

*Anna Krajewska*<sup>\*</sup>  
*Piotr Krajewski*<sup>\*\*</sup>

## ROZKŁAD OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH W POLSCE

### WPROWADZENIE

Cel niniejszego artykułu stanowi analiza rozkładu obciążeń fiskalnych w Polsce. Kształt systemu podatkowego ma istotne znaczenie dla funkcjonowania całej gospodarki, wpływając m.in. na redystrybucję dochodów oraz rzutując na zachowania ekonomiczne gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw. Zarazem w ostatnich latach w Polsce nastąpiły znaczne zmiany fiskalne, wpływające na kształtowanie się efektywnych stawek podatkowych. Z tego względu szczególnego znaczenia nabiera weryfikacja wysokości obciążeń fiskalnych nakładanych na poszczególne grupy podatników.

W opracowaniu, na podstawie analizy systemu podatkowego w Polsce, poddana została weryfikacji hipoteza, że obciążenia podatkowe nakładane na przedsiębiorców uległy zmniejszeniu w porównaniu z opodatkowaniem pracy.

### FUNKCJE PODATKÓW – KRÓTKI RYS HISTORYCZNY

Bezdyskusyjnie najważniejsza jest funkcja fiskalna podatków. Podatki pobierane są po to, aby państwo mogło realizować cele społeczne i ekonomiczne. Pozafiskalne funkcje podatków, a zwłaszcza redystrybucyjna, stabilizacyjna i alokacyjna zaczęły odgrywać dużą rolę wraz ze wzrostem popularności teorii Keynesa. Systemy podatkowe, które ukształtowały się po II wojnie światowej w poważnym stopniu uwzględniały pozafiskalne funkcje podatków. Znalazło to wyraz w progresji podatkowej, kwocie dochodu wolnego od podatku, ulgach i zwolnieniach podatkowych oraz zróżnicowanych stawkach podatków konsumpcyjnych. Taka konstrukcja podatków umożliwiała

---

<sup>\*</sup> Prof. dr hab., Katedra Makroekonomii, Uniwersytet Łódzki.

<sup>\*\*</sup> Dr, Zakład Funkcjonowania Gospodarki, Uniwersytet Łódzki.

wykorzystanie ich jako automatycznych stabilizatorów koniunktury. Umożliwiła też realizację stymulacyjnej i alokacyjnej funkcji podatków.

W doktrynie neoliberalnej podejście do podatków jest odmienne. Wyraźnie podkreśla się, że: podatki powinny być neutralne, należy ograniczać pozafiskalne funkcje podatków, obniżać i upraszczać podatki, rezygnować z ulg podatkowych. Najwyraźniej oczekiwania wobec podatków określali przedstawiciele ekonomii szkoły podaży. W praktyce ich postulaty zaczął realizować Ronald Reagan, a następnie Margaret Thatcher. W takim kierunku szły też reformy podatkowe przeprowadzane od lat 80-tych XX wieku w różnych krajach Europy Zachodniej. Progresja podatkowa ulegała spłaszczeniu. Zakres ulg w coraz większym stopniu był ograniczany. Obniżaniu stawek podatków dochodowych towarzyszyło rozszerzanie bazy podatkowej. Następowo stopniowe zmniejszanie podatków dla najbogatszych gospodarstw domowych i przesuwanie ciężaru opodatkowania na podatki pośrednie i składki ubezpieczeniowe. Nadal jednak systemy podatkowe w krajach „starej” Unii Europejskiej były zróżnicowane. Dotyczy to zarówno stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i liczby progów podatkowych oraz kwoty wolnej od podatku. Oto kilka przykładów (dane dla 2008 r.): w Irlandii i Wielkiej Brytanii obowiązywały tylko dwie stawki (odpowiednio: 20% i 41% oraz 20% i 40%) a w Luksemburgu aż 17 (od 6% do 46%). Duże były też różnice w kwocie wolnej od podatku: od 1830 euro w Irlandii do 35530 euro w Szwecji<sup>1</sup>. Nie udały się też próby harmonizacji podatku VAT, stawka standardowa zawiera się w przedziale 15-25%, a składki obniżone i zakres ich zastosowania jest zróżnicowany<sup>2</sup>.

