

# Czy podatki dochodowe mogą skutecznie spełniać funkcję redystrybucyjną?

## Can income taxes effectively fulfill a redistributive function?

Prof. ALK dr hab. Hanna Kuzińska

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

### Streszczenie

Redystrybucja dochodu narodowego polega m.in. na zmniejszaniu różnic dochodowych przy pomocy podatków. Do osiągnięcia tego celu służą głównie podatki dochodowe i majątkowe, a w małym stopniu podatki pośrednie, które nie odwołują się do majątności podatnika, czyli do tzw. zdolności płatniczej. Redystrybucja pozwala na zmniejszenie koncentracji dochodów, która jest mierzona współczynnikiem Giniego. Współczynnik ten w 2018 r. był w Polsce wyższy niż w Słowenii, Słowacji, Norwegii, Szwecji czy Danii, ale niższy niż w Hiszpanii, Portugalii, Bułgarii czy Rumunii. Jeśli celem polityki fiskalnej jest zmniejszanie koncentracji dochodu, należałoby zwiększyć opodatkowanie dochodów osobistych, zwłaszcza tych wyższych, oraz opodatkowanie zysków firm. Rodzi to pytanie o warunki brzegowe, które powinna spełniać na nowo zbudowana skala podatkowa, która mogłaby łagodzić regresywność opodatkowania podatkami pośrednimi.

**Słowa kluczowe:** redystrybucja, podatki, podatek dochodowy od osób fizycznych.

### Abstract

National income redistribution is also about reducing income disparities with the help of taxes. This goal is achieved mainly thanks to income and property taxes and, to a small extent, indirect taxes. VAT and excise duty do not refer to the taxpayer's resources, i.e., ability to pay. Redistribution serves to reduce the concentration of income as measured by the Gini coefficient. In 2018, this indicator was in Poland higher than in Slovenia, Slovakia, Norway, Sweden, or Denmark, but lower than in Spain, Portugal, Bulgaria, and Romania. If the aim of fiscal policy is to reduce the concentration of income, taxation of personal income, especially higher income, and taxation of corporate profits should be increased. This raises the question of the features of the new tax scale that should mitigate the regression of indirect taxes.

**Keywords:** redistribution, taxation, personal income tax.

### 1. WSTĘP

Powodem, dla którego trzeba pilnie przedyskutować główne założenia prowadzonej polityki podatkowej, są przedstawione przez rząd propozycje gruntownej przebudowy podatku dochodowego od osób fizycznych, zwłaszcza tej jego części, która dotyczy skali podatkowej. Podatek ten jest jednak tylko jednym z elementów całego systemu podatkowego<sup>1</sup>, który tworzy obciążenia dla osób fizycznych (głównie ich wynagrodzeń) oraz zysków osiąganych z prowadzonej działalności gospodarczej. Dlatego jeśli celem zmian jest zbudowanie bardziej sprawiedliwego systemu obciążeń, należałoby skalę w podatku dochodowym od osób fizycznych skonstruować z uwzględnieniem progresji podatkowej. Nie chodzi tylko o podatników z najniższych grup dochodowych, którym w założeniach reformy proponuje się bardzo wysoką, jak na polskie dotychczasowe standardy, kwotę wolną od opodatkowania. Progresja powinna dotyczyć wszystkich podatników,

bez pomijania osób z wyższych grup dochodowych, których ze względu na niewielką liczebność słabo uwzględnia się w koncepcji jej budowy. Jest to sposób myślenia coraz bardziej zyskujący popularność nie tylko w krajach europejskich, ale także w Stanach Zjednoczonych<sup>2</sup>.

Uwagę skoncentrowano na podatku od dochodów osobistych, z którym wiąże się największe nadzieje na to, że lepiej niż inne daniny rozwiązuje problem nadmiernej koncentracji dochodu. Koncentracja ta jest mierzona współczynnikiem Giniego i w Polsce nie jest tak wysoka jak np. w Bułgarii czy Rumunii, ale jest wyższa niż np. w Słowenii, Słowacji czy Norwegii lub Szwecji.

Sprawiedliwy system podatkowy powinien uwzględniać obciążenia gospodarstw domowych podatkami pośrednimi i sytuować podatki dochodowe od wynagrodzeń w odpowiedniej proporcji do podatków dochodowych od zysków osiąganych z tytułu prowadzonej działalności

gospodarczej. Te zagadnienia w artykule zostały tylko zasygnalizowane.

## 2. WYDATKI I PODATKI PRZEJAWEM INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO

Nie ma już wątpliwości, że globalizacja nie przebiega równomiernie i prowadzi także do wzrostu nierówności społecznych, dotkliwie ujawniających się zarówno w poszczególnych krajach, jak i między nimi, co potwierdzają raporty ONZ<sup>3</sup>. Jak na razie, systemy podatkowe, również w Polsce, nie są zbyt skutecznym narzędziem zmniejszania różnic dochodowych w społeczeństwie.

Dyskusji o stopniu koncentracji dochodów towarzyszy odwieczny spór o zakres redystrybucji dochodu narodowego przez sektor finansów publicznych. W ramach tego interwencjonizmu następuje przejmowanie części dochodów osobistych oraz zysków przez podatki i inne pobrania, a następnie dzielenie ich na wskazane przez parlament cele. Zwykle się uważa, że redystrybucja odbywa się przez transfery socjalne, ale można jej przejawy dostrzec także w wydatkach na administrację publiczną, wojsko, policję, w zakupach inwestycyjnych czy w poczynaniach polegających na ustalaniu minimalnego wynagrodzenia lub w dotacjach kierowanych na ochronę zdrowia.

