

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Kłyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchoł , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Michał Sosnowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROGRESYWNE I PROPORCJONALNE OPODATKOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

Streszczenie: W artykule rozważana jest problematyka opodatkowania dochodów przedsiębiorstw osób fizycznych w aspekcie wyboru formy opodatkowania. W tym celu omówiono istotę podatku progresywnego i liniowego, wskazano na różnice tych alternatywnych metod opodatkowania dochodu i ich potencjalny wpływ na działalność gospodarczą. Dokonano również analizy nominalnego i efektywnego poziomu progresywnego opodatkowania dla poszczególnych grup podatników. W konkluzji stwierdzono, że zaobserwowany brak efektu łagodzenia progresji mógł stanowić jedną z prawdopodobnych przyczyn „migracji” części podatników z progresywnej formy opodatkowania do formy liniowej oraz ujemnie oddziaływać na aktywność podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, podatek dochodowy, konstrukcja podatku, stawka podatkowa.

1. Wstęp

We współczesnych gospodarkach rynkowych oddziaływanie władzy publicznej na procesy gospodarcze jest wielowymiarowe, a wykorzystywanie instrumentów o charakterze fiskalnym w ramach prowadzonej przezeń polityki ekonomicznej jest powszechne. Wynika to z nierozzerwalnego związku pomiędzy zadaniami i rolą państwa, od którego społeczeństwo oczekuje określonej aktywności, a potrzebą posiadania adekwatnych do realizacji tych zadań środków. Środki te gromadzi się, nakładając na obywateli i podmioty gospodarcze podatki, w rezultacie czego państwo w sposób istotny wpływa na ich zachowania. Z tego powodu wykorzystanie podatków jako instrumentu oddziaływania i stymulowania procesów gospodarczych w ramach realizacji polityki społeczno-ekonomicznej musi odbywać się w poszanowaniu reguł funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz w koherencji z pozostałymi instrumentami wykorzystywanymi przez państwo.

Skuteczność podatku jako narzędzia polityki fiskalnej jest determinowana jego konstrukcją, która oddziałuje wymiennie na funkcjonowanie przedsiębiorstw, ich rozwój, a w końcu na wzrost gospodarczy. Dlatego przyjęte przez władzę publicz-

ną rozwiązania, których wyrazem jest określony kształt poszczególnych regulacji podatkowych i całego systemu podatkowego, mają wpływ, w jaki sposób będą się urzeczywistniać pożądane cele gospodarcze w mikro- i makroskali.

W odniesieniu do podatku to właśnie elementy jego konstrukcji¹, będąc zmiennymi cechami każdego podatku, mają za zadanie dokonać przekładu myśli podatkowej oraz intencji decydentów na grunt przepisów prawa podatkowego². Praktyka jednak dowodzi, że nie jest to zadanie łatwe i musi być realizowane przy uwzględnianiu zasad podatkowych, określających reguły konstruowania podatków. Zasady te nie są niepodlegającym zmianom kanonem wiedzy, a stanowią wyraz zjawisk zachodzących nieustannie w rzeczywistości społecznej i gospodarczej³. Przestrzeganie tych zasad jest istotne ze względu na to, że podatki wkraczają w bardzo wrażliwą sferę życia gospodarczego, wywołując w nim podwójny efekt: po pierwsze, opodatkowanie zniekształca społeczną alokację zasobów, wskutek czego konsumenci nie mogą bardziej efektywnie zaspokoić swoich potrzeb, gdyż muszą konkurować na rynku z rządem przy zakupie zasobów produkcyjnych, który je nabywa za środki otrzymane przymusowo właśnie od tych konsumentów; po drugie, separuje „dystrybucję” od produkcji, w rezultacie czego pojawia się problem redystrybucji przez państwo⁴. Tym samym szanowanie przez rząd i prawodawcę rzeczonych zasad warunkuje optymalne nakładanie obciążeń podatkowych i skuteczną realizację funkcji państwa⁵.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jak funkcjonujący w latach 1999-2011 w polskim systemie podatkowym podatek dochodowy od osób fizycznych, który obciążał wygenerowane z działalności gospodarczej zyski, wpływał na wielkość rzeczywistych obciążeń podatkowych i jakie były tego implikacje dla aktywności gospodarczej tych podmiotów i ich wybory ekonomiczne. W opracowaniu zaprezentowano podstawowe różnice w zakresie stosowania progresywnej skali podatkowej i jednolitej stawki proporcjonalnej, przybliżając tym samym podstawowe zagadnienia teorii opodatkowania.

¹ Elementami konstrukcji podatków są: zakres podmiotowy (podmiot) podatku, zakres przedmiotowy (przedmiot) podatku, podstawa opodatkowania, stawki i skale podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe oraz wyłączenia z podatku. Niekiedy jako uzupełnienie zagadnienia elementów budowy podatku wymienia się także warunki płatności podatku, rozumiejąc przez to zarówno termin płatności świadczenia podatkowego, jak i sposoby i formy jego zapłaty. Elementy konstrukcji podatku składają się na jego prawną instytucję.

