

Michał Sosnowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**WPLYW ZMIAN W KONSTRUKCJI
PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH
NA OBCIĄŻENIA FISKALNE PRZEDSIĘBIORSTW**

Streszczenie: W artykule omawiany jest problem znaczenia zmian konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych dla poziomu progresywnego opodatkowania dochodów. Dokonano tu analizy nominalnego i efektywnego poziomu stawek podatkowych i ich relacji dla poszczególnych grup podatników. W konkluzji stwierdzono, że brak wyraźnego efektu łagodzenia progresji mógł ujemnie oddziaływać na aktywność podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, podatek dochodowy, konstrukcja podatku, stawki podatkowe.

1. Wstęp

Każde współczesne, nowoczesne państwo, by móc wypełniać powierzone mu zadania społeczno-gospodarcze, musi zostać wyposażone w określone, niezbędne instrumentarium służące efektywnej realizacji zakładanych celów. W tym kontekście to podatek stanowi jedno z ważnych narzędzi tego instrumentarium wykorzystywanego w ramach prowadzonej przez państwo polityki ekonomicznej. Jest on podstawową i jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych, fiskalnych, prawnych, politycznych i społecznych. Realizacja podstawowej funkcji podatków, tj. funkcji fiskalnej, która sprowadza się do gromadzenia zasobów pieniężnych umożliwiających państwu skuteczne osiąganie wytyczonych przezeń celów, ma jednocześnie negatywne implikacje w postaci redukcji poziomu dochodów i zmniejszenia wydatków prywatnych na konsumpcję indywidualną, jak również na poziom produkcji, inwestycji i zatrudnienia¹. Tym samym za pomocą podatków są kształtowane relacje społeczne i ekonomiczne pomiędzy państwem a podatnikami.

¹ Oczywiście należy tu pamiętać, że może pojawić się sprzeczność pomiędzy realizacją funkcji stymulacyjnej i fiskalnej podatku, jednak przyczyną tej sprzeczności jest jego niewłaściwa konstrukcja. Nadmierne obciążenie podatkowe przedsiębiorców w dłuższym horyzoncie czasowym będzie działać antymotywacyjnie, co skłoni do ograniczenia lub likwidacji działalności gospodarczej, a w konsekwencji do redukcji wpływów podatkowych do budżetu [Sokołowski 1991, s. 20].

Oddziaływanie na procesy społeczne i gospodarcze w ramach realizacji polityki fiskalnej państwa ma bardzo istotny wpływ na rozwój i stymulowanie przedsiębiorczości. Warunkiem koniecznym stosowania tego instrumentu oddziaływania i stymulowania procesów gospodarczych jest jego zgodność z zasadami funkcjonowania gospodarki rynkowej. Ponadto skuteczność podatku jako narzędzia polityki państwa w tym zakresie wynikać musi z jego stopnia harmonizacji z pozostałymi instrumentami wykorzystywanymi przez państwo. Nie bez znaczenia jest tu istota konstrukcji samego podatku, bowiem to ona warunkuje, jak dany podatek wypełniać będzie przypisane mu intencjonalnie przez władzę publiczną funkcje i przyczyni się do osiągnięcia zamierzonych celów polityki gospodarczej państwa. Poszczególne elementy konstrukcji podatku², sposób ich właściwego i wzajemnie niesprzecznego doboru oraz wewnętrzna spójność tej budowy stanowią o przydatności podatku jako efektywnego instrumentu polityki gospodarczej, pozytywnie oddziałującego na zachowania przedsiębiorców.

Elementy te, będące elementami techniki podatkowej i zmiennymi cechami każdego podatku, mają za zadanie dokonanie przekładu myśli podatkowej oraz intencji decydentów na grunt przepisów prawa podatkowego (por. [Kostecki 1985, s. 151 i nast.]). Jak pokazuje praktyka, nie jest to zadanie łatwe i musi być realizowane przy uwzględnianiu zasad podatkowych, określających reguły konstruowania podatków. Zasady te wprawdzie nie są niepodlegającym zmianom kanonem wiedzy, a stanowią wyraz zjawisk zachodzących nieustannie w rzeczywistości społecznej i gospodarczej [Gomułowicz 2001, s. 12]. Niemniej winny być one dla każdego prawodawcy niezbędnym zbiorem reguł i postulatów teorii, których przestrzeganie warunkować będzie optymalne nakładanie przez władzę publiczną obciążeń podatkowych i skuteczną realizację przyjętych założeń i funkcji państwa (por. [Gaj] 1995, s. 10; Haraśimowicz 1988, s. 124]).