Reformy podatkowe dokonywane w duchu zaleceń szkoły liberalnej były wprowadzane stopniowo i z dużymi oporami (w myśl zasady, że „podatki nie lubią rewolucji”). Ograniczenie progresji i ulg podatkowych, a także obniżanie górnych progów podatkowych doprowadziło jednak do pojawienia się dwóch negatywnych zjawisk:

- dochody budżetowe z podatków ulegały zmniejszeniu, co przy ograniczonych możliwościach zmniejszania wydatków prowadziło do wzrostu deficytu budżetowego i narastania długu publicznego,
- zmiana struktury obciążeń podatkowych prowadziła do pogłębiania się zróżnicowania społecznego.

Obecny kryzys oba te zjawiska wyraźnie pogłębił. Potwierdził też znaną wśród ekonomistów sentencję: „jak trwoga to do... Keynesa”. Znalazło to odzwierciedlenie najpierw w pakiecie antykryzysowym prezydenta Baracka Obamy, a potem w decyzjach rządów wielu krajów Europy Zachodniej, gdzie

<sup>1</sup> A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2010, s. 84 i 87.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 159.

pakiety antykryzysowe często obejmowały zmiany w systemach podatkowych. W ramach tych pakietów znalazły się takie działania jak<sup>3</sup>:

- podniesienie w wielu krajach kwoty dochodów wolnych od podatków (np. w Szwecji do 40.000 euro),
- obniżenie dolnej stawki PIT (stosowane w wielu krajach, m.in. w Danii, Francji, Niemczech),
- wprowadzenie lub zwiększenie ulg prorodzinnych (Holandia)
- indeksacja progów podatkowych (np. w Luksemburgu o 9% we wszystkich przedziałach),
- wprowadzenie nowej dodatkowej górnej stawki PIT (np. w Wielkiej Brytanii od 01.04.2010 r. wprowadzono 50% stawkę od dochodów przekraczających 150.000 GBP – wcześniej najwyższa wynosiła 40%),
- uszczelnienie systemu podatkowego (Włochy).

Działania te uzasadniono następująco: obniżenie podatku dla biednych zwiększy ich popyt konsumpcyjny, a więc wpłynie ożywczo na gospodarkę. Natomiast podniesienie podatków dla bogatych nie ograniczy ich konsumpcji, a więc nie zaszkodzi gospodarce, gdyż ich skutkiem będzie co najwyżej zmniejszenie oszczędności.

Decyzje dotyczące stawek VAT i akcyzy nie są tak jednoznacznie ukierunkowane. W niektórych krajach obniżono standardową stawkę VAT (Luksemburg, Wielka Brytania) oraz stawki preferencyjne (np. w Belgii na usługi budowlane, we Francji na usługi gastronomiczne). W wielu jednak krajach podniesiono przejściowo akcyzę na niektóre produkty oraz podniesiono standardową stawkę VAT (Irlandia)<sup>4</sup>.

## EWOLUCJA SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE

Reformy podatkowe wprowadzone w początkowym okresie transformacji opierały się na rozwiązaniach przyjętych w krajach Europy Zachodniej. Wprowadzono progresywny podatek od dochodów ludności z ulgami i wyłączeniami, zróżnicowane stawki VAT, ulgi w CIT. Wyraźny zwrot w myśleniu o podatkach zapoczątkowała Biała Księga Podatków, opublikowana w sierpniu 1998 roku, przygotowana pod kierunkiem ówczesnego ministra finansów Leszka Balcerowicza. Głębokiej krytyce poddano dotychczasowy system podatkowy w Polsce i zaproponowano wyraźne jego uproszczenie, które

<sup>3</sup> *Taxation trends in the European Union*, European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009, s. 13-19.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 13-19.

można syntetycznie ująć jako 3 x 22%, czyli 22% PIT, 22% CIT i 22% VAT, przy równoczesnej likwidacji niemal wszystkich ulg. Weto Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego zablokowało wprowadzenie gruntowych zmian systemu podatkowego. Od tamtego czasu presja na obniżenie podatku jest jednak bardzo duża. Zwolennicy obniżania podatków wskazują na nadmierny fiskalizm oraz podkreślają prorozwojowe i motywacyjne aspekty obniżania podatków.

W rzeczywistości jednak decyzje o obniżce podatków nie opierają się na analizie aktualnej sytuacji gospodarczej i społecznej, ale mają wyraźny polityczny podtekst. Wskazują na to decyzje dotyczące obniżania podatków dokonane w ostatnich latach w Polsce. Chodzi tu o:

- obniżenie stawki podatku od dochodów osób prawnych w 2004 r. (z 27% na 19%),
- obniżenie składki rentowej w latach 2006–2007 (z 13% do 6%),
- wprowadzenie w 2007 roku ulgi prorodzinnej umożliwiającej odliczenie od podatku dochodowego od osób fizycznych kwoty 1.145,08 zł na pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka,
- wprowadzenie w 2009 roku dwuszczeblowej skali PIT: 18% i 32% (w miejscu dotychczasowej: 19%, 30% i 40%).

