu pracy?

Należy dodać, że przy wprowadzeniu podatku proporcjonalnego dla ekonomicznej osłony osób o najniższych dochodach pożądanym jest wbudowanie w ten system stosownej kwoty wolnej od podatku, najlepiej w sposób maksymalny zbliżonej do minimum socjalnego. Tak więc osoby, których dochody brutto będą mniejsze niż kwota wolna od podatku, nie płaciłyby podatku dochodowego.

Wprowadzenie podatku proporcjonalnego wcale nie musi oznaczać, że ubytek przychodów podatkowych od grup zamożniejszych albo spowoduje wyższe opodatkowanie grup mniej zamożnych, albo ograniczy wielkość przychodów budżetu i tym samym pulę środków budżetowych, co tym samym miałyby uczynić go niesprawiedliwym. System podatku liniowego eliminuje różne zwolnienia i ulgi podatkowe, wspólne rozliczenie z współmałżonkiem oraz osób samotnie wychowujących dzieci, które w systemie podatku progresywnego często albo są nadużywane, albo stanowią przedmiot wyłudzeń. Środki finansowe, które pozostaną w posiadaniu zamożniejszych, po wprowadzeniu podatku proporcjonalnego w rzeczywistości działają także na korzyść grup mniej zamożnych. Jeżeli nie zostaną one wydane na konsumpcję, oznacza to nowe miejsca pracy dla dotychczas bezrobotnych. Podobnie jest w przypadku przeznaczenia tych środków na rozwinięcie działalności gospodarczej. Zwiększenie oszczędności ulokowanych na krajowych kontach ułatwia przedsiębiorcom dostęp do kredytu przeznaczonego na poszerzenie dotychczasowej lub podjęcie nowej działalności gospodarczej. Sprzyja zatem krajowym inwestycjom i tym samym tworzeniu miejsc pracy.

Reasumując – sprawiedliwy podatek to taki, który nie dyskryminuje żadnego podatnika ani nie oddziałuje negatywnie na jego zachowania gospodarcze (np. nie zniechęca do uzyskania dodatkowego dochodu), na zdolność kreowania dochodu, względnie nie narusza majątku podatnika. Wydaje się, że w tej kategorii mieści się również neutralność podatku, czyli tradycyjny postulat nauki o podatkach, który mówi, że system podatkowy nie powinien oddziaływać na decyzje ekonomiczne podatnika, gdyż to warunki rynkowe, w tym warunki pracy, mają zasadniczo decydować o formie i rodzaju dochodów podatnika.

4. Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że system podatku dochodowego od osób fizycznych, który jest jednym z istotniejszych czynników wpływających na stopień konkurencyjności i sprawności funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a tym sa-

mym jest nieodzownym czynnikiem wzrostu gospodarczego, powinien w jak najmniejszym stopniu zniekształcać siłę i kierunek rynkowych bodźców skłaniających do pracy, do kreatywności, do przedsiębiorczości. Omawiany system podatkowy powinien dawać impuls do pracy, oszczędności i inwestycji. Zwiększenie zachowań produktywnych niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego. Dlatego też podatek dochodowy od osób fizycznych powinien niwelować antyefektywnościowe skutki, w tym m.in.:

- być możliwie niski, z jedną stawką podatkową, by zapewnić jednakowe traktowanie wszystkich podatników,
- być neutralny, by nie tworzyć uprzedzeń wobec tworzenia kapitału, gwarantując, że żaden dochód nie jest opodatkowany więcej niż raz, co stymuluje powstawanie większej ilości oszczędności i inwestycji, a tym samym szybszy wzrost gospodarczy,
- być prosty, by obniżyć koszty przestrzegania przepisów i usunąć ich złożoność, która obecnie prowadzi do sytuacji, że podatnicy i dochody są traktowani w różny sposób.

Ponadto, powtarzając za Zytą Gilowską: „Sprawiedliwość społeczna wprowadzona do systemu podatkowego jest pułapką i władze doskonale o tym wiedzą. Nie da się bowiem w jednym instrumencie pogodzić celu fiskalnego i socjalnego. Cel fiskalny domaga się podatku równego, powszechnego i prostego. Tylko taki podatek nie dusi przedsiębiorczości, nie angażuje armii kontrolerów i nie zmusza do ucieczki w szarą strefę. Natomiast cel socjalny żąda podatku skomplikowanego, progresywnego i kosztownego w poborze. I taki właśnie mamy”⁹, słuszne wydaje się, aby cele społeczne, realizować za pomocą polityki społecznej, adresując ją do tych, którzy naprawę jej potrzebują. Troskę o dostarczanie niezbędnych dóbr publicznych, tj. edukacji, ochrony zdrowia czy też sprawnych instytucji, polityka społeczna może realizować skutecznie, bez ujemnego wpływu na gospodarkę. A zatem pożądaný zakres redystrybucyjnej działalności państwa, mającej na celu niwelowanie różnic dochodowych i majątkowych, może być realizowany przez ukształtowanie odpowiedniej struktury i poziomu wydatków budżetowych, a nie poprzez progresywny podatek.

Literatura

- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000
- Gilowska Z., *Podatek liniowy i sprawiedliwość społeczna*, „Rzeczpospolita” z 25.06.2003.
- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 394.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, Zielona Sowa 2003.
- Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T., *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t.1, PWN, Warszawa 2004.

⁹ Z. Gilowska, *Podatek liniowy i sprawiedliwość społeczna*, „Rzeczpospolita” z 25.06.2003.

**ECONOMIC EFFECTIVENESS AND TAX JUSTICE
OF PROPORTIONATE AND PROGRESSIVE TAXATION
ON INDIVIDUAL INCOME**

Summary

This study focuses on progressive and proportionate income tax imposed on individual taxpayers taking into account its effectiveness and justice. The assessment is based on a theoretical approach.