

**KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ**



Biuro Studiów i Ekspertyz

**WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH
I SPOŁECZNYCH**

Podatki dochodowe w krajach zachodnich a podatki w Polsce

Kwiecień 1995

Jerzy Żyżyński

Raport

Nr 71

Niniejszy raport ma na celu porównanie polskiego opodatkowania dochodów (głównie osobistych) z analogicznymi podatkami w krajach zachodnich, pod względem wysokości stóp podatkowych. Omówione zostały podstawowe tendencje zmian w krajach zachodnich. W konkluzji, autor proponuje wnioski dla reformy polskiego systemu opodatkowania dochodów.

W ostatnich miesiącach przedmiotem szerokiej dyskusji była kwestia wysokości stawek podatku dochodowego. Po to, by odpowiedzieć sobie na pytanie, czy podatki są u nas wysokie, czy niskie, musimy przyjrzeć się, jakie są w innych krajach i dokonać porównania. Celem niniejszego opracowania jest dostarczenie informacji porównawczej i wyciągnięcie pewnych wniosków ogólnych.

Zestawienie 1. Stopy podatkowe
od dochodów indywidualnych i od dochodów spółek
w wybranych krajach (w %)
(według *International Tax Summaries 1993*, Cooper & Lybrand)

Austria

Dochody indywidualne: 10; 22; 32; 42; 50; (procent od nadwyżek ponad dolne granice kolejnych progów) + podatki lokalne dla właścicieli przedsiębiorstw;

dochody spółek: 30 + podatki lokalne od 12,2 do 13,5.

Belgia

Dochody indywidualne: od 25 do 55%, zależnie od wielkości rodziny, np. żonaty z dwojgiem dzieci efektywnie płaci zależnie od wielkości dochodu: 3,5; 19,6; 27,5; 39,3; 45,6; (średnia stopa w ramach progów) + podatki lokalne 6-10% podatku podstawowego;

dochody spółek: 28; 41 (brak podatków lokalnych).

Francja

Dochody indywidualne: 5; 9,6; 14,4; 19,2; 24; 28,8; 33,6; 38,4; 43,2; 49; 53,6; 56,8; (procent dla tzw. "udziałów", od przekroczenia progów; brak podatków lokalnych);

dochody spółek: 34 + podatki miejskie niezależne od dochodu.

Grecja

Dochody indywidualne: 5; 15; 30; 40; (oprocentowanie od przekroczenia kolejnych progów; do 1 mln drachm nieopodatkowane, następnie trzy przedziały i ostatni próg określony jako powyżej 7 mln; brak podatków lokalnych);

dochody spółek: 35; 46; brak podatków lokalnych.

Izrael

Dochody indywidualne: 20; 30; 35; 45; 48; (oprocentowanie od przekroczenia kolejnych progów; brak podatków lokalnych);

dochody spółek: 25; dla firm zagranicznych 40; brak podatków lokalnych.

Japonia

Dochody indywidualne: 10; 20; 30; 40; 50; (oprocentowanie od przekroczenia kolejnych progów, plus podatek lokalny od 5 do 15%);
dochody spółek: 28; 37,5 + podatek lokalny do 13,2% + podatki miejskie.

Kanada

Dochody indywidualne: 17; 26; 29; (procent od przekroczenia kolejnych progów) + podatki lokalne: łącznie maksymalna stawka sięga zależnie od prowincji od 45 do 64,5% podatku podstawowego;
dochody spółek: 38 + podatki lokalne od 8,9 do 17.

Niemcy

Dochody indywidualne: 19,2; 22,1; 26,4; 29,6; 32,7; 33,9; 36,9; 42,0; 45,2; 48,3; 51,5; (stopa podatkowa następnego tysiąca marek, po przekroczeniu kolejnych progów; próg najniższy 10 tys. marek) + podatek kościelny do 9% podatku podstawowego;
dochody spółek: 36; 50 + podatki miejskie nałożone na handel.

Stany Zjednoczone¹

Dochody indywidualne: 15; 28; 31; (oprocentowanie od przekroczenia progu; progi określone zależnie od stanu cywilnego podatnika) + podatki lokalne do 12%;
dochody spółek: 15; 25; 34 + podatki lokalne do 12%.

Wielka Brytania

Dochody indywidualne: 20; 25; 40; (procent od przekroczenia progu; brak dochodowych indywidualnych podatków lokalnych);
dochody spółek: 25; 33; brak podatków lokalnych.

Włochy

Dochody indywidualne: 10; 22; 27; 34; 41; 46; 51; (oprocentowanie od przekroczenia kolejnych progów; plus podatki lokalne do 16,2%);
dochody spółek: 36 + podatki lokalne do 16,2%.

¹ W USA w 1993 r. stopy podatkowe podniesiono wprowadzając dodatkowe progi podatkowe w podatku od dochodów indywidualnych: 36% i 39,6%, i dodatkowe progi w podatku od korporacji, oprocentowane stopami 35%, 38% i 39%. O aktualnym systemie opodatkowania w USA pisała Anna Karmańska - *Podatki po amerykańsku*, "Rzeczpospolita", nr 13, 15, 16, 17 z 1995 r.

I dla porównania:

Polska

dochody indywidualne (osób fizycznych):

21, 33, 45 - wobec stawek poprzednich: 20, 30, 40

dochody przedsiębiorstw (osób prawnych): 40 + lokalne (gminne)
od gruntów i nieruchomości, nie uzależnione jednak bezpośrednio
od dochodów.

W większości wymienionych krajów istnieją pewne najniższe poziomy dochodów osób fizycznych, które są zwolnione z podatku dochodowego (zwane ryczałtowymi potrąceniami dochodu brutto do opodatkowania); podobnie jest u nas. Jednakże na ogół najniższe stopy podatkowe od następnych progów są niższe, w niektórych krajach znacznie niższe.