Próba odpowiedzi na pytanie, jak dokonane przez rząd i parlament zmiany konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wpływały na poziom obciążeń podatkowych i jakie ma to znaczenie dla aktywności gospodarczej przedsiębiorstw, stanowi podstawowy cel niniejszego opracowania, które swym zakresem zostało ograniczone do podatników podatku dochodowego od osób fizycznych osiągających dochody z działalności gospodarczej w Polsce w latach 1999-2009.

2. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych

Zgodnie z ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* [Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r....] podmiotem opodatkowania w tym podatku, tj.

² Elementami konstrukcji podatków są: zakres podmiotowy (podmiot) podatku, zakres przedmiotowy (przedmiot) podatku, podstawa opodatkowania, stawki i skale podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe oraz wyłączenia z podatku. Niekiedy jako uzupełnienie zagadnienia elementów budowy podatku wymienia się także warunki płatności podatku, rozumiejąc przez to zarówno termin płatności świadczenia podatkowego, jaki i sposoby i formy jego zapłaty. Elementy konstrukcji podatku składają się na jego prawną instytucję.

podatnikiem, jest każda osoba fizyczna osiągająca dochód bez względu na rodzaj działalności i na to, czy jest ona prowadzona indywidualnie, w spółce cywilnej czy osobowej spółce handlowej (jawnej, komandytowej, partnerskiej, komandytowo-akcyjnej). Natomiast zakresem przedmiotowym są objęte wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a i 52c rzeczonej ustawy oraz dochodów, od których na podstawie przepisów *Ordynacji podatkowej* zaniechano poboru podatku³. Jeżeli podatnik uzyskuje dochody z więcej niż jednego źródła, przedmiotem opodatkowania w danym roku podatkowym jest suma dochodów ze wszystkich źródeł przychodów.

Podstawą opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych jest dochód, przy czym dochodem ze źródła przychodów, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym. Jeżeli koszty uzyskania przekroczą sumę przychodów, różnica jest stratą ze źródła przychodów. Warto podkreślić, że w rozumieniu ustawy nie wszystkie koszty mogą tu być uznawane za koszty uzyskania przychodów. Mianowicie koszty uzyskania przychodów to koszty poniesione w celu uzyskania przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów⁴.

Podatnik jest zobowiązany do comiesięcznego opłacenia wyliczonych zaliczek na podatek dochodowy, przy czym zaliczki na podatek dochodowy są płacone albo co miesiąc w wysokości ustalonej według skali podatkowej, zawsze z uwzględnieniem faktycznie zapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne (do wysokości 7,75% podstawy jej wymiaru), albo też w formie uproszczonej w wysokości 1/12 kwoty obliczonej od dochodu z działalności gospodarczej osiągniętego przed dwoma (lub trzema) laty przy zastosowaniu skali podatkowej (por. tab. 1), także z uwzględnieniem faktycznie zapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Ponadto podatnik ma obowiązek składania do urzędu skarbowego deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy. Warto tu również zauważyć, że podatnicy osiągający dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej będący małymi podatnikami⁵

³ W sumie ponad 130 tytułów, m.in. należności dla wolontariuszy, dopłaty bezpośrednie do rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, nagrody dla uczniów za udział w konkursach, stypendia doktoranckie, stypendia naukowe, dopłaty do wypoczynku dzieci do lat 18 z Funduszu Świadczeń Społecznych, alimenty na dzieci do 25 roku życia, bony świąteczne z Funduszu Świadczeń Społecznych do kwoty 380 zł.

⁴ Koszty uzyskania przychodów zależą od źródła tych przychodów, przy czym dla niektórych nie uwzględnia się tych kosztów (ok. 50 tytułów – art. 23 przywołanej ustawy), dla innych obowiązują limity, a dla pozostałych zalicza się do tych kosztów wszystkie koszty odpowiednio udokumentowane.

⁵ Termin „mały podatnik” oznacza podatnika, u którego wartość przychodu ze sprzedaży (wraz z kwotą należnego podatku od towarów i usług) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 1,2 mln euro.