W 2004 r. rząd Leszka Millera obniżył stawkę CIT z 27% do 19%. Równocześnie od tego roku umożliwiono osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą i rozliczającym się na zasadach ogólnych (czyli według stawek progresywnych) przejście na podatek liniowy 19%. Z możliwości tej skorzystało w 2004 roku 159.977 podatników, a w 2008 roku liczba ta uległa prawie potrojeniu, gdyż tę formą rozliczeń wybrało aż 463.115 podatników.

Rok 2004 był okresem dobrym dla polskiej gospodarki: PKB wzrosło o 5,3%, w sektorze przedsiębiorstw odnotowano 6% stopę rentowności obrotu brutto. Nie było więc tak wyraźnej potrzeby wspierania przedsiębiorstw kosztem budżetu. Był to wyraźny gest postkomunistycznego premiera w stosunku do biznesu, dokonany jednak kosztem obniżenia wpływów budżetowych. Szacujemy, że w latach 2004–2009 dochody budżetowe z tego podatku były mniejsze o 8-10 mld zł rocznie.

Trzeba też pamiętać, że od 1 maja 2004 roku Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Gdyby Polska zachowywała się tak jak kraje „starej” UE należałoby raczej oczekiwać wzrostu stopnia fiskalizacji. Wskazują na to doświadczenia Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a więc krajów, których poziom rozwoju gospodarczego i struktura gospodarki w okresie wchodzenia do Wspólnoty były najbardziej zbliżone do Polski. Okazuje się, że we wszystkich tych krajach w ciągu pierwszych pięciu lat po akcesji stopień fiskalizacji gospodarki (mierzony relacją dochodów budżetowych do PKB) zwiększał się. Kraje te starały się zwiększyć wydatki na infrastrukturę (w celu poprawy

konkurencyjności gospodarki), gromadzić fundusze niezbędne do wspierania programów strukturalnych finansowanych z budżetu Wspólnotowego oraz uwzględniały presję społeczną na dostosowanie się do wymogów Karty Socjalnej obowiązującej w UE<sup>5</sup>. Polska, a także pozostali nowi członkowie UE, wybrali natomiast inny model. Rozpoczęli od obniżania podatków i postaw rewindykacyjnych (licząc, że środki finansowe z UE pomogą rozwiązać ich problemy bez potrzeby podejmowania nadmiernych wyrzeczeń).

W 2006 roku minister Zyta Gilowska rozpoczęła wielką obniżkę składki rentowej. W ciągu dwu lat: 2006–2007 składka rentowa uległa obniżeniu z 13% do 6%, czyli aż o 7 punktów procentowych, z czego o 5,5 p. proc. obniżyła się składka pracowników a o 1,5 p. proc. składka płacona przez pracodawców. Decyzja ta doprowadziła do dużego ubytku pieniędzy w sektorze finansów publicznych, który szacowany jest na 23-24 mld zł rocznie.

I znów powstaje pytanie – czy operacja ta była potrzebna? Przeciętne wynagrodzenia brutto rosły w tym czasie o 5-6%, nie było więc potrzeby ich dodatkowego zwiększania. Chociaż operacja ta przyczyniła się do wyraźnego wzrostu dochodów do dyspozycji pracownicy tego nie zauważyli i nie docenili. Przedsiębiorcy, także nie odczuli obniżenia składki jako wyraźnego zmniejszenia klina podatkowego. Dla nich obniżenie kosztów pracy było rzeczywiście minimalne. Operacja ta miała głównie charakter polityczny. Chodziło tu raczej o to jak zagospodarować dodatkowy, nieplanowany wzrost dochodów budżetowych. Wicepremierzy z koalicyjnych partii Roman Giertych i Andrzej Lepper, wiedząc o nadwyżkach w budżecie państwa, już zaczęli obiecywać pieniądze nauczycielom, emerytom, rolnikom, ale minister Gilowska okazała się szybsza. Postanowiła zrobić prezent wszystkim.

