

Anna Krajewska*

**PODATEK OD DOCHODÓW LUDNOŚCI
ODŚWIADCZENIA I KIERUNKI ZMIAN**

I. RODZAJE PODATKÓW I ICH FUNKCJE

Wielkość środków finansowych jakimi dysponuje państwo przesądza o jego oddziaływaniu na życie społeczne i gospodarcze kraju. Głównym źródłem dochodów budżetu państwa są podatki. System podatkowy przesądza o wysokości i źródłach środków budżetowych.

Przez podatki najczęściej rozumie się "przymusowe świadczenia pieniężne, ogólne, bezzwrotne i nieodpłatne pobierane przez państwo na podstawie przepisów prawa, określających sposób wymiaru oraz warunki i terminy płatności tych świadczeń"¹. Płatnikami podatku mogą być osoby fizyczne lub prawne. Ekonomiczna treść podatków polega na przejęciu na rzecz budżetu państwa od osób fizycznych lub prawnych części dochodu narodowego wytworzonego w danym czasie.

Można spotkać wiele klasyfikacji podatków. Jako kryterium wyodrębniania różnych rodzajów podatków można przyjąć: podmiot, który ściąga podatki (państwo, budżety lokalne); podmiot, który płaci podatki (podatki od przedsiębiorstw podatki od ludności); formę opodatkowania (bezpośrednie, pośrednie) lub przedmiot opodatkowania. Z punktu widzenia przedmiotu opodatkowania można podatki podzielić na trzy grupy:

* Profesor w Instytucie Ekonomii UŁ.

¹ Z. F e d o r o w i c z, Finanse w gospodarce socjalistycznej, Warszawa 1981, s. 372.

1) podatki przychodowe pobierane od przychodów pieniężnych brutto (uzyskany przychód, obrót) lub netto (dochód, jaki powstaje po potrąceniu kosztów związanych z jego uzyskaniem);

2) podatki od wydatków, które najczęściej przybierają formę podatków wliczanych do ceny zakupionych towarów i usług;

3) podatki majątkowe pobierane od majątku rzeczowego lub od różnego rodzaju praw majątkowych.

Polityka podatkowa, która przejawia się w ustalaniu podstawy opodatkowania, stawek podatkowych, ulg i zwolnień oraz form ściągania podatków, umożliwia realizację różnych funkcji. Najczęściej wymienia się następujące funkcje podatków:

1) fiskalna - polegająca na zapewnieniu środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności państwowej;

2) stymulacyjna - oddziaływanie przy pomocy odpowiednio skonstruowanych systemów opodatkowania na życie gospodarcze i społeczne; przy pomocy polityki podatkowej można wpływać na zmiany strukturalne w gospodarce, kształtować poziom akumulacji i tempo wzrostu gospodarczego, regulować poziom, kierunki i lokalizację inwestycji, oddziaływać na poziom i kierunki konsumpcji; w sferze życia społecznego system opodatkowania może np. pobudzać przyrost naturalny ludności, ograniczać lub łagodzić społeczne skutki bezrobocia, zwiększać poziom aktywności zawodowej osłabiać lub wzmacniać bodźce do pracy;

3) redystrybucyjna - sprowadza się najczęściej do oddziaływania na proporcje podziału dochodu narodowego oraz regulowania dochodów różnych grup społecznych z punktu widzenia realizacji polityki społecznej, łagodzenia dysproporcji w podziale dochodów, udzielania pomocy najuboższej części społeczeństwa.

Realizacja wymienionych funkcji jest możliwa dzięki świadomemu kształtowaniu przez państwo systemu podatkowego tj. określeniu podmiotów podlegających opodatkowaniu, rodzajów podatków, wysokości stawek opodatkowania, systemu ulg i zwolnień podatkowych. Przez długi okres rozwoju gospodarczego polityka podatkowa była podporządkowana realizacji funkcji fiskalnej. Jednak już w wieku XIX w coraz szerszym zakresie zaczęto wykorzystywać podatki jako narzędzie interwencji w życie ekonomiczne i społeczne, a w wieku XX potrzeba wykorzystania pozafiskalnych funkcji systemu podatkowego stała się sprawą bezsporną. Znalazło to m. in.

wyraz we wzroście udziału dochodów z różnego rodzaju form opodatkowania w relacji do produktu społecznego brutto².

W większości wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych polityka podatkowa koncentruje się obecnie wokół dwóch funkcji:

1) oddziaływania na koniunkturę, podnoszenia tempa wzrostu gospodarczego oraz ograniczania rozmiarów bezrobocia; wykorzystanie stymulującej funkcji systemu podatkowego polega na uruchomieniu działań pobudzających wzrost podaży lub popytu;

2) realizacji zadań społecznych polegających głównie na rozwijaniu tzw. social welfare schemes.

W krajach rozwijających się polityka podatkowa nastawiona jest na realizację innych funkcji niż w krajach rozwiniętych gospodarczo. Z reguły w krajach rozwijających się dużą rolę przypisuje się fiskalnej funkcji systemu podatkowego. Zdobycie środków finansowych na rozwój gospodarczy i restrukturyzację wymaga prowadzenia aktywnej polityki podatkowej. Aby uzyskać szybsze tempo wzrostu inwestycji niż prywatnej konsumpcji, podatki powinny rosnąć w szybszym tempie niż dochód narodowy. Rządy krajów rozwijających się mają następujące możliwości osiągnięcia tego celu³:

1) wprowadzenie progresywnego systemu opodatkowania, w którym marginalna stopa opodatkowania przewyższa przeciętną stopę opodatkowania; umożliwi to szybsze tempo wzrostu wpływów podatkowych niż wzrostu dochodów prywatnych; wybierając tę możliwość trzeba jednak liczyć się z tym, że progresywne opodatkowanie może zniechęcać do uzyskania wysokich dochodów, a także rodzić pokusy do unikania płacenia podatków; jest to argument praktycznie przemawiający przeciwko wprowadzeniu wysokiej progresji podatkowej, która poprzez unikanie podatków może ujemnie oddziaływać na wielkość dochodów budżetowych;

2) wprowadzenie nowego rodzaju podatków, które stworzą dodatkowe źródła dochodów budżetowych;

3) rozszerzenie zakresu opodatkowania pośredniego (podatek od towarów importowanych, artykułów luksusowych, towarów objętych

² Przeciętnie w krajach EWG dochody budżetowe uzyskiwane z podatków stanowiły w 1987 r. równowartość ok. 46% produktu społecznego brutto. Por. P. W o o d a l l, The Italian Economy, "The Economist", 27 II 1988.