² Por. A. Kostecki, *Elementy konstrukcji instytucji podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 151 i n.

³ A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 12.

⁴ Zob. M.N. Rothbard, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2009, s. 126-128.

⁵ Por. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 10 oraz J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988, s. 124.

2. Progresja podatkowa jako podstawowa forma opodatkowania dochodów

Zasadniczą cechą progresywnego opodatkowania dochodów jest wzrost stawki podatkowej wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, przy czym tempo wzrostu wysokości podatku obliczonego według takiej stawki jest szybsze od tempa wzrostu tej podstawy. O stopniu obciążenia podatkiem dochodu w głównej mierze decyduje konkretna konstrukcja skali podatkowej, dlatego też ważne tu są: poziom stawek i liczba przedziałów skali podatkowej, wysokość maksymalnej (granicznej) stawki podatku, rozpiętość progresji (tj. różnica między maksymalną a minimalną stawką podatkową), wielkość kwoty wolnej od podatku oraz poziom kolejnych progów podatkowych, czyli granicznych wielkości podstawy opodatkowania, po przekroczeniu których następuje zmiana stawki.

Upowszechnienie w polityce podatkowej wielu państw progresywnego opodatkowania dochodów należy wiązać z budową teoretycznych podwalin dla idei progresji w dziełach takich twórców, jak A. Smith i A. Wagner⁶, oraz z późniejszym rozwojem myśli podatkowej w XIX w. Oprócz A. Wagnera do czołowych zwolenników progresji podatkowej należeli m.in.: Ch.L. Monteskiusz, J.-J. Rousseau oraz J.B. Say. Ich intencją było realizowanie za pomocą progresji postulatu sprawiedliwego i równomiernego opodatkowania przez personalizację podatku dzięki uwzględnianiu w opodatkowaniu progresywnym w stopniu większym subiektywnej zdolności płatniczej podatników. J.-J. Rousseau pisał: „Ten, kto posiada jedynie to, co niezbędne, nie powinien nic płacić; podatek od tych, którzy mają zbędne nadwyżki, może w razie potrzeby obejmować wszystko, co wykracza poza zaspokojenie niezbędnych potrzeb”⁷. Równie znanymi propagatorami progresywnego opodatkowania byli J.K. Galbraith oraz P. Townsend. Pierwszy z nich uważał, że im bardziej progresywny będzie podatek dochodowy, tym łatwiejsze będzie osiągnięcie wyrównania dochodów ostatecznych obywateli oraz stabilizacji ekonomicznej, gdyż – jak uważał J.K. Galbraith – progresja podatkowa ma „nieszkodliwy efekt regulacyjny”⁸. Z kolei P. Townsend proponował nie tylko stosowanie podatków silnie progresywnych, których podstawowym zadaniem miałyby być osiągnięcie celów egalitaryzmu, ale także podjęcie adekwatnych kroków, służących wyeliminowaniu zjawiska legalnego bądź pozaprawnego unikania płacenia takich podatków⁹.

Sprawiedliwość progresywnego opodatkowania dochodów ma znajdować także swe (raczej kontrowersyjne) uzasadnienie w zasadach sprawiedliwości J. Rawlsa,

⁶ Zob. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, t. 2, Warszawa 1954, s. 609; A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1880, t. 2, s. 169.

⁷ *Discours sur l'économie politique*, [w:] *Encyclopédie*, Diderot 1755, [za:] M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000, s. 38.

⁸ Por. G. Gilder, *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberałów, Warszawa 1989, s. 181.

⁹ D. Filar, *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989, s. 75.

które mówią m.in., że „Nierówności społeczne powinny spełniać dwa warunki: po pierwsze, powinny być związane ze stanowiskami i urzędami dostępnymi dla wszystkich w warunkach autentycznej równości szans; i po drugie, powinny przynosić największą korzyść najmniej uprzywilejowanym członkom społeczeństwa”¹⁰. Zdaniem R.A. Musgrave’a ludzie na różnych poziomach osiąganych dochodów powinni podlegać umiarkowanemu progresywnemu opodatkowaniu¹¹, co jest zgodnie z zasadą sprawiedliwości pionowej, polegającej na zróżnicowaniu opodatkowania w stosunku do tego, co jest nierówne pod względem podatkowym. Ponadto autor ten posługuje się stwierdzeniami o socjologicznej proveniencji, a mianowicie, że stosowanie w krajach rozwiniętych progresywnego opodatkowania miałyby wynikać z wysokiej kultury społeczeństw zachodnich¹².

Już na początku XX w. progresja podatkowa zaczęła być wykorzystywana w większości państw kapitalistycznych, stając się podstawową formą opodatkowania dochodu. W powyższym okresie badaniami objęto taryfy w podatkach progresywnych, oddziaływanie skali progresywnej oraz tempa progresji na kondycję finansową podatników, na gruncie czego powstała szkoła nauki o taryfach, której reprezentantem był m.in. K. Bräuer¹³.