W 2007 roku wprowadzono ulgę prorodziną umożliwiającą odliczenie od podatku dochodowego kwoty 1.145,08 zł, która w 2008 roku została podniesiona do 1.173,70 zł. W 2007 roku z ulgi tej skorzystało 3.973.668 podatników, czyli 16,43% ogółu podatników. Odliczenia od podatku wynosiły łącznie 5.431.984 tys. zł, co stanowiło 13,52% podatku po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Ulga ta została wykorzystana na pokrycie wydatków związanych z wychowaniem 6.017.284 dzieci. Przeciętna kwota odliczona na podatnika wynosiła 1.367 zł a przeciętnie odliczono na jedno dziecko 903 zł<sup>6</sup>. W 2008 r. z ulgi prorodzinnej skorzystało 4.205.909 podatników (17,21%). Odliczenia stanowiły 6.043.553 tys. zł (11,76% podatku). Ulgę odliczono na

---

<sup>5</sup> S. Krajewski, *Prywatyzacja, restrukturyzacja, konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, sierpień 2008, s. 33.

wychowanie 6.357837 dzieci. Przeciętna kwota odliczona na podatnika wynosiła 1.437 zł, a przeciętna kwota odliczona na jedno dziecko 951 zł<sup>7</sup>.

Ulga na wychowanie dzieci jest najwyraźniejszym prorodzinnym aspektem polityki podatkowej w Polsce. Obowiązujący do 2006 roku system podatkowy nie był przyjazny rodzinie i wyraźnie odbiegał od rozwiązań stosowanych w innych krajach<sup>8</sup>. Niska jest kwota dochodów niepodlegająca opodatkowaniu, stawka dolna (19%, a od 2009 r. – 18%) jest wysoka w porównaniu z dolnymi stawkami PIT w innych krajach. Ograniczeniu, a następnie likwidacji uległy ulgi adresowane do rodzin, tj. wydatki na dojazdy dzieci do szkół, wydatki na odpłatne kształcenie dzieci w podstawowych i zawodowych szkołach niepublicznych, wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych. Możliwość odliczania od podatku ulgi na dzieci jest więc krokiem w dobrym kierunku, lecz niewystarczającym. Konstrukcja tej ulgi odbiega ponadto od praktyk stosowanych w krajach UE. Ulga odliczana jest nie od dochodu, ale od podatku, a zatem trzeba na tę ulgę zarobić odpowiednio wysokimi dochodami. Jest więc korzystna dla bogatych rodzin wielodzietnych, podczas gdy w Polsce rodziny wielodzietne są raczej ubogie. Trudno zrozumieć dlaczego ulgę o takiej konstrukcji wprowadził PiS, a więc partia która wyraźnie podkreśla prorodzinną orientację.

Także dzięki inicjatywie PiS od 2009 roku osoby fizyczne rozliczają się według dwuszczeblowej skali podatkowej: 18% – przy dochodach do 85.528 zł i 32% przy dochodach przewyższających tę kwotę. Szacuje się, że zmniejszyło to dochody budżetowe o 16-17 mld zł.

Wymienione obniżki podatków uszczupliły poważnie dochody sektora publicznego. Szacunkowe skutki finansowe obniżania podatków w Polsce przedstawione są w tabeli 1. Okazuje się, że w 2008 r. dochody sektora publicznego były mniejsze o 38-40 mld zł, a w 2009 r. o 55-56 mld zł. Równocześnie jednak o taką kwotę wzrosły dochody do dyspozycji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, które w znacznym stopniu przekształciły się w popyt konsumpcyjny i inwestycyjny. Oznacza to, że politykę pobudzania popytu, czyli działania typowe w okresie recesji i kryzysu zostały podjęte w Polsce z wyprzedzeniem, zanim jeszcze kryzys się pojawił. Oczywiście działania te nie były podejmowane z takim zamiarem, ale ich pozytywne skutki zaczęły się ujawniać wówczas, gdy kryzys zaczął dochodzić do Polski. Równocześnie, obecna ekipa rządowa, nie podejmując żadnych działań antykryzysowych, mogła na swoje konto zaliczać względnie dobrą sytuację

---

<sup>7</sup> *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, sierpień 2009, s. 32

<sup>8</sup> por. A. Krajewska, *Rekomendacje dotyczące polityki podatkowej i socjalnej państwa*. Od bezrobocia do zatrudnienia – mobilność kobiet na rynku pracy. Projekt współfinansowany ze środków UE w ramach EFS, Łódź 2008.