Przedstawione w Zestawieniu 1. dane za rok 1993 aczkolwiek częściowo nieaktualne (na przykład w USA) ukazują jednak podstawowe tendencje w opodatkowaniu w krajach zachodnich.

W wielu krajach najwyższe stopy podatkowe, od wysokich dochodów, są wyższe niż u nas. Tam, gdzie stopy te są niższe, często dochodzą jeszcze podatki lokalne.

Więcej niż u nas jest przedziałów dochodowych, dla których określone są różne stopy podatkowe; swoisty rekord bije Francja, podobnie jest w Niemczech.

Niektóre kraje (Kanada, W. Brytania, USA) mają, podobnie jak my, mało przedziałów i ogólnie niskie stopy podatkowe od dochodów indywidualnych, ale dodatkowo obowiązują podatki lokalne, które podwyższają ogólne obciążenie indywidualnych dochodów.

Jeśli chodzi o podatki od dochodów spółek, ekonomicznie najważniejszej, dominującej kategorii przedsiębiorstw, porównywalnej z naszymi przedsiębiorstwami mającymi osobowość prawną, to w wielu krajach są one, jak widać, wyższe niż u nas, ale jednocześnie wprowadzono pewne zróżnicowanie, niżej opodatkowując niskie dochody, co sprzyja drobnej przedsiębiorczości i w pewnym stopniu zapobiega uciekaniu ich w szarą strefą; w niektórych krajach są niższe, ale dochodzą podatki lokalne, dodatkowo obciążające dochody.

W niektórych krajach są podatki lokalne, które obciążają nie tylko osoby indywidualne, ale i firmy; stanowią one dodatek do podatku ogólnego, podwyższający realne opodatkowanie.

Ponadto, płacone są ubezpieczenia społeczne (tzw. taxes on payrolls), w większości krajów dzielone między pracodawcę i pracownika. Tak więc, na przykład, w Belgii pracodawca płaci za zatrudnionych na etacie (salaried employees) 34,30%, a

za zatrudnionych na zlecenia (manual workers) 49,76%. Pracownicy, obu rodzajów, płacą 13,07%. We Francji obciążenie pracodawcy wynosi od 35 do 45%, a pracownika od 15 do 22%.

W innych krajach te obciążenia są jednak inaczej rozłożone. W Austrii pracownik płaci 16,7%, a pracodawca 19,8% plus dodatkowe 2% obciążenia lokalnego oraz 4,9% na tzw. fundusz wyrównawczy (family burdens equalization fund). W Kanadzie pracownik płaci 2,4%, ale nie więcej niż 696 \$ składki emerytalnej i 3%, ale nie więcej niż 1108 \$ ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, zaś pracodawca płaci 140% tego, co wpłacił pracownik.

To zróżnicowanie opłat i rozłożenie obciążenia między pracodawcę i pracownika są godne uwagi.

Tak więc, z tego wstępnego porównania samych stóp podatkowych widać, że nasze stawki nie są ani wyjątkowo wysokie, ani niskie. Można sformułować natomiast następującą wstępną i ogólną tezę: nasze podatki są stosunkowo wysokie dla osób biednych, gdyż w wielu krajach dolne stawki podatkowe są niższe; zaś dla osób bogatych są stosunkowo niskie, gdyż w wielu krajach górne stawki podatkowe są wyższe.

Trzeba też mieć na uwadze to, że na całym niemal świecie ma w ostatnich latach miejsce silna tendencja ku obniżaniu podatków: podatki są ogólnie niższe niż kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu. Wynika to z postrzeganej w wielu krajach nieefektywności redystrybucyjnej roli państwa. Dąży się więc do ograniczania roli państwa w podziale dochodu narodowego, a zatem zmniejszania podatków.

Jeśli natomiast chcemy przeprowadzić porównanie polskich podatków z podatkami krajów zachodnich, to trzeba podkreślić jedną kluczową sprawę: samo porównanie stóp podatkowych określonych dla różnych progów dochodowych jest niewystarczające, gdyż należy wziąć pod uwagę **trzy kwestie**:

- 1) w krajach zachodnich podatki funkcjonują w ramach określonych systemów, powodujących, że realne opodatkowanie jest niższe niż to wynika bezpośrednio z wysokości stóp podatkowych;
- 2) dochody, podlegające opodatkowaniu w krajach zachodnich są nieporównywalne z naszymi dochodami pracowniczymi, są dużo wyższe;
- 3) u nas dochody gospodarstw domowych są obciążone innymi *quasi* podatkowymi obciążeniami.

1. Podatki nominalne a podatki realne

Podatki funkcjonują w określonym systemie ulg, zwolnień i odliczeń, dzięki czemu realnie płacone są nawet dużo niższe niż wynikałoby z prostej kumulacji obciążeń wynikających ze stóp określonych dla poszczególnych przedziałów dochodów.

Sama stopa podatkowa dla określonych przedziałów dochodowych może być więc źródłem nieporozumienia. Omówię ten problem na przykładzie Stanów Zjednoczonych, gdzie w okresie kilkudziesięciu ostatnich lat miała miejsce ewolucja zasadniczo zmieniająca nie tylko poziom stawek opodatkowania, ale i cały system podatkowy. Wiele faktów obserwowanych w tym kraju przeczy powszechnym mitom w kwestii podatków.

W roku 1964 w USA podatki nominalne kształtowały się od 5,1% dla najniższych dochodów (600-1000 \$) do 69,2% dla dochodów najwyższych (powyżej 1 mln \$).