³ W. E s c h a g, Fiscal and Monetary Policies and Problems in Developing Countries, Cambridge 1983, s. 102.

monopolem państwowym), który dałby szybszy wzrost dochodów budżetowych niż prywatnych dochodów i wydatków.

Oprócz funkcji fiskalnej w krajach rozwijających się dużą rolę przypisuje się stymulacyjnej funkcji systemu podatkowego w tworzeniu warunków do powstawania i rozwoju różnych sektorów gospodarczych; np. polityka podatkowa (poprzez zróżnicowany system obciążeń, zakres ulg i zwolnień) może tworzyć bodźce do napływu obcego kapitału, rozwijania określonych dziedzin wytwórczości, tworzenia warunków do rozwoju drobnego przemysłu i handlu.

W gospodarkach realnego socjalizmu podatkom przypisywano również funkcję fiskalną, stymulacyjną i redystrybucyjną. Podatki mogą jednak pełnić te funkcje wyłącznie w sytuacji, gdy państwo aktywnie oddziałuje na życie gospodarcze, wykorzystując także inne instrumenty ekonomiczne (a zwłaszcza płace i ceny) oraz administracyjne (których rola zależy od stopnia centralizacji i decentralizacji decyzji ekonomicznych). W scentralizowanym systemie zarządzania ze względu na to, że większość decyzji dotyczących sektora uspołecznionego podejmowano w trybie administracyjnych nakazów, a bezpośrednie rozdzielnictwo środków finansowych i rzeczowych odgrywało dominującą rolę, podatki były z reguły instrumentem biernym, a często wręcz niepotrzebnym. Miejsce i rolę podatków w tradycyjnym scentralizowanym systemie zarządzania gospodarką trafnie charakteryzuje M. Weralski pisząc: "Państwo socjalistyczne dysponuje przeważającą częścią dochodu narodowego, ma możliwość decydowania w sposób planowy o jego podziale, nie musi przeto dążyć do powszechnego opodatkowania. W szczególności anachronizmem staje się w socjalizmie powszechne opodatkowanie ludności, skoro jej dochody mogą być w większości wypadków skutecznie regulowane w drodze reglamentacji płac i cen"⁴. Podatki pełniły natomiast aktywną - fiskalną, stymulującą i redystrybucyjną - rolę w odniesieniu do sektora nieuspołecznionego.

W Jugosławii, na Węgrzech i w Polsce - a więc tam, gdzie procesy reformowania gospodarki są najdalej posunięte - widać, że opodatkowanie dochodów ludności zaczyna odgrywać coraz większą rolę i spełniać nowe funkcje. Staje się ono pośrednim narzędziem oddziały-

⁴ M. W e r a l s k i, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 240.

wania na proporcje podziału wygoszodarowanego w przedsiębiorstwie dochodu na konsumpcję i akumulację.

Rola narzędzi finansowych, w tym także podatków, wzrasta wraz z rozszerzaniem się zakresu urynkowienia gospodarki. Dla samodzielnych i samofinansujących się podmiotów gospodarczych podatki stają się jednym z podstawowych instrumentów ekonomicznych. System podatkowy przesądzający o realnej wielkości dochodów pozostających do dyspozycji przedsiębiorstwa jest ważnym instrumentem oddziałującym na decyzje przedsiębiorstwa oraz podstawowym narzędziem redystrybucji dochodu narodowego. Instrumentem dodatkowo wpływającym na uelastycznienie systemu podatkowego i ukierunkowanie go na realizację celów ekonomicznych i społecznych uznawanych za priorytetowe są różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe.

Procesom urynkowienia i przekształceń własnościowych i decentralizacji zarządzania własnością społeczną towarzyszyć mogą gruntowne przekształcenia struktury dochodów i wydatków budżetu państwa. Pozostawienie przedsiębiorstw swobody w podejmowaniu decyzji bieżących i rozwojowych wymaga zmniejszenia obciążeń przedsiębiorstw na rzecz budżetu państwa. Dochody budżetu państwa ulegną więc obniżeniu lub będą uzupełniane z innych źródeł, głównie z sektora nieuspołecznionego oraz dzięki zwiększeniu obciążenia podatkowego ludności, bezpośrednio (podatek od dochodów osobistych ludności) lub pośrednio (poprzez wzrost cen z tytułu podatku obrotowego lub podatku od wartości dodanej). Z drugiej jednak strony decentralizacja powinna prowadzić do zmniejszenia wydatków budżetowych kierowanych do przedsiębiorstw uspołecznionych w postaci subsydiowania nierentownych przedsiębiorstw, finansowania w szerokim zakresie z funduszy centralnych prac badawczo-rozwojowych i inwestycji. Może więc zaistnieć taka sytuacja, że budżet będzie otrzymywał mniej środków, ale zmniejszą się także jego wydatki.

II. PODATKI OD DOCHODÓW LUDNOŚCI

W SYSTEMIE PODATKOWYM KRAJÓW KAPITALISTYCZNYCH

Opodatkowanie dochodów osobistych ludności jako metoda finansowania wydatków publicznych ma długą historię. Podatek ten został wprowadzony w 1799 r. w Wielkiej Brytanii. W połowie XIX w. podatek

T a b e l a 1

Struktura dochodów budżetowych państwa z tytułu podatków -
1972 r. (w %)

Kraj	Rodzaje podatków			
	od dochodów ludności	składki na ubezpieczenia społeczne	opodatkowanie towarów i usług	inne
Australia	57,9	-	27,1	15,0
Austria	20,4	29,9	27,9	21,8
Belgia	31,2	32,2	28,7	7,9
Dania	39,3	5,0	41,4	14,3
Finlandia	29,4	7,7	46,8	16,1
Islandia	17,3	4,8	34,3	43,6
Irlandia	28,1	8,9	32,5	30,5
Luksemburg	33,9	27,7	21,0	17,4
Holandia	.	.	.	.
Nowa Zelandia	61,2	-	19,9	18,9
Norwegia	21,7	19,8	46,1	12,4
Hiszpania	15,8	38,8	23,3	22,1
Szwecja	26,8	21,5	33,8	17,9
Przeciętnie	31,9	16,4	31,9	19,8

Ź r ó d ł o: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 1983, 1984.

od dochodów ludności zaczął się upowszechniać w USA, Austrii, Włoszech, Australii, a pod koniec XIX stulecia także w Nowej Zelandii, Japonii, Niemczech. W pozostałych krajach kapitalistycznych opodatkowanie dochodów ludności stało się zjawiskiem powszechnym po I lub II wojnie światowej⁵.