Można przypuszczać, że wydatki są silniejszym instrumentem wpływania na warunki materialne poszczególnych grup społecznych niż podatki. Głównie dlatego, że rezultaty redystrybucji są widoczne natychmiast, gdy emeryci otrzymują wyższą waloryzację świadczeń, a także trzynastą czy czternastą emeryturę, wypłacana jest nieoczekiwana wcześniej pomoc dla rodzin z dziećmi, organizowane są wyprawki dla uczniów. Decyzje o tym zapadają szybko w czasie debaty budżetowej i są szeroko nagłaśniane przez media i polityków. Chętnie i obszernie wypowiadają się oni o dzieleniu pieniędzy, gdyż dawanie jest przyjemną czynnością przysparzającą popularności i sympatii rozdającym. O wiele trudniej o chwałę wówczas, gdy trzeba zająć się budowaniem dochodowej strony sektora finansów publicznych i odpowiedzieć na pytanie, kto, ile pieniędzy będzie musiał oddać ze swojego dochodu, by wystarczyło ich na wszystkie programy publiczne.

Budowanie sprawiedliwego systemu podatkowego jest więc dużym wyzwaniem dla państwa, gdyż nie do końca wiemy, jakie on powinien mieć cechy, które jednocześnie byłyby akceptowane społecznie. Można jednak przyjąć założenie, że dobry system podatkowy powinien pomniejszać koncentrację dochodów.

### 2.1. Państwo jest odpowiedzialne za budowę sprawiedliwego systemu podatkowego

Do sprawiedliwej redystrybucji służą podatki dochodowe, których szczególna waga polega głównie na tym, że są najbardziej widoczne i oceniane przez podatników, ale ten fakt nie zdejmuje z administracji państwowej odpowiedzialności za konstruowanie sprawiedliwego całego systemu podatkowego, składającego się z podatków zarówno dochodowych, jak i konsumpcyjnych i majątkowych. Może bowiem być tak, że ustanowione zostaną sprawiedliwe podatki dochodowe, ale nie uwzględnią one faktu niesprawiedliwości podatków konsumpcyjnych, co w rezultacie spowoduje, że wysiłki zwią-

zane z konstruowaniem sprawiedliwych podatków dochodowych zostaną całkowicie pogrzebane. Prawodawca często pomija okoliczność lub zapomina o niej, że funkcjonujące równoległe z podatkami dochodowymi podatki konsumpcyjne są ze swej regresywnej natury niesprawiedliwe i tylko odpowiednio zbudowana skala w podatkach dochodowych może tę niesprawiedliwość złagodzić lub w ogóle odwrócić.

Nie prowadzi się badań na temat przebiegu obciążenia podatkami pośrednimi (VAT i akcyza), przyjmuje się jednak, że im wyższe dochody, tym obciążenie tymi podatkami jest niższe, gdyż w wyższych grupach dochodowych tworzone są nieopodatkowane dochody. Jeśli dodatkowo obciążenie podatkami konsumpcyjnymi, takimi jak VAT i akcyza, jest dużo wyższe niż podatkami dochodowymi, konieczna jest budowa skali podatkowej wyraźnie progresywnej, a nie liniowej czy płaskiej<sup>4</sup>.

Inspiracji dla takiego sposobu myślenia można poszukiwać m.in. w socjologicznych rozważaniach Émile'a Durkheima, uważającego, że „wzrost specjalizacji w zakresie wykonywania zadań i rosnące zróżnicowanie społeczne doprowadziły w społeczeństwach zaawansowanych do powstania nowego porządku znamionującego solidarność organiczną (w odróżnieniu od solidarności technicznej bazującej na wspólnocie przekonania). W solidarności organicznej siłą spajającą społeczeństwa jest ekonomiczna współzależność jednostek oraz rozpoznanie znaczenia tego co wnoszą inni”<sup>5</sup>.

Jeśli więc animatorzy polityki podatkowej będą dostrzegali ową współzależność w procesie wymiany gospodarczej w skali zarówno globalnej, jak i krajowej, być może chętniej przychylią się do zastosowania sprawiedliwych form opodatkowania dochodu producentów i konsumentów, zysków i dochodów osobistych. Zresztą praktyka gospodarcza dowiodła, że w krajach o rozwiniętej i okrzepłej demokracji oczekuje się sprawiedliwości podatkowej. Przykładem może być znany powód upadku rządu Margaret Thatcher, która nie doceniła reakcji społecznej na niesprawiedliwość podatkową i zaproponowała wprowadzenie podatku pogłównego (ang. *Community Charge*), kalkulowanego nie od dochodu ani od majątku, ale „od głowy”.

Z ułomną redystrybucją odbywającą się w całym systemie podatkowym mamy do czynienia w Polsce, gdzie podatki pośrednie (ich udział w PKB) są dwukrotnie wyższe niż podatek dochodowy od osób fizycznych razem z podatkiem dochodowym od osób prawnych. Regresję opodatkowania podatkami pośrednimi może tylko zrównoważyć progresja opodatkowania podatkami dochodowymi. Podatki majątkowe – jako także podatki bezpośrednie – na bieżąco nie mogą usuwać wadliwości obciążeń, gdyż ich rola fiskalna nie jest zbyt duża (stanowią około 0,4% PKB). Czasami także VAT-owi przypisuje się zdolności redystrybucyjne ze względu na możliwość stosowania stawek obniżonych do towarów podstawowych i niskoprzetworzonych. Trzeba jednak zauważyć, że siła redystrybucji w przypadku stawek obniżonych jest czysto symboliczna, gdyż 92% podatku należnego VAT jest naliczana od konsumpcji dóbr opodatkowanych stawką podstawową 23%. Zakupy dające oszczędności podatkowe będą więc w koszyku dóbr konsumpcyjnych ważyły niewiele.