Tabela I. Progresywne skale podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 1999-2009

Rok	Podstawa obliczenia podatku (w zł)		Wysokość podatku
	ponad	do	
1999	29 624 59 248	29 624 59.248	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 394 zł 80 gr 5233 zł 76 gr + 30% nadwyżki ponad 29 624 zł 14 120 zł 96 gr + 40% nadwyżki ponad 59 248 zł
2000	32 736 65 472	32 736 65.472	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 436 zł 20 gr 5783 zł 64 gr + 30% nadwyżki ponad 32 736 zł 15 604 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 65 472 zł
2001	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 493 zł 32 gr 6541 zł 24 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 648 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2002	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 518 zł 16 gr 6516 zł 40 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 623 zł 60 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2003- -2006	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 530 zł 08 gr 6504 zł 48 gr + 30% nadwyżki ponad 37.024 zł 17 611 zł 68 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2007	43 405 85 528	43 405 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 572 zł 54 gr 7674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł 20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2008	44 490 85 528	44 490 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 586 zł 85 gr 7866 zł 25 gr + 30% nadwyżki ponad 44 490 zł 20 177 zł 65 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2009	85 528	85 528	18% podstawy obliczania podatku minus kwota 556 zł 02 gr 14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

oraz podatnicy rozpoczynający prowadzenie działalności gospodarczej⁶ mogą po spełnieniu określonych wymogów formalnych wpłacać zaliczki kwartalne.

W konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych przewidziano także ulgi podatkowe, choć obecnie ich liczba jest niewielka⁷. Ulgi te można podzielić

⁶ Przepis ten nie ma zastosowania do podatnika rozpoczynającego prowadzenie działalności gospodarczej, który w roku rozpoczęcia tej działalności, a także w ciągu dwóch lat, licząc od końca roku poprzedzającego rok jej rozpoczęcia, prowadził działalność gospodarczą samodzielnie lub jako wspólnik spółki niemającej osobowości prawnej lub działalność taką prowadził małżonek tej osoby, jeżeli między małżonkami istniała w tym czasie wspólność majątkowa.

⁷ Ulgi oraz zwolnienia podatkowe stanowią takie udogodnienia dotyczące podatków, które wyłączają z opodatkowania pewne podmioty lub ograniczają zakres przedmiotowy opodatkowania [Sokołowski 1995, s. 40-43].

na te pomniejszające podstawę opodatkowania, tj. ulgi pośrednie (m.in. darowizny, renty, wydatki na cele rehabilitacyjne, na Internet, określone wydatki inwestycyjne, np. na nabycie nowych technologii), jak również ulgi odliczane od kwoty podatku, czyli ulgi bezpośrednie (nabyte prawa do ulgi mieszkaniowej i remontowej, ulga z tytułu wychowywania dzieci). Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych dopuszcza też zastosowanie przy spełnieniu określonych warunków tzw. splittingu podatkowego (wspólne rozliczanie się przez małżonków oraz przez osoby samotnie wychowujące dzieci). Dochód można zmniejszyć też o stratę z lat ubiegłych, przy czym pokrywa się ją z tego samego źródła dochodów w ciągu pięciu następujących po sobie lat, jednak wysokość odliczenia w jednym roku nie może przekraczać 50% tej straty.

Z kolei możliwość zastosowania fakultatywnego opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych według 19-procentowej stawki liniowej została wprowadzona do polskiego systemu podatkowego dopiero z dniem 1 stycznia 2004 r. To rozwiązanie jest również dostępne bez względu na rodzaj działalności, jak również nie ma też żadnego znaczenia, czy działalność ta prowadzona jest indywidualnie czy w formie spółki cywilnej, jawnej bądź partnerskiej. Od zasad ogólnych tę formę opodatkowania różni sposób obliczania podatku. Stosuje się tu bowiem jedną stawkę – 19%, liczoną od podstawy opodatkowania, którą jest dochód osiągnięty jedynie z pozarolniczej działalności gospodarczej. Ponadto podatnik nie może korzystać z żadnych preferencji podatkowych.

Poza tym z tzw. podatku liniowego nie mogą korzystać tzw. osoby samozatrudniające się, czyli takie, które w ramach działalności gospodarczej zamierzają świadczyć te same usługi podmiotowi, dla którego poprzednio pracowały (w roku bieżącym i poprzednim). Z opodatkowania 19-procentową stawką wyłączono również przychody uzyskane z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług menedżerskich, zawieraniu umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze. Sposób rozliczania się z podatku jest analogiczny jak w przypadku zasad ogólnych. Ponieważ jest to fakultatywna forma opodatkowania, podatnik musi zatem złożyć w przewidzianym czasie formalne oświadczenie o jej wyborze. Wybór opodatkowania według 19-procentowej stawki liniowej będzie obowiązywał także w kolejnych latach, jeżeli przedsiębiorca pisemnie nie zrezygnuje z tej formy opodatkowania.