Obecnie głównym źródłem dochodów budżetowych w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych są podatki od dochodów osobistych

⁵ J. A. P e c h m a n, The Rich, the Poor and the Taxes they Pay, Brighton-Sussex 1986, s. 43.

T a b e l a 2

Struktura dochodów budżetowych państwa z tytułu podatków -
1982 r. (w %)

Kraj	Rodzaje podatków			
	od dochodów ludności	składki na ubezpieczenia społeczne	opodatkowanie towarów i usług	inne
Australia	63,5	-	22,0	14,5
Austria	20,0	35,4	25,0	19,6
Belgia	39,4	24,9	23,9	6,8
Dania	33,8	3,4	43,6	19,2
Finlandia	28,5	9,6	47,6	14,3
Islandia	11,1	2,3	47,1	39,5
Irlandia	31,0	13,3	25,6	30,1
Luksemburg	34,9	25,2	20,3	19,6
Holandia	27,4	38,7	18,3	15,6
Nowa Zelandia	66,5	-	19,2	14,3
Norwegia	27,1	22,3	37,2	12,9
Hiszpania	18,5	47,0	18,0	18,5
Szwecja	15,5	33,7	29,4	21,4
Przeciętnie	33,2	20,1	29,0	17,7

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 1.

ludności. Jak wynika z informacji zamieszczonych w tab. 1 i 2, zawierającej dane liczbowe dla 13 krajów za lata 1972 i 1982, oraz w tab. 3, która zawiera dane za 1984 r. dla 16 krajów, podatki te przez cały ten okres stanowiły przeciętnie ponad 30% dochodów budżetowych państwa. Bardzo duże obciążenia dochodów ludności podatkami występują w tych krajach, w których pracodawca nie wpłaca do budżetu składek na ubezpieczenia społeczne (payroll tax) lub też składki te są bardzo niskie. Składek takich nie płaci się w Nowej Zelandii, do niedawna także w Australii, a bardzo niskie są w Danii (3% ogólnych wpływów z podatków) i Finlandii (7% ogólnych

Struktura dochodów budżetowych z tytułu podatków -
1984 r. (w %)

Kraj	Podatek od do- chodów ludności	Podatek od do- chodów przed- się- biorstw	Składki na ubez- piecze- nia spo- łeczne	Podatek od wła- sności	Opodat- kowanie towarów i usług	Inne
Szwecja	41	3	30	1	24	1
Norwegia	25	17	21	2	35	0
Belgia	37	6	29	2	26	0
Holandia	24	7	42	3	24	0
Francja	13	5	45	4	30	3
Dania	53	3	3	4	37	0
Austria	24	3	38	2	31	2
Włochy	25	8	47	3	15	2
Irlandia	30	7	17	2	44	0
Wielka Brytania	29	10	20	13	28	0
RFN	29	5	36	4	26	0
Finlandia	45	5	8	2	18	22
Nowa Zelandia	61	8	0	7	24	0
Australia	46	10	4	8	32	0
USA	38	7	24	10	17	4
Japonia	27	19	30	10	14	0
Przeciętnie	34,2	7,7	24,6	4,8	26,6	2,1

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie: K. A n d e r s s o n,
E. N o r r m a n, Capital Taxation and Neutrality, Lund 1987, s. 123.

wpływów z podatków). W krajach tych ciężar zagwarantowania podsta-
wowych potrzeb socjalnych spoczywa na pozostałych elementach sy-
stemu podatkowego, a zwłaszcza na podatku od dochodów osobistych
ludności, który w tej sytuacji jest znacznie wyższy niż w pozosta-
łych krajach. W 1984 r. udział podatku od dochodów osobistych lud-
ności w ogólnych dochodach państwa wynosił w Nowej Zelandii 61%,
w Danii 53%, w Finlandii 45%, a w Australii 46% (jednak w okre-

sach wcześniejszych udział podatku od ludności w budżecie australijskim był znacznie wyższy w 1972 r., wynosi 57,9%, a w 1982 r. aż 63,5%).

Opodatkowanie towarów i usług zajmuje drugie pod względem ciężaru gatunkowego miejsce w tworzeniu dochodów budżetowych. W większości przypadków jest to podatek obrotowy (sales tax) oraz podatek od wartości dodanej (Value Added Tax - VAT) typu konsumpcyjnego, tj. obciążający dobra konsumpcyjne. Podatek ten spełnia zarazem funkcje fiskalne i redystrybucyjne. Z reguły nie podlegają opodatkowaniu podstawowe artykuły żywnościowe, książki, gazety, paliwo, energia elektryczna, odzież dziecięca, lekarstwa. Często z opodatkowania wyłączone są usługi lekarskie, weterynaryjne, bankowe, ubezpieczeniowe itp. Towary eksportowane także nie są obciążone podatkiem obrotowym i podatkiem od wartości dodanej. Istnieją też inne wyjątki i wyłączenia z opodatkowania podyktowane często względami społecznymi. Pozostałe artykuły i usługi są opodatkowane według stawki jednostkowej (np. w Wielkiej Brytanii - 15%) lub zróżnicowanej dla poszczególnych kategorii dóbr i usług. W Szwecji na przykład najwyższą stawkę VAT ustalono na nawozy sztuczne. Ma to na celu ograniczenie zużycia nawozów sztucznych, co wywiera pozytywny wpływ zarówno na jakość artykułów żywnościowych, jak i ochronę środowiska naturalnego.

Opodatkowanie dóbr konsumpcyjnych staje się coraz **bardziej** znaczącym źródłem dochodów budżetowych, a równocześnie coraz większym obciążeniem dla konsumentów. Przeciętne zaś dla wszystkich krajów objętych analizą opodatkowanie towarów i usług stanowiło w 1972 r. - 31,9%, w 1982 r. - 29,0%, a w 1984 r. - 26,6% ogółu dochodów budżetowych.