W latach 50. XX w. koncepcja progresji podatkowej, szczególnie stromej, została poddana krytyce. M. Friedman wątpił w jej egalitaryzujące możliwości, gdyż przy okazji progresywnego opodatkowania dochodów do konstrukcji podatków wprowadza liczne zniżki stawek, ulgi i zwolnienia, co sprzyja unikaniu płacenia podatków. W rezultacie efektywne stawki są niższe od nominalnych, a ciężar podatkowy rozkłada się nierównomiernie i przypadkowo. Skutkiem tego podatnicy w takiej samej sytuacji dochodowej ponoszą daniny w różnej wysokości, w zależności od źródła ich dochodów i skuteczności w ich optymalizacji¹⁴. Zdaniem krytyków progresji jako formy opodatkowania wpływa ona negatywnie na przedsiębiorczość, hamuje inicjatywy gospodarcze oraz stanowi antybodziec dla wzrostu zyskowności¹⁵. Badania empiryczne dowodzą również, że podatek progresywny tylko w minimalnym stopniu dokonuje redystrybucji dochodu¹⁶ albo też, że dokonywana za pomocą progresji podatkowej redystrybucja dochodów prowadzi do wzrostu dysproporcji dochodów przy ich równoczesnej ogólnej redukcji¹⁷.

W ramach progresywnego opodatkowania można generalnie wydzielić progresję globalną oraz progresję szczeblowaną (ciągłą). Progresja globalna polega na za-

¹⁰ Por. J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 35.

¹¹ R.A. Musgrave, *Growth with equity*, „The American Economic Review” 1963, no. 53, s. 327.

¹² R.A. Musgrave, *Equity and the Case for Progressive Taxation*, [w:] J.J. Thorndike, D.J. Ventry Jr. (red.), *Tax Justice: The Ongoing Debate*, Urban Institute Press, Washington 2002, s. 9-24.

¹³ Zob. K. Bräuer, *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954.

¹⁴ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993, s. 162.

¹⁵ Zob. J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995, s. 32-39.

¹⁶ Zob. H.P. Young, *Sprawiedliwy podział*, Scholar, Warszawa 2003, s. 148.

¹⁷ Zob. Z. Burda, D. Johnston, J. Jurkiewicz, M. Kaminski, M.A. Nowak, G. Papp, I. Zahed, *Wealth condensation in Pareto macroeconomies*, „Physical Review E”, Feb. 2002, vol. 65, no. 2.

stosowaniu do całej podstawy opodatkowania jednej stawki podatkowej, która odpowiada określonemu przedziałowi skali podatkowej, przy czym wraz ze wzrostem podstawy (powyżej granicy danego przedziału) zwiększa się także stawka podatku. Z kolei progresja szczeblowana (odcinkowa) – w odróżnieniu od progresji globalnej – polega na tym, że podstawa opodatkowania zostaje niejako podzielona, a do każdej jej części stosowana jest osobna stawka. Następnie poszczególne częściowe kwoty podatku zostają zsumowane, w wyniku czego otrzymywana jest całkowita wysokość podatku. Ujmując to inaczej, wyższa stawka (tzw. stawka marginalna) dotyczy jedynie nadwyżki dochodów ponad granicę poprzedniego przedziału skali podatkowej, nadając temu rodzajowi progresji charakteru otwartego. W rzeczywistości stawka marginalna dotycząca tej nadwyżki jest stawką liniową.

Z pewnością progresja szczeblowana jest znacznie mniej dotkliwa dla podatników aniżeli progresja globalna, bowiem mamy tu do czynienia z bardziej równomiernym narastaniem ciężarów podatkowych w porównaniu ze wzrostem dochodów. Trzeba jednak zauważyć, iż bardziej łagodne narastanie ciężaru podatkowego wcale nie musi oznaczać, że ów ciężar będzie wskutek takiego rozwiązania niższy.

Przykładem tego rodzaju progresji jest funkcjonująca w Polsce skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych (tab. 1). W konstrukcji tego podatku przewidziano także ulgi podatkowe, choć obecnie ich liczba jest niewielka¹⁸. Ulgi te można podzielić na te pomniejszające podstawę opodatkowania, tj. ulgi pośrednie (m.in. darowizny, renty, wydatki na cele rehabilitacyjne, na Internet, określone wydatki inwestycyjne, np. na nabycie nowych technologii), jak również ulgi odliczane od kwoty podatku, czyli ulgi bezpośrednie (nabyte prawa do ulgi mieszkaniowej i remontowej, ulga z tytułu wychowywania dzieci). Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych dopuszcza też zastosowanie przy spełnieniu określonych warunków tzw. *splittingu* podatkowego (wspólne rozliczanie się przez małżonków oraz przez osoby samotnie wychowujące dzieci). Dochód można zmniejszyć też o stratę z lat ubiegłych, przy czym pokrywa się ją z tego samego źródła dochodów w ciągu pięciu następujących po sobie lat, jednak wysokość odliczenia w jednym roku nie może przekraczać 50% tej straty.