Oddzielną sprawą jest zbudowanie sprawiedliwej proporcji między opodatkowaniem płac i opodatkowaniem zysków.

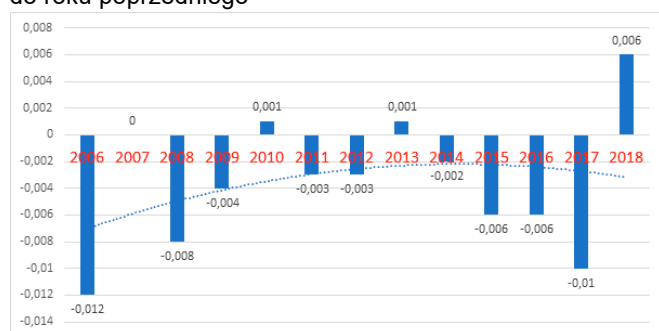
W polskiej rzeczywistości takie badanie utrudnia w dużym stopniu fakt opodatkowania znacznej liczby przedsiębiorców podatkiem dochodowym od osób fizycznych<sup>6</sup>. W teorii ekonomii uważa się, że dla zrównoważonego budżetu wymaga się, by „stosunek przyrostu podatku od płac do przyrostu podatku od zysków odpowiadał stosunkowi udziału płac przed opodatkowaniem w PKB [...] do udziału zysków przed opodatkowaniem w PKB<sup>7</sup>. Warunek ten jest zawsze spełniony, jeśli istnieje jednolity podatek od płac i zysków uwzględniany w twierdzeniu Haavelmo<sup>8</sup>. W dużym uproszczeniu można więc powiedzieć, że wzrost wydatków na wynagrodzenia zwiększa koszty przedsiębiorstw i mniej wówczas płacą podatków, wyższe podatki płacą natomiast pracownicy. I odwrotnie, malejące wynagrodzenia zwiększają zyski, które są wówczas wyżej opodatkowane. W ten sposób zyski mogą być w większym stopniu przeznaczone na przyrost efektywnego popytu i stymulować wzrost gospodarczy. Trzeba dodać, że zgodnie z twierdzeniem Haavelmo przyrost dochodu narodowego równa się przyrostowi wydatków państwa i równa się przyrostowi podatku od płac i podatku od zysków. W dbałości o wzrost gospodarczy warto pamiętać o tym, by system podatkowy ustanawiał właściwe proporcje między obciążeniami pracy i zysków.

### 3. CZY OBCIĄŻENIA FISKALNE WPLYWAJĄ NA KONCENTRACJĘ DOCHODÓW?

Przede wszystkim trzeba więc ustalić, czy w Polsce pobrania z tytułu podatków, w tym podatku od dochodów osobistych, mają wpływ na ową koncentrację. Koncentracja dochodów zwykle jest mierzona współczynnikiem Giniego, przybierającym wartość od 0 do 1, czyli przy wartości 0 dochody są całkowicie równomiernie podzielone, a przy współczynniku 1 są skoncentrowane (w uproszczeniu) u jednej osoby. W latach 2005-2018 współczynniki te kształtowały się w Polsce w sposób przedstawiony w tabeli 1.

W 2012 r. nastąpiła zmiana metody liczenia współczynnika Giniego. Od 2005 r. do 2012 r., zgodnie z nowymi danymi, rozwarstwienie dochodowe malało, choć w różnym tempie (zob. rys. 1). W 2006 r. w porównaniu z 2005 r. skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych nie zmieniła się, a stopień koncentracji dochodów zmniejszał się, być może częściowo z powodu wprowadzenia od dnia 1 września 2006 r. podwyższonej kwoty niektórych świadczeń rodzinnych – zasiłku rodzinnego, zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego z różnych tytułów itp.<sup>9</sup>

Rysunek 1. Zmiany we współczynniku Giniego w stosunku do roku poprzedniego



Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

W 2008 r. nie było zmian w skali podatkowej ani dużych programów społecznych, gdy rozwarstwienie w porównaniu z 2007 r. zmniejszyło się. W 2009 r. w porównaniu z 2008 r. koncentracja dochodów zmniejszyła się, choć można by przypuszczać, że się zwiększy, gdyż w podatku dochodowym od osób fizycznych zlikwidowano górny, objęty stawką 40% szczebel skali podatkowej i podniesiono próg przejścia z I szczebla do II szczebla z 44 490 zł do 85 528 zł. Mimo to współczynnik Giniego uległ pomniejszeniu, prawdopodobnie dlatego, że efekt spłaszczania progresji wystąpił dopiero w 2010 r., gdy koncentracja dochodów w porównaniu z rokiem wcześniejszym niewiele, ale wzrosła. Powyższe rozważania pokazują, że doszukiwanie się prostej zależności między zmianami w skali podatkowej i wartością współczynnika Giniego byłoby nadmiernym uproszczeniem. Przede wszystkim dlatego, że strona wydatkowa finansów publicznych silniej oddziałuje na koncentrację dochodów niż skala w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz z powodu dyskrecjonalnych równoległych działań rządu, polegających np. na podwyższaniu płacy minimalnej czy waloryzacji wynagrodzeń itp.