Składki na ubezpieczenia społeczne (poza nielicznymi wyjątkami, o których była już mowa, tj. Nową Zelandią, Australią, Danią, Finlandią) stanowią kolejną znaczącą pozycję dochodów budżetowych państwa. Przeciętnie stanowią one 25-30%, a w krańcowych przypadkach niemal połowę dochodów budżetu centralnego (Holandia - 42,0%, Francja - 45,0%, Włochy - 47,0%, Hiszpania - 47,0%). Składki na ubezpieczenia społeczne przybierają formę podatku potrącanego każdorazowo przy wypłacie (stąd pochodzi ich nazwa payroll tax). W zależności od potrzeb i prowadzonej polityki obciążenia funduszu płac składkami mogą być różne. Ulegają one ponadto częstym zmianom.

Wspólną cechą polityki podatkowej prowadzonej w rozwiniętych krajach kapitalistycznych jest niski udział podatków od dochodów przedsiębiorstw (corporate tax) w kształtowaniu dochodów budżetu państwa. W grupie analizowanych 16 krajów (tab. 3) w 1984 r. tylko w dwóch krajach dochody budżetowe z tytułu opodatkowania przedsiębiorstw przekraczały 10% (Japonia - 18%, Norwegia - 17%).

Taką politykę podatkową państw kapitalistycznych można tłumaczyć następująco:

1) państwo stara się pozostawić przedsiębiorstwom jak najdalej idącą swobodę i nie ograniczać ich aktywności nadmiernym fiskalizmem;

2) dochody budżetowe państwa przeznaczane są w poważnym stopniu na realizację szeroko rozumianej polityki społecznej, a więc obciążenia podatkowe powinny w największym stopniu (zgodnie z zasadą ekwiwalentności) spadać na barki społeczeństwa;

3) polityka podatkowa jest podstawowym narzędziem redystrybucji dochodów - progresja podatkowa, system ulg i zwolnień podatkowych, zasady opodatkowania towarów i usług wpływają na kształtowanie się realnych dochodów ludności.

Podatki obciążające ludność bezpośrednio, a także pośrednio poprzez opodatkowanie towarów i usług wykazują (poza nielicznymi wyjątkami) tendencję wzrastającą. Wśród krajów objętych analizą znalazły się tylko trzy, w których bezpośrednio i pośrednio obciążenia podatkowe stanowiły w 1984 r. mniej niż połowę dochodów budżetu centralnego (Włochy - 40%, Japonia - 41% i Holandia - 48%). Maksymalne obciążenia ludności, przekraczające 80% dochodów budżetowych miały miejsce w trzech krajach - w Danii (90%), Nowej Zelandii (85,7%) oraz w Australii (85,5%).

Tak poważny wkład społeczeństwa w finansowanie budżetu państwa jest niewątpliwie ważnym elementem edukacji ekonomicznej społeczeństwa. Oczywisty i zrozumiały jest fakt, iż coroczne plany budżetu państwa (a także budżetów lokalnych) są w rozwiniętych krajach kapitalistycznych przedmiotem powszechnego zainteresowania, dyskusji, komentarzy i głębokich emocji. Planowany poziom i rodzaje podatków, a także struktura wydatków budżetu państwa, wpływa bowiem w sposób mniej lub bardziej odczuwalny oraz mniej lub bardziej korzystny na stopę życiową każdego obywatela. Niemal każdy członek społeczeństwa ma więc swoją wizję polityki

podatkowej - jakiego rodzaju podatki byłyby najwłaściwsze, co należy zmienić, jak rozdysonować dochody budżetu państwa. Równocześnie taki system finansowania wydatków budżetowych skłania rządy krajów kapitalistycznych do podejmowania przemyślnych decyzji, racjonalnego gospodarowania funduszami podejmowania działań akceptowanych przez społeczeństwo.

III. PODATKI OD DOCHODÓW LUDNOŚCI W SYSTEMIE PODATKOWYM KRAJÓW REALNEGO SOCJALIZMU

Dochody budżetu państw socjalistycznych powstawały z opodatkowania przedsiębiorstw uspołecznionych, nieuspołecznionych oraz z podatków i opłat wpłaconych przez ludność. Spuścizną po scentralizowanym systemie zarządzania, minimalizującym znaczenie kategorii towarowo-pieniężnych, była znikoma rola podatku od dochodów ludności jako narzędzia redystrybucji. Podstawę dochodów budżetu państwa stanowiło opodatkowanie gospodarki uspołecznionej. Zjawisko to można uznać za charakterystyczne dla wszystkich krajów realnego socjalizmu.

Podstawę dochodów budżetu państwa stanowi opodatkowanie gospodarki uspołecznionej. Podatki wypłacane przez sektor nieuspołeczniony i rolnictwo indywidualne - w zależności od tego, czy chodziło o pobudzenie czy też ograniczenie rozwoju tego sektora - stanowiły w Polsce od kilkunastu procent dochodów budżetu (w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych) do kilku procent (od połowy lat siedemdziesiątych)⁶. Podatki i opłaty od ludności (które według polskiej klasyfikacji budżetowej obejmują podatek: od wynagrodzeń, wyrównawczy, od nieruchomości i lokali, od spadków i darowizn oraz opłaty skarbowe i celne) w okresie, gdy obowiązywał podatek od wynagrodzeń, tj. od 1974 r., wahały się w granicach 6,3-9,6% ogólnych dochodów budżetu państwa, natomiast po zlikwidowaniu tego podatku kształtowały się w granicach 0,8-1,7% dochodów budżetowych⁷.

⁶ L. A d a m s k a, Mechanizmy redystrybucji dochodowej, [w:] Teoria i praktyka podziału, red. Z. M o r e c k a, Warszawa 1988, s. 242.

⁷ Ibidem, s. 242.