A trzeba pamiętać, że podatki w 1964 i tak były niższe niż w okresie wcześniejszym. Po objęciu urzędu prezydenckiego przez J. F. Kennedy'ego w ramach "nowej polityki ekonomicznej" (*The New Economics*) stopy podatkowe zredukowano z 20-91%, jakie były wcześniej, za prezydentury Eisenhowera, do 14-70%.

Tak więc podwyżki, jakie ustanowił prezydent Clinton, nie są jednak wysokie w porównaniu z podatkami lat pięćdziesiątych czy sześćdziesiątych.

Nie same stopy podatkowe są jednak istotne. Pozostając przy danych za 1964 r., trzeba powiedzieć - i to jest kluczowa sprawa - że faktycznie płacone podatki w poszczególnych grupach dochodowych na ogół wynosiły jednak od 0,8% do 29,1%, przy czym, co znamienne, ci najbogatsi płacili 26,7%, mniej niż ci, których dochód kształtował się na poziomie 150-200 tys. \$ - oni zapłacili przeciętnie 29,1%.²

Spośród tych najbogatszych, podatki najwyższe, od 65 do 70% dochodów, zapłaciło tylko 6,9%, zaś 58,2% spośród nich realnie płaciło podatki tylko na poziomie od 20 do 30%. Jest znamienne, że spośród wszystkich grup dochodowych ponad połowa, bo 52,7% podatków dochodowych wpłynęło od tych, którzy płacili od 15 do 20%, a płacący jeszcze niższe podatki wnieśli 33,5% - wynika z tego, że 85,2% płaciło do 20%.³

Amerykański ekonomista, Milton Spencer, zwraca więc uwagę, że aczkolwiek w USA w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, nominalne stopy podatkowe od najwyższych przedziałów dochodowych sięgały 80%, a nawet 90%, realnie płacone były na ogół nie większe niż 40-50%.⁴ Funkcjonował system, dający możliwość zapłacenia niższych podatków, jeśli spełni się pewne warunki: motywował więc on do pewnych zachowań ekonomicznych. Zauważmy, że te lata nominalnie wysokich podatków były w USA latami największego prosperity, dynamicznego rozwoju. Jednocześnie niska była inflacja. Faktem jest, że w znacznej mierze Stany Zjednoczone ówczesne sukcesy ekonomiczne zawdzięczały międzynarodowej pozycji swej go-

² Ta różnica między podatkiem realnie płaconym a nominalnym wynika z ulg dla zysków kapitałowych (*capital gains provisions*) oraz różnych odjęć, przy czym najczęściej z tytułu zysków kapitałowych korzystali oczywiście najbogatsi, stąd ta ich relatywnie niższa stopa rzeczywiście zapłaconego podatku.

³ Lester C. Thurow - *The Impact of Taxes on the American Economy*, New York 1971.

⁴ M. Spencer - *Contemporary Macroeconomics*, New York 1976.

spodarki: silnemu zapotrzebowaniu powojennych gospodarek na produkty amerykańskie, poziomowi technologicznemu, pozycji dolara jako waluty światowej.⁵ Niemniej jednak jednocześnie w znacznej mierze były one rezultatem określonych zachowań ekonomicznych społeczeństwa, a te w pewnym stopniu były przecież ukierunkowane przez system podatkowy.

Później jednak zmieniły się warunki międzynarodowe, gospodarka amerykańska przestała czerpać korzyści ze swej wyjątkowej pozycji światowej, nastąpiły lata wyraźnego spadku tempa wzrostu gospodarczego i długotrwałych, aczkolwiek nie bardzo głębokich, recesji i inflacji.

Opierając się na teorii ekonomisty amerykańskiego Laffera, zaczęto więc, po dojściu R. Reagana do władzy, realizować politykę obniżania podatków. Koncepcja Laffera oparta była na twierdzeniu, że przy wysokich podatkach ludzie albo intensywniej unikają płacenia podatków - w miarę możliwości zaniżając swoje dochody - bo wtedy po prostu jest to bardziej opłacalne, albo tracą motywację do pracy, obniżają swoją aktywność. Rezultatem jest zmniejszenie wpływów podatkowych i w pewnym stopniu także aktywności gospodarczej.

Doprowadzono do znacznego obniżenia podatków, ustanawiając kilkanaście progów o rozpiętości od 11 do 50%, by w 1986 ustalić dwie podstawowe stawki 15% i 28% (zmniejszono też stawki od zysków spółek z 46% do 34% ustalając jednocześnie minimalną stopę 20%). Te redukcje podatków okazały się jednak nie do utrzymania na dłuższą metę, gdyż zaczął narastać deficyt budżetowy, za prezydentury Reagana osiągając najwyższy poziom w powojennej historii USA (w 1983 r. - 6,3%, a w 1985 r. - 5,4% Produktu Narodowego Brutto, przy - co warto dodać - inflacji nieco ponad 3%).

Polityka obniżenia podatków dała efekty, których nie oceniano jednoznacznie pozytywnie, a nawet - bardzo negatywnie.⁶ W pierwszych latach obowiązywania nowych przepisów podatkowych (1981-1983) nastąpił pewien wzrost wpływów podatkowych od najzamożniejszych,⁷ ale równocześnie - znaczny spadek wpływów od grup o dochodach niskich i średnich. Jako że wszędzie średnio i mniej zarabiający⁸

⁵ L. C. Thurow - *Head to Head*, New York 1992.