Po 2012 r. rozwarstwienie dalej się zmniejszało. Można przypuszczać, że powodem tego zmniejszenia w latach 2016-2017 było rozpoczęcie wówczas potężnych transferów socjalnych w ramach programu Rodzina 500+, lecz trudno byłoby się doszukać powodów podatkowych, gdyż skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych ani w podatku dochodowym od osób prawnych nie uległa wtedy zmianie. Podobnie w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. nie było istotnych zmian w przepisach dotyczących ww. podatków dochodowych, a także w rozmiarach transferów socjalnych, a mimo to rozwarstwienie dochodów wzrosło.

Ostrożność wnioskowania nakazuje jednak podjęcie próby sprawdzenia, czy istnieje liniowa zależność między wpływami podatkowymi i wartością współczynnika Giniego. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że w takim badaniu nie wyodrębnia się kwestii związanych z zastosowaną skalą podatkową, lecz bierze się pod uwagę całkowite wpływy podatkowe z poszczególnych podatków zrelacjonowane do PKB. Inaczej mówiąc, zakłada się, że im większe przyrosty (spadki) wpływów (bez względu na sposób ich uzyskania), tym większe (mniejsze) wydatki, także na programy wyrównujące dochodowość, w tym transfery i regulacje dotyczące emerytur czy płacy minimalnej itp.

W badaniu wpływu obciążeń podatkowych na kształtowanie się współczynnika Giniego przyjęto hipotezę, że kwoty podatków zrelacjonowane do PKB oddziałują odwrotnie proporcjonalnie na wartość współczynnika Giniego, czyli na koncentrację dochodów. Inaczej mówiąc, wzrost obciążeń podatkowych powoduje zmniejszanie współczynnika Giniego, gdyż większa część wytworzonego dochodu narodowego podlega wówczas redystrybucji i stopień koncentracji dochodów maleje. Hipoteza ta znalazła potwierdzenie tylko przy badaniu szeregu danych od 2012 do 2018 r. Analiza szeregu danych dotyczących współczynnika koncentracji dochodów i udziału wpływów podatkowych w PKB w latach 2005-2018 wykazała brak związku między tymi szeregami. Dopiero zbadanie szeregu danych od 2012 do 2018 r., tj. po przyjęciu nowej metody obliczania współczynnika Giniego, wykazało

istnienie silnej zależności między wpływami z podatku dochodowego od osób fizycznych i kształtowaniem się współczynnika Giniego. W latach 2012-2018 dowiedziona została silna ujemna korelacja wynosząca -0,8, a i dopasowanie funkcji dochodów podatkowych do wartości współczynnika Giniego było bardzo dobre i R kwadrat wyniosło 0,64, co oznacza, że kształtowanie się obciążeń w podatku dochodowym od osób fizycznych aż w 64% objaśniało kształtowanie się współczynnika Giniego (zob. tabela 2).

W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych dopasowanie tych funkcji nie było już tak wysokie, gdyż R kwadrat wyniosło 0,36, a współczynnik korelacji -0,56. Ponieważ także podatki pośrednie objaśniały kształtowanie się współczynnika Giniego w 58% i były z tym współczynnikiem skorelowane na poziomie -0,76, nasuwa się oczywisty wniosek. Im większe wpływy podatkowe w relacji do PKB, tym w zasadzie większa zdolność podatku do zmniejszania koncentracji dochodów. Choć wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych były o połowę niższe od wpływów z podatków pośrednich, to podatek dochodowy i tak w większym stopniu mógł pomniejszać rozwarstwienie dochodowe niż inne podatki, czyli jego konstrukcja może być skutecznym narzędziem pomniejszania koncentracji dochodów.

#### 4. PODATKI NARZĘDZIEM KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Obserwacja wpływów podatkowych dostarcza ważnych informacji dla animatorów polityki gospodarczej, ale też przez prowadzenie polityki podatkowej administracja publiczna obwieszcza sposób rozumienia sprawiedliwości społecznej.

Podatnik naturalnie nie obserwuje kształtowania się współczynnika Giniego i nie ma pojęcia, czy system obciążeń jest sprawiedliwy, czy też nie. Podatnik sprawdza natomiast, czy na proponowanych zmianach w systemie podatkowym straci, czy też zyska. Zupełnie czymś innym jest zatem świadoma i

konsekwentna polityka państwa zmierzająca do zmniejszania koncentracji dochodu niż świadomość podatnika na temat sprawiedliwego systemu podatkowego. Świadomość ta wynika w ogromnej mierze ze zdolności administracji do objaśniania jej najlepszych intencji.

Stosunek podatnika do systemu obciążeń daninami ujawnia się w latach, gdy zachodzą w tym systemie zmiany, oraz przez obserwację skali podatkowej. Przeciętny podatnik nie orientuje się, czym jest kwota wolna od opodatkowania i jak jest uwzględniana w rozliczeniu podatkowym, od czego odliczana jest składka na ubezpieczenie społeczne i od czego składka na NFZ, prawie nikt nie wie, jaki rzeczywisty odsetek dochodów stanowi jego składka zdrowotna, na którym etapie rozliczeń potrącane są ulgi na IKZE albo na dzieci itd.