3. Zmiany konstrukcji podatku a poziom opodatkowania

W badanym okresie w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wprowadzono wielokrotnie różnego rodzaju zmiany o różnym „ciężarze gatunkowym”. Wprawdzie w latach 1999-2008 niezmiennie były stawki podatkowe, to jednak dokonywano zmian progów podatkowych, kwot wolnych od opodatkowania oraz – co najważniejsze dla poziomu efektywnego opodatkowania – zmieniano, a w zasadzie konsekwentnie redukowano katalog ulg podatkowych. Na przykład na początku ba-

danego okresu było 12 tytułów do odliczeń (od dochodu lub podatku), pod koniec zaś tylko 7, co przełożyło się na zmniejszenie kwoty odliczeń o 35%.

Dlatego też warto tu postawić pytanie, jaki wpływ miały czynione przez władzę publiczną zmiany w konstrukcji tego podatku na poziom opodatkowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, czy zmiany te były względnie korzystne („relatywnie mało złe”), a co najważniejsze – czy konstrukcja podatku przyczyniała się do praktycznego spełnienia podstawowej z zasad podatkowych, tj. zasady równomiernego (sprawiedliwego) opodatkowania, oraz funkcji stymulacyjnej podatków.

Próbując znaleźć odpowiedzi na postawione tu pytania, można przeprowadzić analizę zarówno nominalnego, jak i efektywnego poziomu opodatkowania⁸. Sama kwota dochodu wolna od podatku, zawarta w progresywnej skali podatkowej była w ciągu minionych lat i jest obecnie symboliczna, a tym samym nie gwarantuje nawet minimum egzystencji, co narusza zasadę zdolności płatniczej podatników. Zastosowanie kwoty wolnej miało intencjonalnie skutkować większą personalizacją obciążeń podatkowych, z czym wiąże się m.in. unikanie opodatkowania dochodów poniżej poziomu określanego jako minimum socjalne (zob. [Denek, Sobiech, Wolniak 2005, s. 129-130]). W latach 1999-2009 roczna kwota dochodu wolna od opodatkowania stanowiła średnio ok. 10% rocznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej⁹. Z tego też względu niektóre środowiska ekonomistów, zwłaszcza te o liberalnej proweniencji, proponują likwidację kwoty dochodu wolnej na rzecz zmniejszenia stawek podatkowych, co uprościłoby samą konstrukcję podatku, a dodatkowo pozostawiłoby socjalny wymiar tego dotychczasowego rozwiązania polityce społecznej zamiast fiskalnej.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące nominalnego poziomu obciążenia dochodu podatkiem u podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł (zob. tab. 2), w latach 1999-2009 można zauważyć tendencję do spadku poziomu obciążeń nominalnych dla ogółu podatników (redukcja wyniosła ok. 8 pkt proc.), przy czym tylko dla podatników z III przedziału skali jest to najbardziej wyraźne (ponad 5 pkt proc.), zaś u tych „należących” do II przedziału obserwuje się zjawisko odwrotne (wzrost o 1 pkt proc.). Ponieważ do 2008 r. włącznie nie nastąpiła zmiana stawek podatkowych, to zmniejszenie wysokości nominalnych obciążeń dochodu podatkiem można tłumaczyć wzrostem poziomu kwot dochodu wolnych od opodatkowania.

Z kolei dla ogółu badanej grupy podatników w latach 1999-2009 obserwuje się znacznie mniejszą redukcję poziomu efektywnego obciążenia dochodu podatkiem. Jeśli uwzględnimy czas do roku 2008, jest to zaledwie 0,2 pkt proc., a po zmia-

⁸ W pierwszym ujęciu tych obciążeń podatkowych uwzględniona zostanie jedynie zawarta w skali podatkowej kwota dochodu wolna od opodatkowania, w drugim zaś również suma wszystkich możliwych preferencji, z jakich w danym okresie podatnicy korzystali.