⁶ Michel Albert w książce *Kapitalizm kontra kapitalizm* (Kraków 1994) szeroko analizuje skutki reform ekonomicznych kadencji Reagana i stwierdza wręcz, że nastąpiło zwiększenie nierówności społecznych, utrata wielu miejsc pracy w przemyśle na skutek bankructw i ogólnego regresu, wzrost przestępczości i... powstanie nowych miejsc pracy, ale w firmach ochroniarskich, regres wielu usług publicznych, wzrost deficytu i zadłużenia w świecie. Aczkolwiek w pewnych dziedzinach przedsiębiorczości nastąpił postęp, to, zapłacono "bardzo wysoką cenę za bardzo mierny efekt gospodarczy" (s. 54).

⁷ W okresie 1981 - 1983 stopa opodatkowania najzamożniejszych spadła z 70 do 50%, zaś przychody od nich wzrosły o 28%.

⁸ Dochody i wynagrodzenia mają tę właściwość statystyczną, że dominanta (wielkość najczęściej spotykana) jest mniejsza od średniej. Ma to ważne konsekwencje, gdyż sama informacja o średnich dochodach staje się impulsem proinflacyjnym, gdyż większość dowiadyuje się, że zarabia mniej niż wynosi średnia. O tej specyfice rozkładu statystycznego dochodów, zwanej skośnością prawostronną, niestety często się zapomina.

dają budżetowi państwa największe wpływy, ogólna wielkość wpływów podatkowych w 1982 r. spadła, i co prawda w 1983 nieco wzrosła, ale generalnie utrzymała się na nie zmienionym poziomie,⁹ co zaprzeczyło tezie Laffera, że podatki są tak wysokie, że obniżenie ich da wzrost wpływów - teoria nie sprawdziła się wobec wszystkich płatników podatków. Jednocześnie jednak nastąpił nawet dość znaczny wzrost wpływów od klas najbogatszych,¹⁰ zwłaszcza w wyniku wzrostu aktywności niektórych rodzajów przedsiębiorczości. Niektórzy ekonomiści nie byli jednak przekonani, czy jest to "efekt Laffera", czy po prostu niezależny od niego wzrost pewnego rodzaju aktywności niektórych grup społecznych - między innymi wzrost aktywności w dziedzinie finansów.

Jednocześnie deficyt budżetowy wzrósł z 1,1% w latach 1960 - 1980 do 4,1% w latach 1981 - 1988, a o ile w pierwszym z tych okresów stopa osobistych oszczędności wynosiła średnio 7,3%, to w drugim - tylko 5,2% - była jedną z najniższych w świecie.¹¹

Można przypuszczać, że tylko najbogatsze grupy znajdowały się w "opadającej części krzywej Laffera", a więc, być może, zamiast obniżać wszystkie podatki, trzeba było obniżyć je ewentualnie tylko dla tych bogatych grup, co oznaczałoby po prostu spłaszczenie skal podatkowych.¹² Taki wniosek byłby jednak bardzo uproszczony, albowiem trzeba mieć na uwadze nie tylko efekt fiskalny, lecz wpływ na wiele elementów systemu gospodarczego. Istotny jest więc nie tylko sam poziom stóp podatkowych, lecz reguły systemu podatkowego. Dane IRS potwierdzają tezę, że w miarę jak rośnie stopa zwrotu po opodatkowaniu, czyli więcej zwraca się płatnikom z tytułu

⁹ D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli - *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s. 408.

¹⁰ Dwukrotny wzrost "milionerów podatkowych" i wzrost wpływów podatkowych od tej grupy o 108% w 1983 r. w porównaniu z 1981 r. (D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *op. cit.*, s. 409).

¹¹ Patrz P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus - *Economics*, New York 1989, s. 792; oraz E. Domańska - *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Warszawa 1992, s. 213.

¹² Zwolennikiem i propagatorem takich zmian był między innymi Milton Friedman. Uważał on, że powinno się wprowadzić liniowy podatek ok. 20%, jednakowy dla wszystkich. Ten skrajny pogląd nigdzie nie został zrealizowany, jednakże liberalne koła polityczne doprowadziły w niektórych krajach, co widać w zaprezentowanym na początku zestawieniu, do dość znacznego spłaszczenia stóp podatkowych. Ta koncepcja, teoretycznie dobrze uzasadniona, przy praktycznej realizacji budzi jednak poważne wątpliwości. Po pierwsze, nie bierze pod uwagę zasady wypłacalności budżetów (o której piszę w dalszej części tego opracowania) w odniesieniu do najbiedniejszych podatników: oni mogą nie być w stanie unieść ciężaru stopy podatkowej podniesionej z kilku procent do poziomu 20%. Po drugie, nie uwzględnia strukturalnej sztywności systemów płacowych przedsiębiorstw: gdyby elastycznie dostosowywały się one do zmienianego systemu podatkowego, tak by wynagrodzenia netto pracowników nie ulegały w rezultacie zmianom, to taka rewolucja podatkowa miałaby pewien sens - tej elastyczności jednak nie ma. Po trzecie, nie bierze pod uwagę, że wyższa krańcowa stopa podatkowa dla bogatszych, czyli progresja stopy przy przechodzeniu do kolejnych progów, ma uzasadnienie w tym, że z reguły dla tych bogatszych zarobienie dodatkowych pieniędzy, dla zrekompensowania wzrostu obciążenia podatkowego, jest dużo łatwiejsze: stare powiedzenie mówi, że najtrudniej zarobić pierwszy milion, następne idą dużo łatwiej. Friedman zdawał sobie sprawę z problemu wypłacalności najbiedniejszych i skutków, jakie może to wywołać dla realnego popytu i propagował nawet tzw. podatek ujemny dla pewnego zmniejszenia nierówności dochodów netto.

ulg inwestycyjnych, to rośnie również podaż pracy i kapitału: działa efekt motywacyjny, ukierunkowujący odpowiednio zachowania ekonomiczne społeczeństwa.