Jeśli przyjmujemy założenie, że społeczna akceptacja systemu podatkowego wynika z dość powierzchownej oceny prawa podatkowego, gdyż koncentruje się na budowie skali podatkowej, rozropne wydaje się zbudowanie obciążeń dochodów osobistych w sposób jak najbardziej zrozumiały, a więc prosty. Głównie z tabeli pokazującej skalę podatkową wypływa dla społeczeństwa komunikat o tym, czy podatki płacone są sprawiedliwie, tzn. czy osoby zamożniejsze mają wyższe obciążenia niż te biedniejsze, czy też odwrotnie – relatywnie wyższe daniny dźwigają podatnicy najmniej zamożni. Jeśli wyższe obciążenia mają podatnicy zamożniejsi niż biedniejsi, można powiedzieć, że realizuje się wówczas konstytucyjna zasada wyrażona w art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>10</sup>.

Nieprzypadkowo politycy tuż przed wyborami i w okresach przełomu próbują zwiększać swoją popularność, pokazując, że będą obniżali podatki i że obciążenia będą po zmianach bardziej sprawiedliwe. Konstrukcja systemu podatkowego staje się wówczas elementem gry politycznej, ale także przedmiotem zainteresowania szerokich rzesz społecznych, sta-

Tabela 1. Współczynnik Giniego w latach 2005-2018

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nowa definicja dochodu od 2012 r.	0,327	0,315	0,315	0,307	0,303	0,304	0,301	0,298	0,299	0,297	0,291	0,285	0,275	0,281
Definicja dochodu do 2011 r.	0,327	0,317	0,318	0,31	0,306	0,307	0,303	0,3	0,301	x	x	x	x	x

Źródło: OECD, *Income Distribution Database*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66600>, dostęp: 5.07.2021.

Tabela 2. Zależność między udziałem poszczególnych podatków w PKB i współczynnikiem korelacji w latach 2012-2018

Podatki pośrednie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Współczynnik Giniego	0,298	0,299	0,297	0,291	0,285	0,275	0,281
Udział podatków pośrednich w PKB (w %)	13,2	13,0	13,1	13,1	13,6	14,0	14,2
R kwadrat							0,5815
Współczynnik korelacji							-0,762
Udział podatku od korporacji w PKB (w %)	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
R kwadrat							0,3599
Współczynnik korelacji							-0,564
Udział podatku od dochodów osobistych w PKB (w %)	6,6	6,3	6,4	6,5	6,7	6,9	7,4
R kwadrat							0,6432
Współczynnik korelacji							-0,802

Źródło: Eurostat i dane OECD oraz obliczenia własne.

rannie rachujących potencjalne zyski lub straty podatkowe. Sporządzenie rzetelnego rachunku jest możliwe tylko wtedy, gdy zaprojektowany nowy system podatkowy jest przejrzysty i zrozumiały.

Oddzielnym problemem jest przedstawianie społeczeństwu całej prawdy o obciążeniach podatkowych i odpowiedzialna za to jest administracja publiczna. Wydaje się, że właśnie tej rzetelnej informacji najbardziej brakuje. Pokazanie więc sprawiedliwych obciążeń wymagałoby przedstawienia ich nie tylko z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, ale także z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, VAT i akcyzy oraz podatków majątkowych, ze wskazaniem podatków płaconych od dochodów osobistych i od zysków firm. Faktem jest bowiem, że konsumenci płacą około 9-krotnie wyższe podatki niż przedsiębiorcy, a praca i konsumpcja są dużo silniej obciążone niż zyski. Przeciwnikiem tak łagodnej polityki podatkowej prowadzonej wobec przedsiębiorców był Tadeusz Kowalik, który obniżanie podatków dla biznesu i ostre cięcia wydatków rządowych (polityka prowadzona w minionych dekadach) uważał za brak zrozumienia ekonomii<sup>11</sup>.

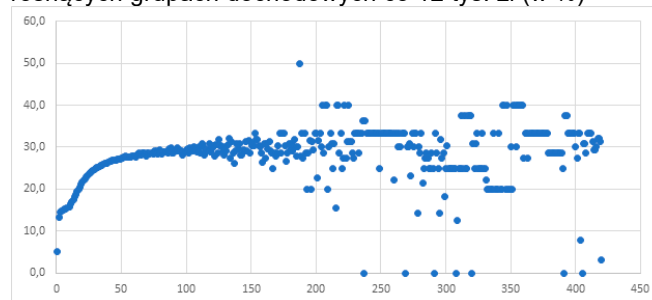
Konkludując, ustawa podatkowa jednoznacznie i prosto pokazująca intencje prawodawcy powinna zakładać, że uwaga podatnika przede wszystkim będzie się koncentrowała na wspomnianej skali podatkowej. Oczywiście nie oznacza to, że należy zrezygnować z mechanizmów finezyjnej redystrybucji zawartych w kwocie wolnej od opodatkowania oraz w przepisach dotyczących różnych preferencji podatkowych, w tym ulg np. na dzieci.