W badanym okresie w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wprowadzano wielokrotnie różnego rodzaju zmiany o różnym „ciężarze gatunkowym”. W latach 1999-2008 niezmiennie były stawki podatkowe, jednak dokonywano zmian progów podatkowych, kwot wolnych od opodatkowania oraz – co najważniejsze dla poziomu efektywnego opodatkowania – zmieniano, a w zasadzie konsekwentnie redukowano katalog ulg podatkowych. Od 2009 r. w analizowanym podatku znalazła zastosowanie nowa skala podatkowa, w której – w stosunku do poprzedniej – dokonano redukcji stawek podatkowych, przy jednoczesnym uproszczeniu skali (dwa, zamiast trzech przedziałów), co spowodowało pewne „spłaszcze-

¹⁸ Ulgi oraz zwolnienia podatkowe stanowią takie udogodnienia dotyczące podatków, które wyłączają z opodatkowania pewne podmioty lub ograniczają zakres przedmiotowy opodatkowania. J. Sokołowski, wyd. cyt., s. 40-43.

nie” progresji, choć należy mieć tu na uwadze również to, że dawne dwie grupy podatników (I i II przedział) stały się *de facto* „nowym” przedziałem I. Warto zatem postawić tu pytanie, jaki wpływ miały czynione przez władzę publiczną zmiany w konstrukcji tego podatku na poziom opodatkowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w Polsce, czy zmiany te były względnie korzystne („relatywnie mało złe”), a co najważniejsze, czy konstrukcja podatku przyczyniała się do praktycznego spełnienia podstawowej z zasad podatkowych, tj. zasady równomiernego (sprawiedliwego) opodatkowania.

Tabela 1. Progresywne skale podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 1999-2011

Rok	Podstawa obliczenia podatku (w zł)		Wysokość podatku
	ponad	do	
1999	29 624 59 248	29 624 59 248	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 394 zł 80 gr 5233 zł 76 gr + 30% nadwyżki ponad 29 624 zł 14 120 zł 96 gr + 40% nadwyżki ponad 59 248 zł
2000	32 736 65 472	32 736 65 472	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 436 zł 20 gr 5783 zł 64 gr + 30% nadwyżki ponad 32 736 zł 15 604 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 65 472 zł
2001	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 493 zł 32 gr 6541 zł 24 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 648 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2002	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 518 zł 16 gr 6516 zł 40 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 623 zł 60 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2003- -2006	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 530 zł 08 gr 6504 zł 48 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 611 zł 68 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2007	43 405 85 528	43 405 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 572 zł 54 gr 7674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł 20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2008	44 490 85 528	44 490 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 586 zł 85 gr 7866 zł 25 gr + 30% nadwyżki ponad 44 490 zł 20 177 zł 65 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2009- -2011	85 528	85 528	18% podstawy obliczania podatku minus kwota 556 zł 02 gr 14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 1991 r., nr 80 poz. 350 z późn. zm.).

Próbując znaleźć odpowiedzi na postawione tu pytania, można przeprowadzić analizę zarówno nominalnego, jak i efektywnego poziomu opodatkowania¹⁹. Sama

¹⁹ W pierwszym ujęciu tych obciążeń podatkowych uwzględniona zostanie jedynie zawarta w skali podatkowej kwota dochodu wolna od opodatkowania, zaś w drugim również suma wszystkich możliwych preferencji, z jakich w danym okresie podatnicy korzystali.

kwota dochodu wolna od podatku zawarta w progresywnej skali podatkowej była na przestrzeni minionych lat i jest obecnie symboliczna, a tym samym nie gwarantuje nawet minimum egzystencji, co narusza zasadę zdolności płatniczej podatników. Zastosowanie kwoty wolnej miało intencjonalnie skutkować większą personalizacją obciążeń podatkowych, z czym wiąże się m.in. unikanie opodatkowania dochodów poniżej poziomu określanego jako minimum socjalne²⁰. W latach 1999-2011 roczna kwota dochodu wolna od opodatkowania stanowiła średnio ok. 10% rocznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej²¹.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące ogólnego nominalnego poziomu obciążenia dochodu podatkiem u podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł, można zauważyć w latach 1999-2011 jego spadek o ponad 7 pkt proc. (zmiana względna o blisko 29%), chociaż w poszczególnych przedziałach skali podatkowej zjawisko to miało dość zróżnicowany przebieg (zob. tab. 2). Ponieważ do 2008 r. włącznie nie nastąpiła zmiana stawek podatkowych, to zmniejszenie wysokości nominalnych obciążeń dochodu podatkiem można tłumaczyć wzrostem poziomu kwot dochodu wolnych od opodatkowania.