gospodarczą. Polska jako jedyny kraj w Europie odnotowała w 2009 roku dodatnią stopę wzrostu gospodarczego. Trzeba jednak uwzględnić, że ten brak załamania popytu, przynajmniej w pewnym stopniu, został osiągnięty dzięki wcześniejszym decyzjom dotyczącym obniżki podatków dokonanych przez poprzednie rządy: SLD i PiS. Dodatkowo stabilizująco na polską gospodarkę wpłynął napływ funduszy strukturalnych z UE, a także to co określa się jako „rentę zacofania”, czyli słabo rozwinięty system bankowy, względnie niski poziom kredytów konsumpcyjnych i dla przedsiębiorstw, stosowanie przez banki mało wyrafinowanych instrumentów finansowych (gdyż mogli dużo zarobić wykorzystując instrumenty tradycyjne) oraz relatywnie niski stopień powiązania gospodarki z zagranicą.

**Tabela 1****Skutki finansowe obniżania podatków w Polsce**

<b>Lata</b>	<b>Decyzje</b>	<b>Obniżenie dochodów sektora publicznego</b>
2004	obniżenie CIT z 27% do 19%	8-10 mld zł rocznie
2006-2007	obniżenie składki rentowej z 13% do 6%	23-24 mld zł rocznie
2007	ulga w PIT z tytułu wychowywania dzieci	5,5 mld zł – 2007 r. 6,0 mld zł – 2008 r.
2009	przejście na dwuszczeblową skalę PIT: 18% i 32%	16-17 mld zł
2008	skumulowane skutki obniżenia podatków	38-40 mld zł
2009	skumulowane skutki obniżenia podatków	55-56 mld zł

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

**SPECYFICZNE CECHY POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO****DUŻY UDZIAŁ PODATKÓW POŚREDNICH W DOCHODACH Z PODATKÓW**

W Polsce, podobnie jak w innych transformujących się gospodarkach, obniżeniu podatków dochodowych towarzyszy wzrost podatków pośrednich (VAT i akcyzy). W Polsce proces ten postępuje jednak w znacznie szybszym tempie. Wyraźnie wskazują na to dane zamieszczone w tabeli 2.

**Tabela 2****Udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem<sup>1)</sup> (w %)**

Lata	Polska	UE-15	UE-10 <sup>2)</sup>	UE-27
1995	38,3	35,1	39,0	37,2
2000	38,8	35,2	40,3	37,6
2001	38,8	35,1	39,8	37,4
2002	40,3	35,5	40,1	37,8
2003	40,9	35,0	40,9	38,3
2004	41,5	35,8	41,5	38,8
2005	42,3	35,8	42,7	39,1
2006	42,8	35,8	41,4	39,1
2007	41,7	35,3	41,4	38,4
Różnica 1995-2007	+3,4	+0,2	+2,4	+1,2

<sup>1)</sup> łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne.

<sup>2)</sup> bez Malty i Cypr.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Taxation trends in the European Union...*, s. 255.

Podatki pośrednie, chociaż wydajne fiskalnie, łatwiej ściągalne i mniej bolesne (gdyż ukryte w cenie) mają jednak istotną wadę. Wada ta to degresywny charakter tego podatku, czyli przesuwanie obciążeń podatkowych na mniej zamożne grupy społeczeństwa. W konsekwencji prowadzi to do wzrostu zróżnicowania społecznego.

Z badań statystycznych dotyczących redystrybucyjnych konsekwencji opodatkowania konsumpcji w Polsce w latach 1995–2006 wynika, że<sup>9</sup>:

1. W badanym okresie wzrastały obciążenia gospodarstw domowych podatkami pośrednimi z 7,48% w 1995 r. do 11,23% w 2006 r.
2. Podatkami pośrednimi najbardziej obciążone są gospodarstwa najuboższe. Średnie w badanym okresie obciążenia wybranych decylowych grupy dochodowych kształtowały się następująco:  
I - 11,88%  
X - 8,87%
3. Rośnie regresywność podatków pośrednich. Świadczy o tym pogłębiająca się różnica między obciążeniami w I i X grupie decylowej. W 1995 r. obciążenia gospodarstw domowych znajdujących się w X grupie decylowej

<sup>9</sup> B. Dobrowolska, *Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską*, praca doktorska, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.



były o 2,9 pkt. proc. niższe niż obciążenia w I grupie decylowej. W 2006 r. różnice te wzrosły do 5,28 pkt. proc.