Zbliżoną strukturę dochodów budżetowych mają inne kraje socjalistyczne. Wszędzie dominującą rolę odgrywają wpływy z przedsiębiorstw uspołecznionych, obejmujące 80-90% ogółu dochodów budżetu państwa, natomiast udział podatków od ludności wynosi od kilku do najwyżej kilkunastu procent. Dla przykładu - dochody budżetu węgierskiego pochodziły w 1987 r. w 86% z obciążenia przedsiębiorstw uspołecznionych, a tylko 3% ogólnych dochodów budżetowych stanowiły podatki obciążające bezpośrednio ludność⁸. W 1985 r. wpływy z przedsiębiorstw uspołecznionych stanowiły 86,6%, a wpływy od ludności 3,7% ogółu dochodów budżetu państwa. Podobnie było w NRD, gdzie w 1987 r. wpływy z przedsiębiorstw uspołecznionych wynosiły 80,2% ogólnych dochodów budżetu państwa, natomiast podatki i opłaty od ludności - 7,6%⁹. Dane dotyczące struktury dochodów budżetowych w Czechosłowacji w latach 1970-1986 wskazują na dużą stabilność udziału wpływów z gospodarki uspołecznionej i opłat obciążających ludność w kształtowaniu dochodów budżetu. W okresie tym podatki od ludności stanowiły 11-13% ogólnych dochodów budżetu państwa¹⁰.

Celowość utrzymania podatku od wynagrodzeń i jego rola w systemie budżetowym była od dłuższego czasu przedmiotem kontrowersji w literaturze ekonomicznej i prawnej krajów socjalistycznych. W okresie utrzymywania się scentralizowanego systemu zarządzania gospodarką w dyskusji tej dominowała opinia, iż podatek od wynagrodzeń jest instrumentem zbędnym, ponieważ państwo może skutecznie regulować procesy gospodarcze oraz oddziaływać na podział dochodu narodowego za pomocą polityki płac i cen. Taka była prawdopodobnie teoretyczna argumentacja i przesłanka zniesienia podatku od wynagrodzeń w Rumunii, na Węgrzech i w Polsce.

Redystrybucja dochodów i oddziaływanie na ostateczną strukturę spożycia dokonywało się w tej sytuacji w sposób "ukryty" poprzez

⁸ C. K o w a l s k i, Zmiany w węgierskim systemie finansowym, "Reforma Gospodarcza", dodatek do "Rzeczpospolitej" z dnia 18 II 1988 r.

⁹ P. W o l f, Opodatkowanie dochodów pracowniczych oraz gospodarki nieuspołecznionej w NRD, referat na konferencję, Wieżycza 20-21 IV 1988, s. 2.

¹⁰ Dlouhodobý vývoj finančních ukazatelů, Federální Ministerstvo Finančí, Praha 1985 i 1987.

system opodatkowania przedsiębiorstw i podatek obrotowy wpływający na poziom cen. Postępujące w krajach socjalistycznych procesy decentralizacji zarządzania i zwiększanie się samodzielności ekonomicznej przedsiębiorstw wymaga przechodzenia od ukrytej do jawnej redystrybucji dochodów oraz przesunięcia ciężaru niektórych podatków z przedsiębiorstw na ludność. Pojawia się więc potrzeba dokonania gruntownej reformy systemu podatkowego, dotyczy to m. in. także podatku od dochodów osobistych ludności. Pogląd taki nie jest jednak powszechnie akceptowany.

Obserwując kierunki zmiany systemu opodatkowania dochodów ludności można wskazać na dwa przeciwstawne stanowiska:

1) krytyka instytucji opodatkowania dochodów ludności, wskazywanie na zmniejszającą się jego rolę w gospodarce oraz wysuwanie postulatu zlikwidowania tego typu obciążeń;

2) podkreślanie potrzeby reformowania systemu podatkowego oraz udziału społeczeństwa w finansowaniu wydatków budżetowych.

Wiele przykładów popierania pierwszego stanowiska można znaleźć w literaturze czeskiej. Zamyśl likwidacji podatku od wynagrodzeń jest nęcący nie tylko dla ok. 7 mln płacobiórców w Czechosłowacji, którzy w warunkach niskiego tempa wzrostu płac minimalnych w ostatnich latach (ok. 3%) mogą w tym upatrywać nadziei na wzrost ich dochodów realnych. Poglądy takie spotkać można także w dyskusjach nad celowością występowania podatku od wynagrodzeń w czeskosłowackim systemie podatkowym. Oto kilka charakterystycznych wypowiedzi.

"Podatek od wynagrodzeń jest produktem tradycji, chociaż jego konstrukcja jest sprzeczna z socjalistycznymi zasadami wynagradzania wg ilości, jakości i społecznej użyteczności pracy [...] Jesteśmy zdania, iż dojrzały warunki, aby go znieść względnie zastąpić jednym podatkiem od dochodów ludności"¹¹. "Główny argument za likwidacją podatku od wynagrodzeń polega na jego nierównomiernym oddziaływaniu socjalnym [...] Jednocześnie wraz ze zniesieniem podatku od wynagrodzeń należałoby również znieść podatek

¹¹ J. D ů r r e r, K otážce rozdelovacich a znovurozdelovacich procesov, "Finançe a uněr, čtvřiletņi přiloha" 1987, nr 2 (przytaczam za: S. S v á t o v a, Czechosłowacki system podatków od ludności i problemy doskonalenia podatku od wynagrodzeń w warunkach przebudowy mechanizmu gospodarczego, referat na konferencję, Wietzyca, 20-21 IV 1988 r.

od działalności literackiej i artystycznej"¹². "Gdyby społeczeństwo zechciało zlikwidować podatki, które ciągle pełnią swoje funkcje, musiałoby rozwiązać dwa problemy: zabezpieczyć budżetowi dochody równe zniesionym podatkom oraz zastąpić ich funkcje innymi narzędziami. Dopiero po spełnieniu obydwu warunków powstanie możliwość do likwidacji podatku"¹³.

Mimo tych głosów wysiłki podejmowane w Czechosłowacji zmierzają nie do likwidacji, lecz do usprawnienia i uproszczenia systemu opodatkowania wynagrodzeń, pozostawiając mu jednak w zasadzie niezmienione funkcje.

Jako przykład odmiennej orientacji wskazującej na potrzebę daleko idących przekształceń w systemie podatkowym oraz wzrostu udziału społeczeństwa w finansowaniu wydatków budżetowych mogą służyć Węgry. Od 1 I 1988 r. wprowadzono podatek od dochodów osobistych ludności, dokonano zmian w systemie opodatkowania przedsiębiorstw oraz wprowadzono podatek od wartości dodanej (likwidując tym samym podatek obrotowy i dokonując reformy systemu cen).