Tabela 2. Obciążenie dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2011 (w %)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
obciążenie nominalne													
przedział I	16,11	16,07	15,92	15,76	15,75	15,75	15,88	16,03	16,16	16,32	16,17	16,19	16,26
przedział II	20,97	21,00	20,97	20,87	21,03	20,48	20,58	20,56	20,60	20,52	21,98	22,08	22,86
przedział III	33,90	32,87	34,28	32,58	32,85	29,94	29,01	29,13	28,52	28,68	-	-	-
Ogółem	25,17	24,20	24,44	22,79	23,05	19,18	18,82	19,42	18,96	19,86	17,24	17,51	17,88
obciążenie efektywne													
przedział I	13,46	13,49	13,40	13,44	13,57	13,90	14,12	15,22	13,83	14,10	14,49	14,60	14,70
przedział II	17,00	16,90	17,14	17,24	17,90	17,85	18,29	19,51	18,19	18,65	20,64	21,08	21,65
przedział III	26,42	27,39	29,80	29,55	28,58	25,59	26,42	26,53	26,37	26,58	-	-	-
Ogółem	20,06	20,06	20,84	19,91	19,90	16,74	16,79	18,27	16,63	19,86	15,63	16,06	16,41

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

Z kolei, gdy analizuje się dane dotyczące efektywnego obciążenia dochodu podatkiem tej grupy podatników, to wynika z nich, że redukcja tak określonego poziomu opodatkowania w latach 1999-2011 wynosi ok. 3,7 pkt proc. (zmiana względna o ponad 18%), przy czym w latach 1999-2008 było to zaledwie 0,2 pkt proc. Na niższym poziomie agregacji danych widać również, iż na przestrzeni tych lat każda poszczególna grupa podatników (według przedziałów) mniej lub bardziej straciła, co potwierdza tezę, że stopniowe ograniczanie preferencji podatkowych skutkowało

²⁰ Zob. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 129-130.

²¹ Obliczenia własne na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl) i Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

dla tych grup wzrostem efektywnych obciążeń podatkowych. Oznacza to zatem, że istniejące w latach 1999-2011 rozwiązania systemowe w zakresie progresywnego opodatkowania dochodów były swoistym antybodźcem dla efektywnego rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

W aspekcie spełnienia (bądź nie) w latach 1999-2011 zasady sprawiedliwego (równomiernego) opodatkowania z zastosowaniem progresywnej skali podatkowej można też dokonać analizy, jak zmieniały się w tym czasie relacje nominalnych oraz efektywnych obciążeń dochodu podatkiem pomiędzy podatnikami z różnych przedziałów podatkowych, przy czym lata 2009-2011 należy rozpatrywać tu osobno ze względu na zmianę skali podatkowej. Mianowicie z punktu widzenia obciążeń nominalnych do 2008 r. obserwuje się tu zmniejszanie stopnia progresji w odniesieniu do podatników z II i III przedziału względem przedziału I, przy czym dla podatników przedziału III było to bardziej zauważalne (zob. tab. 3).

Tabela 3. Relacja względna nominalnych i efektywnych obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2011 (przedział I = 100)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
obciążenia nominalne													
przedział I	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
przedział II	130,2	130,7	131,7	132,4	133,5	130,0	129,6	128,3	127,5	125,7	135,9	136,4	140,6
przedział III	210,4	204,5	215,3	206,7	208,6	190,1	182,7	181,7	176,5	175,7	-	-	-
obciążenia efektywne													
przedział I	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
przedział II	126,3	125,3	127,9	128,3	131,9	128,4	129,5	128,2	131,5	132,3	142,4	144,4	147,3
przedział III	196,3	203,0	222,4	219,9	210,6	184,1	187,1	174,3	190,7	188,5	-	-	-

Źródło: jak w tab. 2.

Zakładając, iż nominalne obciążenie podatkowe dla I przedziału wynosi 100 w każdym roku, można zaobserwować, że na początku analizowanego okresu relacja nominalnych obciążeń podatkiem pomiędzy kolejnymi przedziałami wynosiła 100:130,2:210,4, zaś w roku 2008 było to 100:125,7:175,7. Z kolei w latach 2009-2011 można odnotować wzrost stopnia progresji w relacji między podatnikami I i II przedziału o 4,7 pkt (z 100:135,9 w 2009 r. do 100:140,6 w 2011 r.).

Natomiast badając poziom efektywnych obciążeń podatkowych, należy stwierdzić, że w latach 1999-2008 generalnie redukowaniu stopnia progresji dotyczyło podatników z przedziału III w stosunku do I przedziału skali podatkowej, zaś efektywna stawka podatku dla podatników z przedziału II była w tych latach o ok. 30% wyższa niż dla przedziału I i relacja ta utrzymywała się niemal na niezmiennym poziomie. W 1999 r. relacja efektywnych obciążeń dochodu podatkiem pomiędzy kolejnymi przedziałami wynosiła 100:130,2:196,3, a w roku 2008 było to 100:132,3:188,5. Mówiąc inaczej, efektywne obciążenie dochodu podatkiem w II przedziale w 2008 r. stanowiło ponad 132% efektywnej stawki I przedziału, a podatnicy z III przedziału

byli prawie 1,9 razy bardziej efektywnie obciążeni niż ci z I przedziału. Z kolei na początku „nowego” okresu 2009-2011 rzeczona relacja wyniosła jak 100:142,4, a na koniec było to 100:147,3 (wzrost o niemal 5 pkt).