Sprawa jest więc bardziej skomplikowana. Istotą problemu jest bowiem, jak już zostało powiedziane, nie podatek nominalny, a ten, jaki zostaje zapłacony realnie. Wtedy, gdy nominalne podatki były wysokie, te realne podatki były jednak, jak szczególnie dokładnie wykazał Thurow, dużo niższe - i jednocześnie wyższa była stopa oszczędności, a dzięki sprawnemu systemowi finansowemu oszczędności przekształcały się w inwestycje. Oznacza to, że **bogatsi realizowali pewne zachowania ekonomiczne**, dające im według prawa podatkowego możliwości zapłacenia mniejszego podatku.

W teorii podatków formułowane są dwie przeciwstawne wobec siebie koncepcje: koncepcja neutralności podatkowej i koncepcja aktywnego wpływu na określone elementy systemu gospodarczego, a więc koncepcja braku neutralności. Polityka obniżania podatków w myśl wskazań ekonomii podaży była wiązana z koncepcją wzrostu neutralności, a więc miało nastąpić jednocześnie zbliżenie nominalnych i realnych stóp podatkowych. Aczkolwiek w rezultacie reformy podatkowej w USA nastąpił wzrost wpływów od wyższych grup dochodowych i zaobserwowano pewien wzrost przedsiębiorczości, to zabrakło elementów bodźcowych starego systemu podatkowego. W efekcie nastąpił znaczny wzrost konsumpcji tych grup, w tym konsumpcji luksusowej i realizowanej za granicą.

Podczas gdy lata wcześniejsze charakteryzował wzrost równomierności rozłożenia dochodów w społeczeństwie, między innymi w rezultacie działania redystrybucyjnej funkcji podatków, co uważano za sukces polityczny i gospodarczy, to w rezultacie nowej polityki nastąpił proces odwrotny: wzrosło zróżnicowanie dochodowe w społeczeństwie: ostentacyjnemu bogactwu towarzyszyć zaczęła coraz bardziej rażąca bieda;¹³ zamiast rozszerzania się klasy średniej, nastąpił wzrost swego rodzaju elitarności.

Te skutki stanowią więc argument na rzecz tezy, że funkcją systemu podatkowego powinno być - obok funkcji czysto fiskalnych - także prowokowanie, wymuszanie określonych zachowań ekonomicznych, a temu w gruncie rzeczy służą odliczenia i zwolnienia, zmniejszenia stopy podatkowej.

2. Kwestia porównywalności dochodów

W krajach zachodnich inny jest poziom dochodów, od których naliczane są podatki. Jest to bardzo złożony problem, ale trzeba mieć na uwadze to, że licząc w re-

¹³ M. Albert - *op. cit.* Potwierdzają to badania innych ekonomistów.

lacji do wartości wytworzonego produktu, wynagrodzenia w przemyśle, jako kategoria ogólna, zawsze były u nas dużo niższe niż w krajach zachodnich - w latach osiemdziesiątych 3-4 razy. Ta relacja ulega co prawda zmianom, ale nadal wynagrodzenia w przemyśle mają niższy udział w wartości wytworzonego produktu niż na Zachodzie.¹⁴

Ma jednocześnie miejsce znaczne zróżnicowanie między przedsiębiorstwami prywatnymi (zwłaszcza zachodnimi) czy sprywatyzowanymi a państwowymi; w wielu sektorach, zwłaszcza w sferze budżetowej, wynagrodzenia są dużo niższe niż w przemyśle.

Przy porównywaniu polskich obciążeń podatkowych z zachodnimi, trzeba mieć więc na uwadze to, że realnie nasze wynagrodzenia są dużo niższe, a więc będące przedmiotem dyskusji stopy podatkowe są odniesione do nieporównywalnych poziomów dochodów.

Widać to wyraźnie, gdy spróbujemy przeliczyć nasze obciążenia podatkowe na waluty zachodnie i porównać odpowiednie kwoty.

Jeśli więc przeliczymy nasze progi podatkowe w walutach zagranicznych, otrzymamy porównywalne obciążenie podatkowe w krajach zachodnich. Tablica 3. zestawia takie przeliczenia, a Zestawienie 2. pokazuje, jakiego rzędu podatki odpowiadają naszym wielkościom progowym.

Tabela 3. Progi podatkowe w Polsce w 1995 r.

w złotych	w ATS	w BEF	w FRF	w CAD	w DEM	w GBP	w USD	w ITL
124000000	55605	162442	27271	7165	7903	3265	5102	8283233
248000000	111210	324884	54541	14330	15806	6529	10204	16566466

Źródło: obliczenia własne, według średnich kursów na dzień 01.01.1995.

¹⁴ Badania statystyczne tego problemu są, ze względu na brak porównywalnych danych, bardzo trudne. Niemniej jednak ta ogólna tendencja jest potwierdzana przez wiele badań.

Zestawienie 2. Opodatkowanie progowych kwot polskiego podatku dochodowego w systemach podatkowych niektórych krajów.
(według *International Tax Summaries 1993*, Cooper & Lybrand)

Austria

- kwoty do 50 tys. ATS opodatkowane w wysokości 10%, w wysokości 50-150 tys. ATS w wysokości 22%.

Belgia

- podatek dochodowy osoby żonatej z dwojgiem dzieci: 500 tys. BEF - opodatkowanie w wysokości 3,5%.

Francja

- w przedziale 23,15-36,59 tys. FRF opodatkowane 14,4%; w przedziale 47,03-59,04 tys. FRF opodatkowane 24%.

Izrael

- kwota do 10572 USD opodatkowana najniższą stawką 20%.