IV. OPODATKOWANIE DOCHODÓW LUDNOŚCI JAKO NIEZBĘDNY ELEMENT REFORMY GOSPODARCZEJ W POLSCE

Reforma zmierzająca do rozszerzenia zakresu mechanizmu rynkowego prowadzi do zmiany roli różnych podmiotów w finansowaniu działalności gospodarczej i społecznej. Procesowi temu powinno towarzyszyć stopniowe przekształcanie struktury dochodów i wydatków budżetu państwa. Dominacja przedsiębiorstw uspołecznionych zarówno w tworzeniu dochodów budżetowych jak i w ich wykorzystaniu powinna ulegać osłabieniu, a budżet w coraz większym stopniu powinien być zasilany z podatków wpłacanych przez ludność. Struktura dochodów budżetowych będzie więc zbliżać się do struktury istniejącej w krajach kapitalistycznych, gdzie głównym źródłem dochodów budżetowych są podatki od dochodów osobi-

¹² J. V o s t a t e k, Pridavki na děti a zdanění mezd, VŠE, Praha 1982, s. 22 (przytaczam za S v á t o v a, op. cit.).

¹³ V. K y z l n i k, L. L é r, Finanční teorie a politika, Praha 1980, s. 276.

stych ludności oraz podatki typu pośredniego płacone przez konsumentów w postaci podatku obrotowego lub podatku od wartości dodanej. Wspólną cechą polityki podatkowej prowadzonej w rozwiniętych krajach kapitalistycznych jest natomiast niski udział podatków od dochodów przedsiębiorstw w kształtowaniu dochodów budżetu państwa. Stanowią one z reguły nie więcej niż 7-8% ogólnych dochodów budżetowych. Państwo stara się pozostawiać przedsiębiorstwom jak najdalej idącą swobodę i nie ograniczać ich aktywności nadmiernym fiskalizmem, a równocześnie realizacja szeroko rozwiniętej polityki społecznej w największym stopniu spada na barki społeczeństwa.

Można więc powiedzieć, że już na etapie tworzenia dochodów budżetowych występuje wyraźnie oddzielenie dwu sfer:

- 1) gospodarczej - przedsiębiorstwa niewiele płacą do budżetu, ale także państwo w niewielkim stopniu ingeruje w gospodarkę;
- 2) socjalnej - społeczeństwo korzysta z działalności socjalnej prowadzonej przez państwo, ale samo świadomie tą sferę finansuje ze swoich dochodów.

Z kolei w gospodarce socjalistycznej występowała sytuacja odwrotna. Rola podatku od dochodów ludności była dotychczas znikoma. Podstawę budżetu państw socjalistycznych (80-90%) stanowiły wpływy z przedsiębiorstw uspołecznionych. Udział zaś podatków z dochodów ludności wynosił od kilku do najwyżej kilkunastu procent. Argumentacja na rzecz takiej struktury wpływów budżetowych jest następująca: państwo socjalistyczne dysponując przeważającą częścią dochodu narodowego ma możliwość decydowania w sposób planowy o jego podziale, nie musi przeto dążyć do powszechnego opodatkowania dochodów ludności. Oddziaływanie na dochody ludności dokonuje się poprzez regulowanie płac i kształtowanie cen.

Postępujące procesy urynkowienia gospodarki wymagają innego rodzaju redystrybucji dochodów. Pojawia się więc potrzeba dokonania gruntownej zmiany filozofii systemu podatkowego oraz przekształcenia struktury dochodów i wydatków budżetu państwa. Zmniejszeniu powinny ulegać obciążenia przedsiębiorstwa, a wzrastać obciążenia ludności. Obciążenie to może dokonywać się w dwóch formach:

- a) bezpośrednio - poprzez podatek od dochodów ludności,
- b) pośrednio - poprzez podatek obrotowy lub podatek od wartości dodanej.

W ten sposób ciężar podatkowy przesuwają się ze sfery produkcji do sfery konsumpcji. W tym kierunku idą rozwiązania przyjęte 1 I 1988 r. na Węgrzech. Także w Polsce od 1 I 1992 r. wprowadzono podatek od dochodów osobistych ludności.

Podstawowe oczekiwania związane z wprowadzaniem podatku od dochodów ludności można sformułować następująco.

1. Stworzy to szansę zmniejszenia obciążeń podatkowych przedsiębiorstw. Nadmierny fiskalizm hamuje inicjatywę i ogranicza ekspansję rozwojową. Z drugiej jednak strony szeroko rozbudowany system ulg, zwolnień i dotacji odrywa sytuację finansową przedsiębiorstw od efektów rzeczywiście przez nie osiągniętych. Nie zachęca to dobrze pracujące przedsiębiorstwa do wysiłku, a równocześnie pozwala źle pracującym egzystować kosztem innych. Antyefektywnościowe działanie takiego systemu jest powszechnie znane. W Polsce zwłaszcza ostro jest krytykowane antymotywacyjne działanie reguł kształtowania środków na wynagrodzenia oraz podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń. Odejście od regulowania funduszy na wynagrodzenia w przedsiębiorstwach wymaga jednak wprowadzenia innego narzędzia regulowania dochodów ludności. Wprowadzenie podatku od dochodów osobistych ludności może stworzyć warunki do zwiększenia samodzielności finansowej przedsiębiorstw i pobudzić je do poprawy efektywności gospodarowania.

2. Potrzebne jest sprawne narzędzie redystrybucji dochodów ludności i finansowania wydatków publicznych proporcjonalnie do posiadanych dochodów. Można przypuszczać, że wraz z postępem reformy i rozwojem wielosektorowej gospodarki będzie dokonywało się większe zróżnicowanie dochodów ludności w różnych przekrojach: między sektorami, działami i gałęziami gospodarki, grupami społecznymi i zawodowymi, a także między obywatelami. Coraz bardziej będzie się więc uwidaczniała potrzeba istnienia dobrego narzędzia redystrybucji, które nie osłabiając bodźców do zwiększania aktywności zawodowej i rozwoju przedsiębiorczości będzie równocześnie regulowało dochody ludności.

3. Opodatkowanie dochodów ludności poza funkcją zmniejszania zróżnicowania dochodów i funkcją fiskalną, powinno, zwłaszcza w warunkach polskich, tworzyć także możliwości dochodzenia do równowagi rynkowej. Powinny temu sprzyjać ogólne zasady systemu podatkowego oraz przyjęte skale opodatkowania. W procesie równoważenia gospodarki obok systemu opodatkowania dochodów ludności

aktywną rolę powinien spełniać także system opodatkowania towarów i usług (podatek obrotowy, od wartości dodanej, nakładany na artykuły luksusowe, z importu itp.).