4. Preferencyjne stawki podatku VAT nie pełnią funkcji redystrybucyjnej, gdyż z obniżonych stawek VAT w zbliżonym stopniu korzystają gospodarstwa domowe z różnych decylowych grup dochodowych.
5. Dalsze dostosowywanie podatku VAT i akcyzy w Polsce do wymogów UE najsilniej zwiększy obciążenia podatkowe najuboższych gospodarstw domowych i rolników.

Mimo wymienionych skutków wzrostu podatków pośrednich należy się spodziewać ich dalszego wzrostu. Powodem jest szybki wzrost deficytu budżetowego w Polsce, rosnący z 24,3 mld zł w 2008 r. do 52,2 mld zł zaplanowanych na 2010 r. (bez uwzględnienia wydatków na usuwanie skutków powodzi). Zdaniem prof. Witolda Modzelewskiego, dyrektora Instytutu Studiów Podatkowych, podatek VAT wzrośnie z 22% do 24%. Niezbędna będzie także podwyżka akcyzy na papierosy, alkohol i energię<sup>10</sup>.

#### **NIERESPEKTOWANIE ZASADY POWSZECHNOŚCI OPODATKOWANIA**

Systemy podatkowe opierają się na dwóch moralno-politycznych zasadach<sup>11</sup>:

- zasadzie powszechności opodatkowania,
- zasadzie sprawiedliwości podatkowej.

U podstaw zasady powszechności legły hasła Rewolucji Francuskiej, głoszącej równość wszystkich obywateli wobec prawa, równość ich praw i obowiązków. A zatem podatnikami będą „wszyscy, którzy są związani solidarnością ze wspólnotą państwową. Z uzasadnienia podatku wynika bowiem zasada powszechności i odrzucenia wszelkich przywilejów podatkowych. Podatek powinien dotyczyć wszystkich uczestniczących we wspólnocie państwowej bez względu na tytuł tego uczestnictwa...”<sup>12</sup>.

W Polsce zasada powszechności nie jest respektowana ze względu na wyłączenie gospodarstw rolnych z obowiązku płacenia podatku dochodowego. Rolnicy ponadto płacą symboliczne opłaty na ubezpieczenie społeczne (miesięczna składka na KRUS wynosi 50 zł, a więc jest wielokrotnie niższa niż składki płacone przez pracowników i przedsiębiorców). Sytuacja ta wynika ze splotu ekonomicznych i politycznych uwarunkowań i specyfiki gospodarstw rolnych w Polsce.

<sup>10</sup> W. Modzelewski (red.) *Ewolucja systemu podatkowego w Polsce, stan obecny, przyczyny kryzysu*, (raport), Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2010.

<sup>11</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1993, s. 57.

<sup>12</sup> P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 439.

Rozwarstwienie gospodarstw rolnych jest olbrzymie. Szacuje się, że na ogólną liczbę około 1,5 mln gospodarstw rolnych tylko 340-360 tys. gospodarstw wytwarza żywność na rynek. Pozostałe gospodarstwa rolne są zacofane, działają na zasadach gospodarki naturalnej, styk z rynkiem ma charakter sporadyczny i przynosi niewielkie dochody. Głównym źródłem dopływu gotówki są dla tych gospodarstw dopłaty z Unii Europejskiej, które mają wyraźnie socjalny, a nie motywacyjny charakter. Wprowadzenie powszechnego podatku dochodowego zamiast przynieść państwu dochody mogłoby generować straty, gdyż mieszkańcy wsi z rolników przekwalifikowaliby się na bezrobotnych, którym państwo musiałoby płacić zasiłki dla bezrobotnych, a dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku opłacać składki zdrowotne. W obecnym systemie państwo refunduje koszty leczenia, z których wieś korzysta w niewielkim zakresie.

Duże, rynkowo zorientowane i bogate gospodarstwa rolne powinny płacić podatek na zasadach powszechnie obowiązujących. Dlaczego tak się nie dzieje? Wyjaśnienia należy szukać w sferze politycznej i skutecznym lobbingu partii rolniczych. Partie te, zdobywające z reguły kilka do najwyżej kilkunastu procent głosów w wyborach parlamentarnych były atrakcyjnym koalicjantem umożliwiającym utworzenie rządu przez zwycięską partię. Dopiero w ostatnich wyborach prezydenckich (czerwiec 2010) przedstawiciele partii rolniczych (Waldemar Pawlak i Andrzej Lepper) uzyskali znikome poparcie (po ok. 1,5%), co może przełożyć się na wyniki głosowania do Sejmu i umożliwić przeprowadzenie reformy podatkowej w rolnictwie.