Kanada

- kwota do 29,59 tys. CAD opodatkowana 17%.

Niemcy

- kwota do 10 tys. DEM opodatkowana 8,4%, następny 1 tys. podatek 19,2%, do kwoty 20 tys. DEM.

W. Brytania

- kwota do 2 tys. GBP opodatkowana 20%, w przedziale 2-23,7 tys. GBP - w wysokości 25%.

USA

- podatek 15%; dopiero kwota ponad 22100 USD, czyli ponad dwukrotnie większa od 248 mln zł, w przedziale 22100-53500 USD - opodatkowanie 28%.

Włochy

- do 7,2 mln ITL podatek 10%; w przedziale 7,2-14,4 mln ITL podatek 22%; w przedziale 14,4-35,9 mln ITL podatek 27%.

Jak widzimy, dolne progi naszych podatków odpowiadają kwotom opodatkowanym w krajach zachodnich najniżej, w niektórych znacznie odbiegają od naszej najniższej stopy 21%: Austria - 10%, Belgia - 3,5%, Francja - 14,4%, Niemcy - 8,4%.

Z kolei nasz próg 248 mln zł., po przekroczeniu którego podatek (od nadwyżki) wzrasta do 45%, odpowiada kwotom także znacznie niżej opodatkowanym, ok. 20%, lub nieco więcej; jednocześnie w niektórych krajach najniższe progi przekraczają nasz najwyższy próg, a więc to, co u nas zaczyna być podatowane stopą 45%, tam jest jeszcze w przedziale najniższym (USA, Kanada, Izrael).

Wynika z tego, że nasz podatek, w porównaniu z podatkami zachodnimi, bardzo obciąża przede wszystkim grupy najmniej zarabiających, ale także tych, których zaliczamy do stosunkowo zamożnych, bo dużo zarabiający, powyżej naszego progu 248 mln zł. wpadają w wysokie opodatkowanie 45%, podczas gdy według kryteriów zachodnich zaliczani byłiby do nisko opodatkowanych.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że jednocześnie, najwyżej zarabiający, osiągający kwoty porównywalne z zachodnimi zarobkami z górnych progów, są opodatkowani niżej niż w większości krajów, gdzie weszliby w progi podatkowe wyższe niż 50%¹⁵ (Austria 50%, Belgia 55%, Francja 56,8%, Izrael 48%, Japonia 50%, Niemcy 51,5%, Włochy 51% oraz w niektórych krajach podatki lokalne¹⁶).

Kwoty, przy których zarabiający "wpada" w najwyższą stopę opodatkowania krajów zachodnich są bardzo różne. Przykładowo, w przeliczeniu na miliony złotych i w skali miesięcznej, są one następujące:

- Austria: 130,
- Francja: 96,
- Izrael: 78,
- Niemcy: 157,
- Włochy: 449.¹⁷

Można więc powiedzieć, że dla tych, którzy u nas zarabiają miesięcznie około 100 mln zł, najwyższa stawka podatku 45% jest korzystna w porównaniu z podatkiem obowiązującym w niektórych krajach zachodnich.¹⁸

Wynika z tego wniosek, że powinno się poddać pod dyskusję następujące cechy naszego systemu podatkowego:

Po pierwsze, ustanowiono mało przedziałów dochodowych. Dlaczego wzorowano się na Stanach Zjednoczonych epoki Reagana, czy Wielkiej Brytanii, a nie na

¹⁵ Co nie oznacza, że płaciliby podatek powyżej 50%, gdyż, trzeba pamiętać, stopy są określone dla nadwyżek ponad określone kwoty progowe (jak u nas).

¹⁶ Patrz Zestawienie 1.

¹⁷ Przy czym od kwoty 90 mln podatek wynosi 41%, a od 224 mln - 46%.

¹⁸ Oczywiście porównują cały czas tylko progi podatkowe. Oszacowanie ostatecznej wielkości płaconego podatku wymagałoby bardzo skomplikowanych i czasochłonnych obliczeń.

przykład na Francji czy RFN? Czy w kraju przechodzącym od socjalizmu do kapitalizmu nie byłoby właściwsze wzorowanie się na RFN czy innych krajach Europy kontynentalnej i ustanowienie większej liczby progów, z niższymi podatkami dla najmniej zarabiających, a za to opodatkowaniem bogatszych stopą rzędu przynajmniej 50%?¹⁹

Po drugie, wysokie są progi podatkowe dla najbiedniejszych warstw. Podatek nie uwzględnia realnej sytuacji budżetowej rodzin. Ewolucja powinna iść nie w kierunku podwyższania wszystkich stóp (jak zrobiono: o 1%, 3% i 5%), a w kierunku dodawania nowych, wyżej opodatkowanych progów, tak jak poszły zmiany w USA i obniżeniu podatków dla najmniej zarabiających, a więc wprowadzeniu dodatkowych niższych przedziałów.

Po trzecie, czy nie powinno się, tak jak to jest w wielu krajach, w większym zakresie uwzględniać realną sytuację rodzin: ich wielkość, wydatki na dzieci, zdrowie (na przykład opłaty dentystyczne - wszak odciążają państwową stomatologię, i tak będącą w regresie).

3. Obciążenia *quasi* podatkowe

Trzeba wziąć pod uwagę, że w naszym systemie funkcjonują inne poważne obciążenia i narzuty, nie nazywane podatkami, będące faktycznie tym samym, co podatek. Jest to bardzo złożony problem, który wymagałby odrębnej analizy. Analizę taką powinno prowadzić Ministerstwo Finansów, tak w departamencie podatków, jak i budżetu, ale jest to sprawa zaniedbana.