4. Wprowadzenie nowych zasad opodatkowania osób fizycznych i prawnych powinno się ponadto dokonywać z myślą o zbliżeniu rozwiązań podatkowych stosowanych w Polsce z zachodnioeuropejskim systemem podatkowym. Powinno to ułatwiać powiązania z zagranicą i sprzyjać rozszerzaniu się dopływu obcego kapitału do Polski.

5. Wprowadzenie opodatkowania dochodów osobistych ludności może stanowić ważny element edukacji ekonomicznej społeczeństwa oraz kształtowania postaw rzeczywistej współodpowiedzialności i kontroli działań ekonomicznych i społecznych. Dopóki podatki płacone są przez przedsiębiorstwa, a nie przez ludność, dopóty nie są one traktowane jako rzeczywiste wydatki, a przedsiębiorstwa nie czynią wysiłków, aby redukować koszty poprzez bardziej efektywne gospodarowanie pracą, domagają się natomiast od liderów życia gospodarczego preferencji płacowych oraz obniżenia podatków. W warunkach gdy udział podatków od ludności w kształtowaniu dochodów budżetowych jest znikomy, stosunkowo nieduże jest też zaangażowanie społeczeństwa w problemy dotyczące polityki budżetowej. Informacje dotyczące struktury dochodów i wydatków budżetu państwa są w społeczeństwie (poza wąskim gronem profesjonalistów) przyjmowane w sposób bierny. Ważne jest uświadomienie przez społeczeństwo i wyciągnięcie konsekwencji z faktu, iż niezależnie od tego czy środki na finansowanie działalności budżetowej napływają z przedsiębiorstw czy bezpośrednio od ludności w ostatecznym rachunku pokrywane są one przez całe społeczeństwo. Społeczna świadomość tego faktu może przynosić wiele korzyści;

po pierwsze - nakłaniać rząd do oszczędnego dysponowania dochodami;

po drugie - pobudzać społeczeństwo do kontroli działalności organów rządowych (na co są przeznaczone pieniądze płynące z podatku, czy są efektywnie wykorzystywane);

po trzecie - może osłabiać postawy rewindykacyjne; społeczeństwo wie, że za rozszerzenie zakresu świadczeń socjalnych trzeba będzie płacić wyższe podatki.

Można wręcz doszukiwać się zależności między stopniem obciążenia podatkowego społeczeństwa a stopniem demokratyzacji - im większą część swoich dochodów ludzie przeznaczają na finanso-

wanie działalności społecznej i gospodarczej kraju, w tym większym stopniu zainteresowani są w podejmowaniu decyzji oraz kontrolowaniu ich realizacji.

Wprowadzenie powszechnego opodatkowania dochodów osobistych ludności w Polsce, choć wydaje się niezbędne, będzie jednak marnym trudnym do przeprowadzenia. Przez 15 lat społeczeństwo odzwyczaiło się od płacenia podatków. Wysokie tempo inflacji i niski poziom stopy życiowej nie tworzy dobrych warunków do wprowadzania takich zmian. Nawet łagodna progresja i gwarancje, że przejście z płac netto na płace brutto będzie dokonywało się bez obniżania nominalnego poziomu płac, może spotkać się z oporami.

Jak więc przejść do nowego systemu finansowania wydatków budżetowych państwa? Można tak jak to zrobili Węgrzy, którzy niejako za "jednym podejściem" przybliżyli system finansowy przedsiębiorstw i gospodarki narodowej do rozwiązań stosowanych w EWG. Węgierska reforma podatkowa miała bardzo szeroki zasięg, gdyż objęła:

- 1) reformę cen dóbr zaopatrzeniowych i konsumpcyjnych (w celu urealnienia cen i likwidacji dotacji),
- 2) reformę systemu finansowego przedsiębiorstw i ujednolicenie zasad opodatkowania różnych sektorów,
- 3) wprowadzenie dwóch nowych podatków: od dochodów ludności i od wartości dodanej.

Na efekty ekonomiczne trzeba będzie jeszcze poczekać, a już teraz koszty społeczne reformowania gospodarki są bardzo wysokie. Osiągnięcie równowagi wewnętrznej wiązało się z wysokim jak na warunki węgierskie wzrostem cen detalicznych (w 1988 r. ceny wzrosły o 15%, w 1989 - zakładany jest wzrost 14%) oraz obniżeniem płac realnych (w 1988 r. płace realne spadły o 9%, a w roku 1989 przewiduje się dalszy spadek o ok. 5-6%)¹⁴. Są też pierwsze przypadki bankructwa przedsiębiorstw, bezrobocie, pogłębieniu ulegają dysproporcje w dochodach ludności. Bardzo popularne jest na Węgrzech powiedzenie: "ceny mamy zachodnie a płace wschodnie". Uważają oni jednak, że warunkiem dojścia do zachodnich płac jest

¹⁴ L. H é t h y, The Socio-Political Relationships of State Wage Determination, referat na konferencję, Budapeszt, 2-4 maja 1988, s. 24.

konsekwentne urynkowanie gospodarki, nawet jeżeli koszty tej operacji są bardzo wysokie.