## 5. CZYNNIKI ZNIEKSZTAŁCAJĄCE OBCIĄŻENIA PODATKAMI

Przebieg obciążenia podatkowego dla wszystkich podatników w 2018 r. pokazuje rys. 2. Wykres ten wypląszcza się, począwszy od dochodów ponad 100 tys. zł, a następnie przy dochodach ponad 200 tys. zł. Powyżej tej kwoty wykres przechodzi w regresywny. Odwrócenie przebiegu tego obciążenia w progresywny dla dochodów rosnących byłoby możliwe, gdyby zlikwidowano kwotę zatrzymującą płacenie składek ubezpieczeniowych, ale na to nie ma zgody politycznej ze względu na silne wpływy biznesowe. Obecnie obowiązuje zwolnienie ze składek odprowadzanych od kwoty przewyższającej 30-krotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, co dotyczy około 400 tys. osób<sup>12</sup>. Zmienić tę sytuację może także zbudowanie kilkuschczeblowej prawdziwej progresji podatkowej, choćby z progresją liniową<sup>13</sup>. Progresja podatkowa może przybierać różne formy. Formę liniową – tzn. że dla kolejnych przedziałów podatkowych rośnie o stałą liczbę punktów procentowych, formę progresji przyspieszonej – co oznacza szybciej niż o stałą liczbę rosnącą stawkę przy przejściu z przedziału do przedziału, i wreszcie formę progresji opóźnionej – wzrost stawki jest coraz wolniejszy (możliwa jest także forma mieszana)<sup>14</sup>.

Kwota wolna od opodatkowania najlepiej chroni dochody niskie, łagodzi ostrość progresji, tak jak czyni to progresja szczeblowa, lecz progresywna kilkuschzeblowa skala pokazuje intencję władzy dokonywania sprawiedliwej redystrybucji dochodów.

Rysunek 2. Obciążenie dochodu podatkiem obliczonym w rosnących grupach dochodowych co 12 tys. zł (w %)

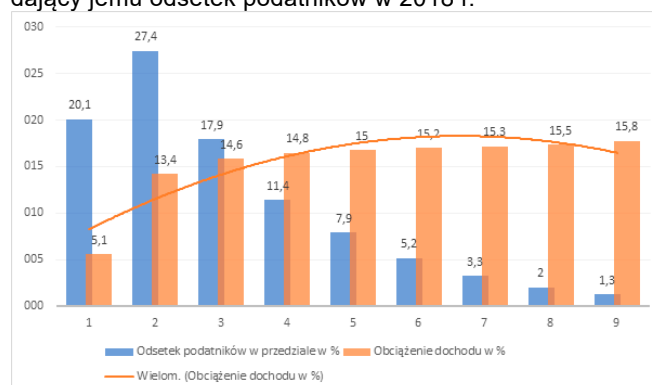


Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

Rys. 3 przedstawia najliczniejszą, choć słabo widoczną na rys. 2, liczebność i obciążenie dochodów podatkiem dochodowym od osób fizycznych według skali podatkowej około 96% wszystkich podatników. Ich dochody rosną w dziewięciu przedziałach co 12 tys. zł aż do 108 tys. zł. W tej skali podatkowej – według danych za 2018 r. – obserwujemy wyraźną progresję przy przejściu z grupy dochodowej od 0 do 12 tys. zł rocznie, następnie do grupy od 12 tys. do 24 tys. zł rocznie i przy przejściu od 24 tys. do 36 tys. zł rocznie.

Obciążenie dochodu rosło w tych grupach odpowiednio od 5,1% do 13,4% oraz 14,6%. Tak przebiegająca progresja podatkowa dotyczyła 65% wszystkich podatników, choć byli oni wszyscy usytuowani w I progu skali podatkowej i objęci stawką 17%. Z punktu widzenia obowiązującej ustawowej stawki podatkowej podatek dochodowy od osób fizycznych dla 65% podatników był liniowy, jednakże z punktu widzenia rzeczywistych obciążeń był on dla tych trzech grup dochodowych (od 0 do 36 tys. zł rocznie) progresywny. Powyżej 36 tys. zł aż do grupy dziewiątej (dochody do 108 tys. zł; 96% podatników) obciążenie przybiera charakter niemalże liniowy.

Rysunek 3. Obciążenie rosnących dochodów w % i odpowiadający jemu odsetek podatników w 2018 r.

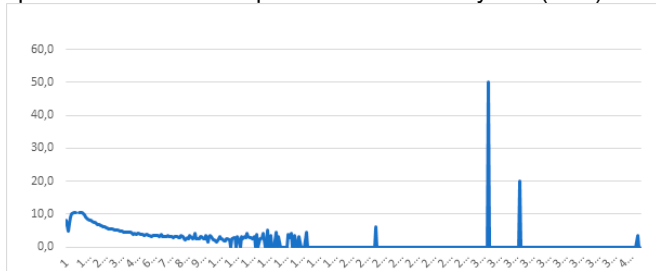


Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

Tę realną, a nie nominalną – widzianą w skali podatkowej – progresję dla niskich dochodów ustanawiała kwota wolna od opodatkowania, a nie składki na ubezpieczenie społeczne, które obciążały dochód w sposób przedstawiony na rys. 4, czyli dochody od 12 do 36 tys. zł były silniej obciążone niż te powyżej 36 tys. zł. Przebieg obciążenia składkami dla całej populacji podatników jest wyraźnie regresywny. Zamiar prawodawcy ustanowienia progresji opodatkowania podatkiem

dochodowym od osób fizycznych najbardziej zniekształca w pierwszych przedziałach dochodowych progresywność, a w kolejnych już regresywność obciążeń składkami ubezpieczeniowymi.

Rysunek 4. Obciążenie dochodu składkami na ubezpieczenie społeczne w 2018 r. w przedziałach co 12 tys. zł (w %)



Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

Dlatego zastosowanie wyższej kwoty wolnej od opodatkowania może realnie poprawić niesprawiedliwy przebieg obciążeń podatkowych. Nie jest przecież intencją prawodawcy stosowanie progresji dla najuboższych podatników (do 36 tys. zł dochodów rocznie), a w kolejnych przedziałach dochodowych stosowanie podatku bardzo spłaszczonego.