⁹ Obliczenia własne na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl) i Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

nie stawek w 2009 r. ok. 4 pkt proc. Na niższym poziomie agregacji danych widać również, iż w ciągu tych lat każda poszczególna grupa podatników (według przedziałów) mniej lub bardziej straciła, co potwierdza tezę, że stopniowe ograniczanie preferencji podatkowych skutkowało dla tych grup wzrostem efektywnych obciążeń podatkowych. Oznacza to zatem, że istniejące w latach 1999-2009 rozwiązania systemowe w zakresie progresywnego opodatkowania dochodów były swoistym anty-bódczem dla efektywnego rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Tabela 2. Obciążenie dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2009 (w %)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
obciążenie nominalne											
przedział I	16,11	16,07	15,92	15,76	15,75	15,75	15,88	16,03	16,16	16,32	16,17
przedział II	20,97	21,00	20,97	20,87	21,03	20,48	20,58	20,56	20,60	20,52	21,98
przedział III	33,90	32,87	34,28	32,58	32,85	29,94	29,01	29,13	28,52	28,68	-
Ogółem	25,17	24,20	24,44	22,79	23,05	19,18	18,82	19,42	18,96	19,86	17,24
obciążenie efektywne											
przedział I	13,46	13,49	13,40	13,44	13,57	13,90	14,12	15,22	13,83	14,10	14,49
przedział II	17,00	16,90	17,14	17,24	17,90	17,85	18,29	19,51	18,19	18,65	20,64
przedział III	26,42	27,39	29,80	29,55	28,58	25,59	26,42	26,53	26,37	26,58	-
Ogółem	20,06	20,06	20,84	19,91	19,90	16,74	16,79	18,27	16,63	19,86	15,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów.

Pewnym remedium na tę sytuację była możliwość zastosowania od 2004 r. dla podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą liniowej metody opodatkowania według stawki 19%. Ta forma opodatkowania wprawdzie pozbawia prawa do ulg podatkowych (zagadnienie to omówiono wcześniej), ale też nie ma negatywnych skutków, jakie wiążą się z zastosowaniem stawek progresywnych. Wprowadzenie tego rozwiązania do konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych miało swe odzwierciedlenie w zmianach dotyczących liczby podatników należących wcześniej do poszczególnych przedziałów progresywnej skali podatkowej oraz liczby podatników stosujących stawkę liniową (por. tab. 3 i 4).

Obserwuje się tu wyraźnie (do 2007 r. włącznie) stopniowe zmniejszanie się liczby podatników przedziału II i III, przy jednoczesnym wzroście do 2008 r. włącznie liczby podatników tzw. podatku liniowego. Oznacza to optymalizowanie przez podatników obciążeń podatkowych poprzez wybór korzystniejszej dla nich formy opodatkowania. Dotyczy to zwłaszcza najbardziej dochodowej grupy podatników, którzy mimo utraty ulg, zyskują na jednolitej stawce podatkowej. Opisane zjawisko zmieniło się dopiero w 2009 r., w którym to po raz pierwszy zastosowano zupełnie inną niż dotychczas, dwuprzędziałową skalę podatkową ze zmienionymi stawkami –

Tabela 3. Liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2009

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Przedział I	1 232 007	1 258 333	1 343 631	1 351 410	1 337 682	1 269 739	959 858	891 817	881 688	869 840	1 175 954
Przedział II	297 236	290 677	256 254	259 384	296 465	217 521	196 113	199 554	162 788	197 166	64 478
Przedział III	148 284	150 816	110 791	111 989	115 358	44 538	27 875	39 831	29 887	54 712	–
Ogółem	1 677 527	1 699 826	1 710 676	1 722 783	1 749 505	1 531 798	1 183 846	1 131 202	1 074 363	1 121 718	1 240 432
Dynamika zmian (rok poprzedni = 100)											
Przedział I	–	102,14	106,78	100,58	98,98	94,92	75,59	92,91	98,86	98,66	135,19
Przedział II	–	97,79	88,16	101,22	114,30	73,37	90,16	101,75	81,58	121,12	32,70
Przedział III	–	101,71	73,46	101,08	103,01	38,61	62,59	142,89	75,03	183,06	–
Ogółem	–	101,33	100,64	100,71	101,55	87,56	77,28	95,55	94,98	104,41	110,58

Źródło: jak w tab. 2.

Tabela 4. Liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych według 19-procentowej stawki liniowej w latach 2004-2009

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Liczba podatników	200 168	260 999	328 047	393 780	463 115	391 784
Dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	–	130,39	125,69	120,04	117,61	84,60

Źródło: jak w tab. 2.