Porównanie omawianej relacji obciążeń nominalnych i efektywnych wskazuje, że mimo preferencji podatkowych następuje „dociążenie” fiskalne w wyniku zastosowania stawek progresywnych najbardziej dochodowych przedsiębiorców, a tym samym jest to niekorzystne z punktu widzenia rozwoju ich aktywności gospodarczej. Z pewnością prawdziwa jest konstatacja, iż redukcja stawek podatkowych i zmniejszenie progresji w celu spadku obciążeń fiskalnych może mieć znaczący wpływ na ułatwienie działania przedsiębiorcom na rynku i utrzymanie się na nim²².

3. Opodatkowanie liniowe dochodów – wybór fakultatywny

Pewnym remedium na sytuację przedsiębiorstw osób fizycznych, które nazbyt dotkliwie odczuwały progresywne opodatkowanie ich (z reguły wyższych) dochodów, była możliwość zastosowania z początkiem 2004 r. liniowej metody opodatkowania, tj. z wykorzystaniem stawki proporcjonalnej (zamiast progresywnych).

Warto tu przypomnieć, że cechą charakterystyczną stawek proporcjonalnych jest to, że ich poziom jest stały, a tym samym nie ulega zmianie, pomimo zmian wysokości podstawy opodatkowania. Dzięki takiemu mechanizmowi następuje proporcjonalna, tzn. liniowa, zmiana ciężaru podatkowego, adekwatna do zmiany tej podstawy. Zastosowanie stawki proporcjonalnej w konstrukcji podatku skutkuje tym, że każda jednostka pieniężna podstawy opodatkowana jest obłożona jednakowym podatkiem, a przez to nie następuje tu zmiana proporcji podstaw opodatkowania od różnej wysokości przed nałożeniem i po nałożeniu podatku. Ma to istotne znaczenie dla motywowania podatników do zwiększania podstaw opodatkowania i rozwijania swej aktywności gospodarczej, zwłaszcza w sytuacji, gdy taki rodzaj stawek został wkomponowany w konstrukcje podatków dochodowych. Stawka proporcjonalna zamiast stawek progresywnych stanowi w tym wypadku nie barierę, lecz stymulantę do dalszego wzrostu dochodowości przedsięwzięć gospodarczych. Jednak przeciwnicy stosowania stawek proporcjonalnych w konstrukcji podatków dochodowych zarzucają im, iż choć ten rodzaj stawek cechuje prostota i stabilność obciążeń, to w mniejszym stopniu niż stawki progresywne uwzględniają one zdolność płatniczą podatnika, co zdaniem tych przeciwników nie jest w pełni sprawiedliwe. I właśnie kwestia niesprawiedliwości i nieuczciwości podatku liniowego budzi największy sprzeciw wobec jego powszechnego wprowadzenia²³.

²² Zob. W.M. Gentry, R.G. Hubbard, *Tax Policy and Entry into Entrepreneurship*, Mimeograph, Columbia University, July 2002, s. 34.

²³ Zob. S.B. Cohen, *The vanishing case for flat tax reform: growth, inequality, saving, and simplification*, „Valparaiso University Law Review” 1999, vol. 33, no. 3, s. 819-853; R.H. Frank, *The problem with flat-tax fever*, „The New York Times” (www.nytimes.com z 5.11.2011 r.); C. Fuest, A. Peichl,

Omawiane rozwiązanie adresowane jest wyłącznie do podatników uzyskujących dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej. Od progresywnej formy opodatkowania tę metodę różni sposób obliczania podatku. Mianowicie w konstrukcji tego podatku znajduje zastosowanie jedna, niezależna od kwoty podstawy opodatkowania, proporcjonalna stawka 19%, przy czym podatnik nie może korzystać tu z żadnych preferencji podatkowych. Bez wątpienia to rozwiązanie upraszcza konstrukcję podatku, a prostszy podatek redukuje poziom ryzyka podatkowego ponoszonego przez przedsiębiorców²⁴. Ponieważ jest to fakultatywna forma opodatkowania, zatem podatnik musi złożyć w przewidzianym czasie formalne oświadczenie o jej wyborze. Wybór opodatkowania według 19-procentowej stawki liniowej będzie obowiązywał także w kolejnych latach, jeżeli przedsiębiorca pisemnie nie zrezygnuje z tej formy opodatkowania. Sposób rozliczania się z podatku jest analogiczny jak w przypadku zasad ogólnych. Natomiast z tzw. podatku liniowego nie mogą korzystać tzw. osoby samozatrudniające się, czyli takie, które w ramach działalności gospodarczej zamierzają świadczyć te same usługi podmiotowi, w którym poprzednio pracowały (w roku bieżącym i poprzednim). Z opodatkowania 19-procentową stawką wyłączono również przychody uzyskane z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług menedżerskich, zawieraniu umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze.