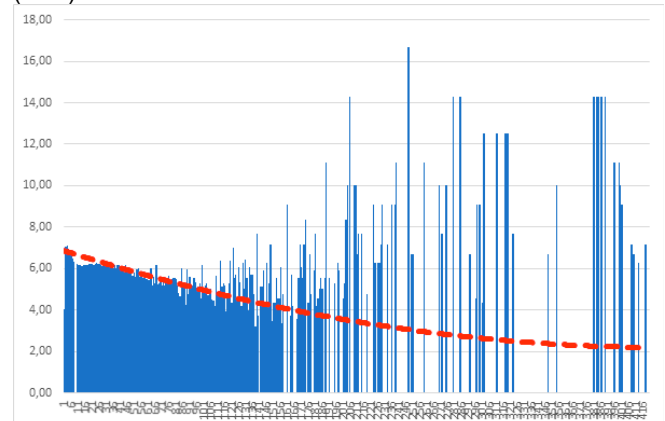
### 5.1. Składka na NFZ elementem systemu podatkowego

Z przedstawionych przez rząd propozycji zmian w systemie podatkowym<sup>15</sup> najbardziej niezrozumiałą jest pomysł obniżania podatków dla najuboższych przy jednoczesnym ustanowieniu składki zdrowotnej w wysokości 9%, co oznacza podwyższenie obciążeń o 7,75% dochodu. Razem z płaconym już na zdrowie odsetkiem wynagrodzenia w wysokości 1,25% daje to łączną tzw. składkę zdrowotną na NFZ w wysokości 9% wynagrodzenia. Propozycja zamiany „niby-składki” w rzeczywistą składkę wydaje się uzasadniona, jednakże ze względów komunikacyjno-informacyjnych całkowicie chybiła. Podatnicy nie powinni otrzymywać informacji aż tak skomplikowanej, gdyż nie wiedzą ostatecznie, czy ich sytuacja podatkowa poprawi się czy też pogorszy po wprowadzeniu nowych przepisów. Wydaje się, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby zbudowanie czytelnej skali podatkowej i całkowita rezygnacja z wpłacania kwestii finansowania ochrony zdrowia w konstrukcję owej skali. W podatku dochodowym od osób fizycznych nie powinno być składki zdrowotnej, co oznacza, że publiczne nakłady na ochronę zdrowia byłyby finansowane wprost z budżetu państwa.

Według danych za 2018 r. część składki pomniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych miała przebieg regresywny, co pokazuje najlepiej linia trendu wielomianowego na rys. 5. Jest to naturalnie konsekwencją innego sposobu naliczania składki na NFZ dla pracowników najemnych i innego dla działalności gospodarczej (dochody i ich obciążenie dla działalności gospodarczej są pomieszane z dochodami pracowników najemnych). Gdyby tego nie było, obciążenie dochodu składką byłoby liniowe i wynosiłoby 7,75% dochodu. W obecnym kształcie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>16</sup> próba uzyskania progresji obciążeń lub choćby liniowości wymagałaby ujednolici-

enia wpłat na NFZ dla pracowników najemnych i działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej.

Rysunek 5. Stosunek składek na NFZ do dochodów w 2018 r. (w %)



Źródło: dane Ministerstwa Finansów i obliczenia własne.

## 6. WNIOSKI

Jeśli w Polsce zamierzamy budować model państwa o koncentracji dochodów na poziomie takich krajów, jak Norwegia, Słowacja, Słowenia czy Szwecja, trzeba by rozważyć podjęcie działań wzmacniających siłę redystrybucji dochodów i m.in:

- 1) zbudować progresywny szczeblowy system opodatkowujący dochody osobiste, łagodzący regresywność opodatkowania VAT;
- 2) zwiększyć opodatkowanie działalności gospodarczej, być może także przy pomocy progresji szczeblowej, by uzyskać właściwe proporcje opodatkowania pracy i kapitału;
- 3) wprowadzić wysoką kwotę wolną od opodatkowania, która realnie chroni dochody najniższe;
- 4) zbudować co najmniej 5-szczeblową skalę podatkową, rozważenia wymaga rodzaj zastosowanej progresji;
- 5) w przekazie społecznym kłaść nacisk na wysoką kwotę wolną oraz wysokość progów i stawek podatkowych;
- 6) nie stosować w podatku dochodowym składki przeznaczonej na finansowanie ochrony zdrowia, część podatku dochodowego od osób fizycznych także finansuje nakłady na ochronę zdrowia;
- 7) redystrybucja podatkowa nie może się poprawić przez podniesienie progu przejścia z I szczebla do II szczebla podatkowego.

Sformułowane na podstawie badania zalecenia byłyby zasadniczo inne, gdyby z podatku dochodowego od osób fizycznych zostały wydzielone dochody uzyskiwane z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

### Przypisy

- 1 M.P. Devereux, *Efektywność polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 14.
- 2 G.W. Kołodko, *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, „*Ekonomista*” 2014, nr 2, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/Nowypragmatyzm.pdf>, dostęp: 12.08.2021, s. 163.
- 3 A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 91.
- 4 Pomijam tu bogatą dyskusję o ewentualnej wyższości podatku liniowego nad progresywnym, w której zwykle padają argumenty: jednolita

stawka podatkowa dla wszystkich dochodów oznacza nominalne wyższe kwoty podatku wpłacane od dochodów wyższych – i tu pojawia się teza, że w takim razie mamy do czynienia z progresją, nie można stosować wyższej stawki obciążającej wyższe dochody, gdyż jest to „karanie” osób bardziej niż inni pracowitych, wykształconych, zapobiegliwych i utalentowanych.