W bardzo ogólnym ujęciu można wymienić następujące nadzwyczajne obciążenia naszych budżetów.

Po pierwsze, podatek obrotowy (w formie tzw. podatku od wartości dodanej), który zawsze jest większym obciążeniem dla biedniejszych. Szczególną rolę pełni tu obciążenie tak zwanych dóbr luksusowych, które sprawia, że stają się one jeszcze trudniej dostępne dla mniej zamożnych.

¹⁹ Błąd ten jest brzemienny w bardzo poważne konsekwencje: teraz wprowadzanie zmian jest znacznie trudniejsze. Łatwiej jest upraszczać skomplikowany system niż komplikować za prosty - lepiej było więc zacząć od bardziej skomplikowanego.

Oto stawki VAT (lub podatku od sprzedaży) w niektórych krajach zachodnich:

Zestawienie 3: Stawki podatku VAT w niektórych krajach zachodnich
(według *International Tax Summaries 1993*, Cooper & Lybrand)

Austria:	10 - 20%
Belgia:	6 - 19,5%
Dania:	25%
Francja:	5,5 - 18,6%
Izrael:	18%
Kanada:	7%
Niemcy:	7 - 15%
Wielka Brytania:	17,5%
Włochy:	4 - 38% rata podstawowa: 19%

Większość krajów stosuje pewne wyjątkowe zwolnienia od tego podatku. Jak widać, nasze stawki 7 i 22% nie są drastycznie wysokie w porównaniu z wymienionymi krajami, ale zawsze jest tak, że podatek tego rodzaju faktycznie zawsze bardziej obciąża biedniejszych, choćby z tego powodu, że z reguły więcej wydają oni na konsumpcję, często całość dochodów (ich indywidualna stopa oszczędności wynosi zero). Faktycznie więc realnie to obciążenie jest wyższe niż dla bogatych, którzy na konsumpcję wydają część dochodów, a resztę oszczędzają, inwestują itd.

Po drugie, szczególnym obciążeniem jest stopa oprocentowania kredytów, zwłaszcza ta ustanowiona w roku 1990. Oprocentowanie objęło wcześniej zaciągnięte kredyty, co było faktycznie ukrytą formą opodatkowania (aczkolwiek nie jest to podatek płynący do budżetu lecz do systemu bankowego). Tak wysokie oprocentowanie kredytów było ekonomicznie nieuzasadnione, wynikało z określonego rozumienia przez kierujących w tym czasie polityką gospodarczą związku, w procesie transformacji, między stopą procentową a stopą inflacji (błędnie przyjęta teza o tak zwanej dodatniej stopie procentowej).

Doktryna dodatniej stopy procentowej, doprowadziła do zasilania systemu bankowego ponad kwoty, które mu się należały. O istocie problemu mówi następujący fragment sformułowanej swego czasu i niestety przemilczanej opinii prof. dr hab. Zdzisława Fedorowicza o założeniach polityki pieniężnej na rok 1994:

"...dodatnia stopa procentowa prowadzi do przekształcenia kwot wynikających z deprecjacji pieniądza w strumień bieżących płatności dłużników na rzecz wierzycieli: dłużnicy muszą opłacać wierzycielom obniżenie siły nabywczej całej kwoty zobowią-

zania, tak w części płatnej obecnie, jak **w części wymagalnej w przyszłości**" - zamiast tylko tej obecnej części.²⁰

Oto przykład²¹:

Założmy, że inwestor zaciąga kredyt w wysokości 1000 mln zł na 5 lat. Jeśli w warunkach braku inflacji stopa procentowa wynosi 10%, to w 1-szym roku koszty obsługi kredytu wyniosą 100 mln zł plus rata kapitałowa 200 mln zł więc razem zapłaci 300 mln zł; w kolejnych latach będzie się zmniejszał kapitał i proporcjonalnie koszty obsługi. Przy inflacji 40% i zastosowaniu doktryny dodatniej stopy procentowej koszty obsługi wyniosą: $10 + 40 = 50\%$, a więc trzeba będzie zapłacić 500 mln zł odsetek, plus rata kapitałowa bez zmian, czyli 200 mln, więc razem inwestor ma zapłacić 700 mln, czyli 70% kwoty, którą pożyczył.. Tak więc koszty obsługi wzrosły o 400 mln, czyli o 133%, podczas gdy inflacja wyniosła 40%; jeśli przychody z inwestycji (czyli dochody budującego dom) wzrosły według stopy inflacji, a więc o 40%, to obsługa kredytu według tych zasad jest niemożliwa albo staje się potężnym generatorem inflacji (gdy kredytobiorca "zwraca" sobie zapłacony kredyt zwiększając ceny).

Zauważmy, że dług wobec banku zmniejszył się o ratę kapitałową, a więc wynosi 800 mln, co realnie, wobec spadku wartości pieniądza wynosi $800 : 1,4 = 571$ mln zł. Tak więc poprzez dodatnią stopę procentową inwestor został zmuszony do zapłacenia realnie nie 20% kapitału, a blisko 43%, czyli ponad dwa razy więcej. Te efekty doktryny dodatniej stopy procentowej, jak słusznie twierdzi prof. Fedorowicz, sprawiają, że korzystanie z kredytu nie ma sensu. Można dodać, że jeśli ktoś je bierze i spłaca, to jest eksploatowany przez banki, a jednocześnie staje się to źródłem inflacji.

W przypadku kredytów mieszkaniowych, które refunduje budżet, tym eksploatowanym jest właśnie on, czyli podatnicy, a służy to de facto dofinansowaniu banku.