18 i 32%. Spowodowało to „powrót” części podatników stosujących 19-procentową stawkę liniową do zasad ogólnych (ponad 15-procentowy spadek liczby podatników tzw. podatku liniowego w stosunku do 2008 r.).

W aspekcie spełnienia (bądź nie) w latach 1999-2009 zasady równomiernego opodatkowania z zastosowaniem progresywnej skali podatkowej można też dokonać analizy, jak zmieniały się w tym czasie relacje nominalnych oraz efektywnych obciążeń dochodu podatkiem pomiędzy podatnikami z różnych przedziałów podatkowych. Mianowicie z punktu widzenia obciążeń nominalnych do 2008 r. obserwuje się tu zmniejszanie stopnia progresji w odniesieniu do podatników z II i III przedziału względem przedziału I, przy czym dla podatników przedziału III było to bardziej zauważalne (zob. tab. 5).

Tabela 5. Relacja względna nominalnych i efektywnych obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2009 (przedział I = 100)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Obciążenia nominalne											
Przedział I	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Przedział II	130,2	130,7	131,7	132,4	133,5	130,0	129,6	128,3	127,5	125,7	135,9
Przedział III	210,4	204,5	215,3	206,7	208,6	190,1	182,7	181,7	176,5	175,7	–
Obciążenia efektywne											
Przedział I	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Przedział II	126,3	125,3	127,9	128,3	131,9	128,4	129,5	128,2	131,5	132,3	142,4
Przedział III	196,3	203,0	222,4	219,9	210,6	184,1	187,1	174,3	190,7	188,5	–

Źródło: jak w tab. 1.

Zakładając, iż nominalne obciążenie podatkowe dla I przedziału wynosi 100 w każdym roku, w latach 1999-2008 można zaobserwować, że na początku analizowanego okresu relacja nominalnych obciążeń podatkiem pomiędzy kolejnymi przedziałami wynosiła 100:130,2:210,4, a w roku 2008 było to 100:125,7:175,7. Ponieważ od 2009 r. skala podatkowa ma tylko dwa przedziały i jest nieporównywalna

do lat poprzednich, to można odnotować, że w tym roku analizowana relacja między podatnikami I i II przedziału wyniosła 100:135,9.

Natomiast badając poziom efektywnych obciążeń podatkowych, należy stwierdzić, że w latach 1999-2008 generalnie redukowano stopnia progresji dotyczyło podatników z przedziału III w stosunku do I przedziału skali podatkowej. Natomiast efektywna stawka podatku dla podatników z przedziału II była w tych latach o ok. 30% wyższa niż dla przedziału I, przy czym relacja ta utrzymywała się niemal na niezmiennym poziomie.

W 1999 r. relacja efektywnych obciążeń dochodu podatkiem pomiędzy kolejnymi przedziałami wynosiła 100:130,2:196,3, w roku zaś 2008 było to 100:132,3:188,5. Mówiąc inaczej, efektywne obciążenie dochodu podatkiem w II przedziale w 2008 r. stanowiło ponad 132% efektywnej stawki I przedziału, a podatnicy z III przedziału byli prawie 1,9 razy bardziej efektywnie obciążeni niż ci z I przedziału. W roku 2009 r. rzeczona relacja wyniosła 100:142,4, co w porównaniu z omawianą relacją obciążeń nominalnych wskazuje, że mimo preferencji podatkowych następuje „dociążenie” fiskalne w wyniku zastosowania stawek progresywnych najbardziej dochodowych przedsiębiorców, a tym samym jest to niekorzystne z punktu widzenia rozwoju aktywności gospodarczej.

Zmiana samej konstrukcji skali podatkowej od 2009 r. w postaci redukcji stawek podatkowych, przy jednoczesnym uproszczeniu skali (dwa przedziały zamiast trzech przedziałów), spowodowała pewne „spłaszczenie” progresji, choć należy mieć tu na uwadze również to, że dawne dwie grupy podatników (I i II przedział) stały się niejako „nowym” przedziałem I, co *de facto* uśredniło wyniki.