- <sup>5</sup> A. Giddens, dz. cyt.
- <sup>6</sup> W 2018 r. odnotowano działalność gospodarczą prowadzoną przez ponad 290 tys. spółek cywilnych (bez jednoosobowej działalności gospodarczej), których wspólnicy opodatkowani są podatkiem dochodowym od osób fizycznych, zob. Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019*, Warszawa 2019, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2019.pdf), dostęp: 31.08.2021, s. 732.
- <sup>7</sup> Twierdzenie zakłada, że jednoczesny, taki sam wzrost wydatków państwa i podatków, z których są finansowane wydatki, prowadzi do wzrostu zagregowanego popytu i produktu krajowego o tę samą wielkość. Wzrost wydatków państwa prowadzi do wzrostu globalnego popytu (państwo kupuje więcej usług i dóbr), a to skutkuje wzrostem produktu krajowego. Z kolei wzrost podatków netto obniża poziom konsumpcji indywidualnej (podatnik może mniej kupić), a dochód podatnika przejęty przez budżet państwa jest wydatkowany na zakup towarów i usług. Gdyby tak się nie stało, ten sam dochód w rękach gospodarstw domowych w dużej części zostałby oszczędzony, a nie wydatkowany. Wzrost wydatków państwa zrównoważony przez wzrost podatków zwiększa zatem globalny popyt i wielkość globalnej produkcji. Spadek konsumpcji indywidualnej nie zawsze oznacza spadek produkcji. Zob. *Twierdzenie Haavelmo*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Twierdzenie\\_Haavelmo](https://pl.wikipedia.org/wiki/Twierdzenie_Haavelmo), dostęp: 13.08.2021.
- <sup>8</sup> K. Łaski, *Wykłady z makroekonomii. Gospodarka kapitalistyczna bez bezrobocia*, J. Osiatyński (red. nauk.), Warszawa 2015, s. 142.
- <sup>9</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r., Warszawa, maj 2008 r., <https://www.gov.pl/attachment/b5b7a9ac-fd52-48f3-bb71-9bb087db230d>, dostęp: 7.08.2021.
- <sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- <sup>11</sup> W podobnym tonie wypowiadał się wówczas „Financial Times”. Zob. T. Kowalik, *Systemowa różnorodność w warunkach globalizacji i integracji*, w: *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, G.W. Kołodko (red. nauk.), Warszawa 2003, s. 302.
- <sup>12</sup> Składki ZUS w 2021 r. nie płaci się od dochodu ponad 157 tys. zł. Zob. D. Szymański, *Rośnie strach wśród firm. 400 tys. osób mogłoby dostać mniejsze pensje*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/zniesienie-limitu-30-krotnosci-skladek-na-zus-rozmowy-w-rzadzcie/zqdt4s1>, dostęp: 28.02.2021.
- <sup>13</sup> „Wyborowi rodzaju progresji powinna towarzyszyć myśl o utrzymaniu zadowolenia u bogatych i wzmaganii poczucia wartości u ubogich” – zob. A. Gomułowicz, *Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania – zasady i kontrowersje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, r. LXVII, z. 3, s. 19.
- <sup>14</sup> G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007, s. 19.
- <sup>15</sup> Projekt z dnia 26 lipca 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od

osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-437-2021/\\$file/9-020-437-2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-437-2021/$file/9-020-437-2021.pdf), dostęp: 5.08.2021.

- <sup>16</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

## Bibliografia

### Literatura

- Devereux M.P., *Efektywność polityki podatkowej*, Warszawa 2007.
- Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2006.
- Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2019*, Warszawa 2019, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2019.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/19/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2019.pdf), dostęp: 31.08.2021.
- Gomułowicz A., *Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania – zasady i kontrowersje*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, r. LXVII, z. 3.
- Kołodko G.W., *Nowy pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, „Ekonomista” 2014, nr 2, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/Nowypragmatyzm.pdf>, dostęp: 12.08.2021.
- Kowalik T., *Systemowa różnorodność w warunkach globalizacji i integracji*, w: *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, G.W. Kołodko (red. nauk.), Warszawa 2003.
- Łaski K., *Wykłady z makroekonomii. Gospodarka kapitalistyczna bez bezrobocia*, J. Osiatyński (red. nauk.), Warszawa 2015.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007.

### Źródła internetowe

- OECD, *Income Distribution Database*, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66600>, dostęp: 5.07.2021.
- Szymański D., *Rośnie strach wśród firm. 400 tys. osób mogłoby dostać mniejsze pensje*, <https://businessinsider.com.pl/firmy/zniesienie-limitu-30-krotnosci-skladek-na-zus-rozmowy-w-rzadzcie/zqdt4s1>, dostęp: 28.02.2021.
- Twierdzenie Haavelmo*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Twierdzenie\\_Haavelmo](https://pl.wikipedia.org/wiki/Twierdzenie_Haavelmo), dostęp: 13.08.2021.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.

### Inne źródła

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2007 r., Warszawa, maj 2008 r., <https://www.gov.pl/attachment/b5b7a9ac-fd52-48f3-bb71-9bb087db230d>, dostęp: 7.08.2021.
- Projekt z dnia 26 lipca 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-437-2021/\\$file/9-020-437-2021.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-437-2021/$file/9-020-437-2021.pdf), dostęp: 5.08.2021.