Pomimo że ta forma opodatkowania pozbawia prawa do ulg podatkowych, jednak nie wywołuje negatywnych skutków, jakie wiążą się z zastosowaniem stawek progresywnych. Dlatego też wprowadzenie tego rozwiązania do konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych miało swe odzwierciedlenie w zmianach dotyczących liczby podatników należących wcześniej do poszczególnych przedziałów progresywnej skali podatkowej oraz liczby podatników stosujących stawkę liniową (por. tab. 4 i 5).

T. Schaefer, *Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?*, FiFo-CPE Discussion Papers, Cologne 2007, no. 07-6, s. 3.

²⁴ Zob. T. Famulska, *Ryzyko podatkowe a przedsiębiorczość*, [w:] *Prawno-ekonomiczne aspekty rozwoju przedsiębiorczości*, cz. I: *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002-2003*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2003.

Tabela 4. Liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych osiągających dochody z działalności gospodarczej i jednocześnie innych źródeł w latach 1999-2011

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przedział I	232 007	258 333	343 631	351 410	337 682	269 739	959 858	891 817	881 688	869 840	1 175 954	1 212 545	1 217 489
Przedział II	297 236	290 677	256 254	259 384	296 465	217 521	196 113	199 554	162 788	197 166	64 478	85 388	92 657
Przedział III	148 284	150 816	110 791	111 989	115 358	44 538	27 875	39 831	29 887	54 712	-	-	-
Ogółem	1 677 527	1 699 826	1 710 676	1 722 783	1 749 505	1 531 798	1 183 846	1 131 202	1 074 363	1 121 718	1 240 432	1 297 933	1 310 146
Dynamika zmian (rok poprzedni = 100)													
Przedział I	109,40	102,14	106,78	100,58	98,98	94,92	75,59	92,91	98,86	98,66	135,19	103,11	100,4
Przedział II	109,29	97,79	88,16	101,22	114,30	73,37	90,16	101,75	81,58	121,12	32,70	132,43	108,51
Przedział III	86,16	101,71	73,46	101,08	103,01	38,61	62,59	142,89	75,03	183,06	-	-	-
Ogółem	106,83	101,33	100,64	100,71	101,55	87,56	77,28	95,55	94,98	104,41	110,58	104,63	100,94

Źródło: jak w tab. 2.

Tabela 5. Liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych według 19-procentowej stawki liniowej w latach 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba podatników	200 168	260 999	328 047	393 780	463 115	391 784	395 039	410 813
Dynamika zmian (rok poprzedni = 100)	-	130,39	125,69	120,04	117,61	84,60	100,83	103,99

Źródło: jak w tab. 2.

Wzrost zainteresowania podatników w latach 2004-2011 tą formą opodatkowania (zmiana *in plus* o ponad 105%) potwierdza raczej tezę o przewadze nieskomplikowanych konstrukcji podatkowych nad tymi, które zawierają zarówno ulgi i zwolnienia podatkowe, jak i – co może bardziej istotne – stawki progresywne, zwłaszcza że ten ostatni element działa destymulująco na wzrost dochodowości działalności gospodarczej. W badanym okresie można zaobserwować wyraźne (do 2007 r. włącznie) stopniowe zmniejszanie się liczby podatników przedziału II i III, przy jednoczesnym wzroście do 2008 r. włącznie liczby podatników podatku liniowego. Jest to dowód na legalne unikanie (ograniczanie) przez podatników ponoszenia ciężarów podatkowych, a mówiąc inaczej – ich optymalizowanie poprzez wybór korzystniejszej dla nich formy opodatkowania. Dotyczy to zwłaszcza najbardziej dochodowej grupy podatników, którzy mimo utraty ulg zyskują na jednolitej stawce podatkowej.

Opisane zjawisko zmieniło się dopiero w 2009 r., w którym to po raz pierwszy zastosowano zupełnie inną niż dotychczas, dwuprzędziałową progresywną skalę po-

datkową, ze zmienionymi stawkami 18 i 32%. Spowodowało to „powrót” części podatników stosujących 19-procentową stawkę liniową do zasad ogólnych (ponad 15-procentowy spadek liczby podatników tzw. podatku liniowego w stosunku do 2008 r.). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zjawisko to było przejściowe i począwszy od 2010 r., liczba podatników rozliczających się według metody liniowej ponownie zaczęła rosnąć, przy czym nie oznaczało to jednocześnie redukcji liczby podatników poszczególnych przedziałów progresywnej skali podatkowej, choć dożemu zmniejszeniu uległo tempo jej wzrostu.

4. Podsumowanie

Obecnie, w dobie dynamicznych zmian sytuacji na rynkach światowych, w Polsce istnieje potrzeba znalezienia równowagi pomiędzy efektywnością mechanizmów rynkowych a sprawiedliwością podziału produktu i dochodu wytworzonego przez rynek. Rolą przedsiębiorców jest w głównej mierze efektywne i racjonalne wytworzenie dóbr i usług oraz rozwijanie swej działalności. Rolą państwa jest zaś kreowanie sprzyjających warunków dla tej działalności, stabilizowanie otoczenia gospodarczego oraz dążenie do stanu sprawiedliwego społecznego podziału produktu wytworzonego przez przedsiębiorców i pozostałych podatników. Realizacja zadań państwa wymaga nakładania na podatników określonych danin, będących najważniejszym źródłem wpływów budżetowych, a więc źródłem zaspokajania różnorodnych potrzeb o charakterze społecznym i gospodarczym.