Z pewnością prawdziwa jest konstatacja, iż redukcja stawek podatkowych i zmniejszenie progresji w celu spadku obciążeń fiskalnych może mieć znaczny wpływ na ułatwienie działania przedsiębiorcom na rynku i utrzymanie się na nim¹⁰. Oczywiście jest ciągle przedmiotem dyskusji, co jest bardziej korzystne dla rozwoju gospodarczego i umacniania podstaw gospodarki kraju: czy rozszerzanie bazy podatkowej przy zastosowaniu niskich stawek podatkowych, czy też stosowanie licznych wyłączeń i odliczeń od podstawy opodatkowania, czemu z kolei – celem zrekompensowania potrzeb fiskalnych budżetu państwa – towarzyszą z reguły wyższe stawki podatkowe. Dodać tu tylko należy, że na bazę podatkową i jej zmienność wpływają różne czynniki, przy czym zmiany stawek podatkowych mają szczególnie znaczenie¹¹.

4. Podsumowanie

We współczesnej Polsce, w dobie dynamicznych zmian sytuacji na rynkach światowych, istnieje potrzeba znalezienia równowagi pomiędzy efektywnością mechani-

¹⁰ Szerzej zob. [Gentry, Hubbard 2002, s. 34].

¹¹ Szerzej tę problematykę opisano m.in. w [Talgvi, Vegh 2000].

zmów rynkowych a sprawiedliwością podziału produktu i dochodu wytworzonego przez rynek. Rolą przedsiębiorców jest w głównej mierze efektywne i racjonalne wytwarzanie dóbr i usług oraz rozwijanie swej działalności. Rolą państwa jest zaś kreowanie sprzyjających warunków dla tej działalności, stabilizowanie otoczenia gospodarczego oraz dążenie do stanu sprawiedliwego społecznego podziału produktu wytworzonego przez przedsiębiorców i pozostałych podatników. Realizacja zadań państwa wymaga nakładania na podatników określonych danin, będących najważniejszym źródłem wpływów budżetowych, a więc źródłem zaspokajania różnorodnych potrzeb o charakterze społecznym i gospodarczym.

Aby znaleźć konieczną równowagę pomiędzy przedsiębiorcami i ich celami a państwem, jego niezbędnymi potrzebami i zadaniami, należy określić niekwestionowane minimum swobód w życiu gospodarczym. Należy przy tym pamiętać, że priorytetem musi stać się dbałość o szybki wzrost gospodarczy i budowa konkurencyjnej gospodarki, a co za tym idzie – likwidacja wszelkich przeszkód mogących stać się barierą dla tych celów. Z punktu widzenia gromadzenia środków do budżetu służących realizacji zadań państwa, a które dokonuje się przez system podatkowy, najważniejsze jest przestrzeganie zasad podatkowych, w tym zasady równomiernego i sprawiedliwego opodatkowania.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że osiągnięcie tego zadowalającego stanu jeszcze w polskim systemie podatkowym nie nastąpiło. Rzeczą niekwestionowaną jest, że właściwa polityka podatkowa powinna wspierać rozwój ekonomicznie efektywnych przedsięwzięć gospodarczych, a równocześnie umożliwić wypełnianie przez podatki przynależnych im funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Z tego też powodu racjonalne kształtowanie konstrukcji podatków jest warunkiem *sine qua non* dla zagwarantowania dynamicznego rozwoju aktywności gospodarczej przedsiębiorstw i zdobywania przez nich przewagi konkurencyjnej na międzynarodowym rynku. Problem ten niewątpliwie dotyczy również przedsiębiorstw osób fizycznych, których dochody podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, zarówno według progresywnej skali, jak i 19-procentowej stawki liniowej.

Literatura

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gentry W.M., Hubbard R.G., *Tax Policy and Entry into Entrepreneurship*, Mimeograph, Columbia University, July 2002.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988.
- Kostecki A., *Elementy konstrukcji instytucji podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985.
- Sokołowski J., *Oddziaływanie podatków dochodowych i od wartości dodanej na procesy gospodarcze*, Skrypty AE we Wrocławiu, Wrocław 1991.
- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995.

Talgi E., Vegh C.A., *Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy*, NBER, Working Paper 7499, Cambridge, January 2000.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU 1991 nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

THE IMPACT OF CHANGES IN INCOME TAX STRUCTURE FROM NATURAL PERSONS ON THE LEVEL OF TAXATION OF ENTERPRISES

Summary: The article discusses the problems related to the impact of changes in income tax structure from natural persons on the level of progressive taxation. The article analysis nominal and effective level of tax rates and their relation for individual groups of taxpayers. In the conclusion it is stated that the lack of a clear result of mitigating the progression in the taxation in terms of tax preferences could negatively affect the activity of enterprises.