### **PREFERENCJE PODATKOWE DLA PRZEDSIĘBIORCÓW**

W polskich mediach i badaniach prowadzonych przez organizacje przedsiębiorców dominuje opinia, że przedsiębiorstwa są zbyt mocno obciążone podatkami, co ogranicza ich możliwości rozwojowe oraz osłabia pozycję konkurencyjną na rynkach światowych. W Polsce 19% stawka CIT należy do umiarkowanych. Także udział obciążeń z tego podatku w ogólnych dochodach podatkowych jest niższy niż w krajach UE-15 na co wyraźnie wskazują dane z tabeli 3.

Tabela 3

**Udział podatku od dochodów osób prawnych  
w dochodach podatkowych<sup>1)</sup> (w %)**

Lata	Polska	UE-15	UE-10 <sup>2)</sup>	UE-27
1995	7,3	6,8	7,6	7,5
2000	7,5	9,9	6,3	8,5
2001	5,8	8,6	6,7	8,2
2002	6,3	8,4	6,8	8,2
2003	5,6	7,8	7,2	7,9
2004	7,1	7,9	7,5	7,9
2005	7,6	8,2	7,7	8,4
2006	7,1	8,5	8,2	9,0
2007	7,9	8,8	8,9	9,5
Różnica 1995-2007	+0,3	+2,0	+1,3	+2,0

<sup>1)</sup> łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne.

<sup>2)</sup> bez Malty i Cypr.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Taxation trends in the European Union*, s. 269

Także obciążenia podatkowe małych i średnich przedsiębiorstw nie są zbyt wygórowane, zarówno w porównaniu z innymi krajami, jak i innymi grupami podatników. Z badań Banku Światowego przeprowadzonych w ramach programu Doing Business wynika, że podatek dochodowy w 2007 r. stanowił 11,5% dochodów MSP (wobec 19,5% w krajach UE-15), a obciążenia innymi podatkami były niższe niż w innych krajach. Łączne obciążenia podatkowe wynosiły 38% (wobec 52,8% w krajach UE-15). Także uciążliwości związane z płaceniem podatków są wyolbrzymione. Średnio na prace związane z rozliczeniem podatków przeznaczają się w Polsce 175 godzin, wobec 222 godzin w UE-15 i aż 342 godzin w nowych krajach Wspólnoty<sup>13</sup>.

Przedsiębiorcy rozliczający się z podatku dochodowego jako osoby fizyczne mają w Polsce możliwość wyboru jednej z czterech form opodatkowania:

- zasady ogólne (ze stawką progresywną i możliwością korzystania z ulg podatkowych),
- stawka 19%, niezależnie od wysokości dochodów, ale bez możliwości korzystania z ulg podatkowych,

<sup>13</sup> S. Krajewski, *Prywatyzacja, restrukturyzacja, konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 314.

- ryczałt od przychodów ewidencjonowanych ze stawkami: 3%, 5,5%, 8,5%, 10%, 17% i 20% w zależności od rodzaju prowadzonej działalności,
- karta podatkowa dla samozatrudniających się deklarujących niskie dochody.

Tabela 4

**Porównanie obciążeń podatkowych podatników z III przedziału podatkowego (o dochodach ponad 85528 zł w 2008 r.), przedsiębiorców rozliczających się przy zastosowaniu stawki 19% (niezależnie od wysokości dochodów) oraz opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych**

Wyszczególnienie	III przedział (40%)		19%		ryczałt	
	zł	% dochodu	zł	% dochodu	zł	% przychodu
liczba podatników	342 230		463 115		713 585	
przeciętny dochód (w zł)	155.617		170.354		51.226 (przychód)	
składka na ubezpieczenie społeczne	10.116	6,5	2.602	1,5	1.393	2,7
składka na ubezpieczenie zdrowotne	9.961	6,4	1.848	1,1	773	1,5
PIT	32.666	20,7	29.833	17,5	2.263	4,4
<b>łącznie obciążenia podatkowe</b>	<b>52.343</b>	<b>33,6</b>	<b>34.283</b>	<b>20,1</b>	<b>4.429</b>	<b>8,6</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Informacja dotycząca rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, sierpień 2009 r. oraz *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, maj 2009 r.