W Polsce do jesieni 1989 r. nie było natomiast tak zdecydowanej determinacji rządu oraz konsekwencji w urynkowaniu gospodarki. Przejawiało się to przede wszystkim w tym, że:

- reforma gospodarcza rozkładana była "na raty", co roku wprowadzano modyfikacje systemu finansowego przedsiębiorstw;
- ceny zaopatrzeniowe i ceny artykułów konsumpcyjnych mimo kolejnych podwyżek wciąż nie miały charakteru parametrycznego oraz dalekie były od równowagi;
- trwały nieustanne dyskusje nad tym, czy ujednolicić stawki podatku obrotowego czy też wprowadzić podatek od wartości dodanej;
- kilka razy była odkładana decyzja o wprowadzeniu podatku od dochodów osobistych ludności;
- nie skorzystano z szansy na w miarę łagodne i stopniowe wprowadzanie poszechnego podatku od dochodów osobistych ludności, jaką w połowie lat osiemdziesiątych dawało rozszerzenie zakresu pobierania podatku wyrównawczego, któremu ze względu na szybkie tempo wzrostu płac nominalnych podlegałaby coraz większa część społeczeństwa; próba ta jednak nie powiodła się; w dużym stopniu wpłynęła na to zmiana kwoty wolnej od opodatkowania, do 1987 r. była to dwukrotna wysokość płacy przeciętnej, w 1988 r. trzykrotna jej wysokość, a w 1989 r. dochody roczne w wysokości 3,5 mln rocznie nie ulegają opodatkowaniu podatkiem wyrównawczym;
- w polityce gospodarczej można było zaobserwować dużą skłonność do rozszerzania preferencji oraz zwiększania zakresu ulg i zwolnień podatkowych; dotyczyło to podatku dochodowego, podatku od ponadnormatywnych wypłat wynagrodzeń, a także podatku wyrównawczego; ulgi i wyłączenia z podatku wyrównawczego w sposób wyraźny ograniczały fiskalne oddziaływanie tego podatku oraz zmniejszały liczbę osób podlegających opodatkowaniu - dla przykładu w 1986 r. podatek wyrównawczy zapłaciło 253 tys. osób, podczas gdy wynagrodzenia przekraczające kwotę wolną od opodatkowania uzyskało w tym czasie około 800 tys. osób¹⁵; wpływy z podatku wyrównawczego w minimalnym stopniu zasilają budżet: w 1985 r. stanowiły one 0,04%, a w 1986

¹⁵ Z. J a c u k o w i c z, Problemy opodatkowania wynagrodzeń, [w:] Tezy zmian w polityce płac, red. i d e m, IPiSS, Warszawa 1988, s. 25.

i 1987 r. - 0,1% ogólnych dochodów budżetu państwa¹⁶; z tego m. in. względu uważa się, że koszty związane z obliczaniem i pobieraniem podatku wyrównawczego mogą być nawet większe od kwot płaconych przez podatników.

Podatki od dochodów ludności są poważnym źródłem dochodów budżetowych państw kapitalistycznych. Zarysowujące się kierunki zmian systemu podatkowego na Węgrzech i w Polsce, a więc w krajach o najdalej zaawansowanych działaniach reformatorskich, wskazują na to, że rola tego podatku będzie wzrastała także w krajach Europy Wschodniej. Przy określaniu zasad opodatkowania dochodów niezbędne jest uwzględnianie wielorakich uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i politycznych. Nie oznacza to jednak, że nie należy korzystać z doświadczeń i dorobku systemu finansowego państw kapitalistycznych, zwłaszcza że jak się wydaje, zasady dotyczące techniki opodatkowania, takie jak: dogodność, pewność, taniość, stałość i prostota, powinny mieć zastosowanie także w polskiej reformie podatkowej.

Dokonując przeglądu doświadczeń różnych krajów wydaje się, że przy opracowywaniu systemu opodatkowania dochodów osobistych ludności w Polsce należałoby uwzględnić następujące zasady:

1) sprawiedliwość - system podatkowy nie może być konstruowany w oderwaniu od poziomu stopy życiowej, potrzeb rodziny i stopnia zróżnicowania społecznego;

2) tworzenie bodźców do przedsiębiorczości - obciążenia podatkowe powinny być ustalone na realistycznym poziomie, tzn. progresja powinna być utrzymana w "przystoitych" granicach nie zniechęcających pracowników do aktywizacji zawodowej, przedsiębiorczości i inicjatywy;

3) powszechność i wiarygodność - opodatkowaniu powinny podlegać wszystkie osoby posiadające dochody oraz wszystkie rodzaje dochodów powinny być opodatkowane;

4) prostota i jasność systemu podatkowego - kryteria opodatkowania powinny być sformułowane jasno, jednoznacznie i w taki sposób, który uniemożliwiałby zarówno urzędnikom skarbowym, jak i płatnikom różną ich interpretację;

5) podatek nie powinien obniżać dochodów osiąganych w momencie jego wprowadzania; z tego względu wprowadzono na Węgrzech ka-

¹⁶ Rocznik statystyczny GUS 1988, Warszawa 1988, s. 97-98.

tegorię "płacy brutto", czyli powiększono płace netto o kwotę podatku, którą pracownik powinien zapłacić zgodnie z obowiązującymi zasadami opodatkowania; podobny manewr zastosowano również w Polsce podczas wprowadzania podatku od dochodów ludności; źródłem zwiększenia kwoty brutto jest dla przedsiębiorstw obecny podatek od płac.

Opracowanie takiego systemu podatkowego, który respektowałby wszystkie wymienione zasady może w praktyce napotykać na trudności. Próba bezkompromisowego uwzględnienia pewnych zasad może prowadzić do powstawania kolizji z innymi zasadami. Na przykład - podyktowana względami sprawiedliwości społecznej - progresywna stopa opodatkowania może osłabić działanie bodźców materialnych i negatywnie wpływać na przedsiębiorczość indywidualną i wzrost produkcji. Podobnie może się okazać, że dążenie do osiągnięcia wysokiego stopnia precyzji, jasności i równości w ściąganiu należności podatkowych może w rezultacie prowadzić do poważnego skomplikowania i zagmatwania całego systemu podatkowego. Często za najważniejsze zalety systemu podatkowego uważa się jego prostotę i zrozumiałość, nawet jeżeli cechy te osiąga się częściowo kosztem mniej równomiernego obciążenia podatkowego.

Anna Krajewska

INCOME TAX. EXPERIENCE AND DIRECTIONS OF CHANGES

In the highly-developed countries taxes on population's incomes constitute the main source of the state budgetary revenues today. On the other hand, a common characteristic of the tax policy is a low share of taxes on incomes of companies in overall budgetary revenues.

In the socialist countries the main source of budgetary revenues are taxes flowing from state-owned companies. In order to ensure a higher effectiveness of their performance it would be most desirable to equip companies with greater freedom in taking economic decisions and decrease their financial burdens in relation to the state budget. On the other hand, there arises a necessity of increasing budgetary revenues through imposing a bigger tax burden on the population - directly (tax on population's incomes) and indirectly (turnover tax or value-added tax). Such direction of changes has been adopted by reforms introduced in the Hungarian tax system. A similar tax reform is also being prepared in Poland.