Oczywiście jest ciągle przedmiotem dyskusji, co bardziej jest korzystne dla rozwoju gospodarczego i umacniania podstaw gospodarki kraju: czy rozszerzanie bazy podatkowej przy zastosowaniu niskich stawek podatkowych, czy też stosowanie licznych wyłączeń i odliczeń od podstawy opodatkowania, czemu z kolei – celem zrekompensovania potrzeb fiskalnych budżetu państwa – towarzyszą z reguły wyższe stawki podatkowe. Dodać tu tylko należy, że na bazę podatkową i jej zmienność wpływają różne czynniki, przy czym zmiany stawek podatkowych mają szczególne znaczenie²⁵.

Proste stawki podatkowe, jakimi są stawki proporcjonalne, mogą być jedynie warunkiem koniecznym, aby dany podatek stał się efektywnym instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego, jednak nie jest to warunek wystarczający. Dopiero spełnienie podstawowych zasad podatkowych może stanowić o skutecznym wykozystaniu stawek proporcjonalnych w roli stymulatora procesów gospodarczych.

Rzeczą niekwestionowaną jest, że polityka podatkowa państwa powinna wspierać rozwój ekonomicznie efektywnych przedsięwzięć gospodarczych, a równocześnie umożliwić wypełnianie przez podatki przynależnych im funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że osiągnięcie tego zadowa-

²⁵ Szerzej to zagadnienie zostało opisane m.in. przez E. Talgvi, C.A. Vegh, *Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy*, NBER, Working Paper 7499, Cambridge, January 2000.

lającego stanu jeszcze w polskim systemie podatkowym nie nastąpiło. Problem ten niewątpliwie dotyczy również przedsiębiorstw osób fizycznych, których dochody podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, zarówno według progresywnej skali, jak i 19-procentowej stawki liniowej.

Prawo podatkowe winno być tak skonstruowane, by nie utrudniało działalności przedsiębiorcom, ale przyczyniało się do wzrostu gospodarczego i zamożności obywateli. Wady i mankamenty, które się ujawniają w praktyce stosowania tego prawa, należy likwidować i korygować tak, aby było ono bardziej przejrzyste, jednoznaczne i zrozumiałe.

Literatura

- Bräuer K., *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954.
- Burda Z., Johnston D., Jurkiewicz J., Kaminski M., Nowak M.A., Papp G., Zahed I., *Wealth condensation in Pareto macroeconomies*, „Physical Review E”, Feb. 2002, vol. 65, no. 2.
- Cohen S.B., *The vanishing case for flat tax reform: growth, inequality, saving, and simplification*, „Valparaiso University Law Review” 1999, vol. 33, no. 3.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Discours sur l'économie politique*, [w:] *Encyclopédie*, Diderot 1755, [za:] M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000.
- Famulska T., *Ryzyko podatkowe a przedsiębiorczość*, [w:] *Prawno-ekonomiczne aspekty rozwoju przedsiębiorczości*, cz. I: *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002-2003*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2003.
- Filar D., *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989.
- Frank R.H., *The problem with flat-tax fever*, „The New York Times” (www.nytimes.com z 5.11.2011 r.).
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993.
- Fuest C., Peichl A., Schaefer T., *Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?*, FiFo-CPE Discussion Papers, Cologne 2007, no. 07-6.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gentry W.M., Hubbard R.G., *Tax Policy and Entry into Entrepreneurship*, Mimeograph, Columbia University, July 2002.
- Gilder G., *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberalów, Warszawa 1989.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988
- Kostecki A., *Elementy konstrukcji instytucji podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985.
- Musgrave R.A., *Equity and the Case for Progressive Taxation*, [w:] J.J. Thorndike, D.J. Ventry Jr. (red.), *Tax Justice: The Ongoing Debate*, Urban Institute Press, Washington 2002.
- Musgrave R.A., *Growth with equity*, „The American Economic Review” 1963, no. 53.
- Rawls J., *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Rothbard M.N., *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2009.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, t. 2, Warszawa 1954.
- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995.

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

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

Young H.P., *Sprawiedliwy podział*, Scholar, Warszawa 2003.

PROGRESSIVE AND PROPORTIONAL TAXATION OF NATURAL PERSONS' ENTERPRISES IN POLAND

Summary: This paper considers the problem of income taxation related to natural persons' enterprises in the context of a choice of tax form. For this purpose there was discussed the nature of the progressive and flat tax, pointed out the differences of these alternative methods of income taxation and their potential impact on business. There was also analyzed the nominal and effective level of progressive taxation for different groups of taxpayers. The conclusion is that the observed lack of mitigating of progression could be one of possible causes of "migration" of taxpayers from the progressive form of taxation to the flat one and it could negatively affect the activity of enterprises.

Keywords: fiscal policy, income tax, tax structure, tax rate.