Przedstawione w tabeli 4 porównanie obciążeń podatników rozliczających się w 2008 roku według zasad ogólnych oraz przedsiębiorców wybierających podatek liniowy 19% lub ryczałt ewidencjonowany wyraźnie pokazuje uprzywilejowaną pozycję przedsiębiorców na tle dochodów z pracy oraz z umowy zlecenia i umowy o dzieło. Przy zbliżonych dochodach przeciętnych podatników rozliczających się według najwyższej stawki PIT (40%)

i przedsiębiorców rozliczających się stawką 19% różnice zarówno w kwocie płaconego podatku, jak i w ujęciu procentowym są bardzo duże. W największym stopniu na różnice te wpływają dużo niższe stawki składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne płacone przez przedsiębiorców. Większość przedsiębiorców płaci najniższe składki, natomiast pracownicy zatrudnienie na podstawie umowy o pracę nie mają takiej możliwości.

Degresywny charakter składek na ubezpieczenie społeczne wyraźnie też uwidacznia się przy porównaniu obciążeń podatkowych podatników zaliczanych do różnych przedziałów dochodowych (tabela 5). Podatnikom z drugiego przedziału dochodów (44.490 zł - 85.528 zł w 2008 r.) składka zabierała aż 10% dochodów. Również podatnicy z pierwszego przedziału dochodów płacili o 1,5 pkt. proc. wyższą składkę niż podatnicy najzamożniejsi.

Tabela 5

**Porównanie obciążeń podatkowych podatników rozliczających się na zasadach ogólnych (2008 rok)**

Wyszczególnienie	I przedział		II przedział		III przedział		Ogółem	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
liczba podatników	22.525.382		1.575.511		342.230		24.443.123	
przeciętny dochód (w zł)	17.869		63.138		155.617		22.716	
składka na ubezpieczenie społeczne	1.438	8,0	6.288	10,0	10.116	6,5	1.872	8,2
składka na ubezpieczenie zdrowotne	1.231	6,9	4.001	6,3	9.961	6,4	1.531	6,7
PIT	1.048	5,9	6.632	10,5	32.666	20,7	1.843	8,1
<b>łącznie obciążenia podatkowe</b>	<b>3.716</b>	<b>20,8</b>	<b>16.921</b>	<b>26,8</b>	<b>52.343</b>	<b>33,6</b>	<b>5.246</b>	<b>23,0</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie Informacja dotycząca rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 rok..., *op.cit.*

### KONKLUZJE

Obserwacja zmian polskiego systemu podatkowego oraz przedstawione dane statystyczne upoważniają do sformułowania kilku uwag o charakterze ogólnym:

1. Zmiany w polskim systemie podatkowym idą w innym kierunku niż reformy podatkowe w krajach UE-15.
2. Obniżki podatków przeprowadzone w latach 2004–2009 miały w dużym stopniu charakter przypadkowy i były podyktowane względami politycznymi. W praktyce okazało się jednak, że uruchomiły one mechanizmy popytowe, które sprawiły, że w Polsce kryzys gospodarczy przebiegał łagodniej niż w innych krajach.
3. System podatkowy wyraźnie preferuje przedsiębiorców. Ciężar opodatkowania w coraz większym stopniu spada na dochody z pracy. W coraz większym stopniu rosną też podatki pośrednie, co odbija się głównie na rodzinach najbiedniejszych i prowadzi do wzrostu zróżnicowania społecznego.
4. Reformy podatkowe nie mogą być oderwane od dyskusji o roli państwa w gospodarce. W pierwszej kolejności należy dążyć do uzyskania konsensusu w sprawie zakresu dóbr publicznych i świadczeń socjalnych. A zatem dyskusja o podatkach powinna być poprzedzona dyskusją o wydatkach publicznych.

*Anna Krajewska, Piotr Krajewski*

## **TAX BURDEN IN POLAND**

(Summary)

Four important changes in tax system in Poland have been carried out in Poland since 2004:

- the lowering of corporate income tax rate from 27% to 19%,
- the reduction of social insurance premium from 13% to 6%,
- the replacement of three personal income tax rates (19%, 30% and 40%) with two rates (18% and 32%),
- the introduction of a tax allowances for families with children.

Statistical data from Ministry of Finance and our own investigations are used to examine the results of mentioned changes in tax system. The stress is put on fiscal and redistribution aspects of tax reform.

The main conclusions are following:

1. The Polish tax system changes following a different course than that accepted for tax reforms in EU-15.
2. The changes in tax system have negative impact on the level and structure of the state budget.
3. The reform have primarily benefited entrepreneurs and the wealthiest households, while the incomes of many poor households have not changed.