Zobaczmy teraz, jak wyglądałoby spłacanie tego kredytu, gdyby realna wartość kapitału była urealniana według stopy inflacji (czyli denominowana w walucie obcej, której realna wartość rosłaby tak jak wskaźnik inflacji). Wtedy po roku kredyt zostanie przeliczony do kwoty 1400 mln zł, odsetki w stosunku do tej kwoty wyniosą 10%, czyli 140 mln, a rata kapitałowa $1400:5 = 280$ mln zł, czyli razem zapłaci 420 mln, a więc o 40% więcej niż w przypadku braku inflacji. Jest to istotna różnica w porównaniu z 700 mln według poprzednich zasad. Nie ma w tym przypadku wymuszenia przedterminowego spłacania kredytu w ujęciu realnym.

W rezultacie *quasi* podatek najbardziej obciążył rolnictwo i budownictwo mieszkaniowe (domy nowo budowane w oparciu o wcześniej zaciągnięte kredyty), a także rozwijającą się na bazie kredytów przedsiębiorczość. W przypadku rolnictwa i przed-

²⁰ Podkreślenie moje; przypisek mój.

²¹ Według Z. Fedorowicza.

siębiorczości zostało to częściowo zrekompensowane w cenach - było więc jednym ze źródeł inflacji. Jeśli natomiast chodzi o budownictwo, ostatecznie podatek ten obciążał tych, którzy otrzymali mieszkania według nowych zasad kredytowania. W przypadku tych, za których budżet refunduje część nie zapłaconych odsetek, budżet staje się pompą tłoczącą do banku nienależne mu środki, a konto zadłużenia obywatela w budżecie.

Wzrost wielu obciążeń jest wynikiem procesu urynkowienia, który polega na tym że państwo wycofuje się z dotowania cen dóbr i usług, które wcześniej finansowało z podatków - tak więc obciążenie zostaje przerzucone na gospodarstwa domowe. W rezultacie zasadniczo zmienia się struktura wydatków gospodarstw domowych. W samym tylko okresie 1989 - 1993 ceny energii elektrycznej i gazu wzrosły 116 razy, energii cieplnej - 229 razy, usług transportowych - 49 razy - podczas gdy nominalnie wydatki gospodarstw domowych wzrosły 18 razy; udział "stałych opłat mieszkaniowych" w wydatkach rodzin w 1993 r. był czterokrotnie wyższy w 1993 r. niż w roku rozpoczynającym transformację gospodarki.²² Dane dla roku 1994 nie są jeszcze opracowane, ale wiadomo, że nastąpił dalszy wzrost tych obciążeń - w roku bieżącym już mieliśmy kolejny drastyczny wzrost czynszów mieszkaniowych - i to tak w zasobach komunalnych, jak i w spółdzielniach mieszkaniowych.

Trzeba mieć na uwadze to, że jednak jednocześnie dochody części pracowników - zwłaszcza sfery budżetowej cały czas były blokowane na niższym poziomie niż reszty społeczeństwa. W rezultacie budżety znacznej części rodzin zostały nadmiernie obciążone - nierównowaga z budżetu państwa została przerzucona na indywidualne budżety rodzin,²³ przedsiębiorstw.²⁴ Jeśli obowiązkowe obciążenia przekraczają

²² Patrz: *Wskaźniki przemian warunków życia w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej w latach 1989 - 1993*, GUS, Warszawa 1994.

²³ Z niejasnych powodów nie prowadzi się selektywnej polityki ulg podatkowych, czy ulgowych stóp procentowych w kredytach mieszkaniowych, czy ulgowych opłat czynszowych dla sfery budżetowej - mogłoby to złagodzić albo zlikwidować nierównowagę budżetową rodzin pracowników zatrudnionych na przykład w szkolnictwie, służbie zdrowia, i wyeliminować część patologii. Jeśli państwo dla równowagi swego budżetu nie może swym pracownikom zaoferować takich wynagrodzeń, by mogli zrównoważyć budżety swych gospodarstw domowych, a jednocześnie nie chce, by miało miejsce zjawisko zatrudniania na dodatkowych etatach (co często odbywa się ze znaczną szkodą dla pracy podstawowej), podatności na korupcję (która ma miejsce także dlatego, że ludzie nie są w stanie zrównoważyć budżetów obciążonych nadmiernymi opłatami obowiązkowymi) a także w rezultacie ucieczki do sektora prywatnego, to powinno przynajmniej złagodzić część opłat obowiązkowych - w tym spłat kredytów i czynszów. Trzeba pamiętać, że sektor rynkowy radzi sobie ze wzrostem opłat obowiązkowych zwiększając ceny i płace (świadczą o tym między innymi dane Tablicy 2), a pracownicy sektora budżetowego, których wynagrodzeń nie indeksuje się wskaźnikiem inflacji, są bezsilni - i to jest źródłem wielu patologii i napięć społecznych. Oczywiście, zjawisko dodatkowej pracy, dorabiania do pensji zasadniczej, jest czymś normalnym na świecie, ale u nas przybrało rozmiary patologiczne, bo wynagrodzenia podstawowe nie pokrywają podstawowych kosztów utrzymania, nie spełniają więc kryterium równowagi cząstkowej.

²⁴ Dotyczy to także na przykład szkół czy szpitali, bezskutecznie "oddłużanych" przez Ministerstwo Finansów. Oddłużenie jest nieskuteczne, gdyż bezpośrednio lub pośrednio działają quasi podatki - między innymi oprocentowanie kredytów. Ich indywidualna nierównowaga budżetowa jest więc skutkiem źle rozłożonych obciążeń.

dochody - skutkiem musi być niewywiązywanie się ze zobowiązań. Tak więc system powinien zostać poddany generalnej rewizji, rekonstrukcji.

Nie spełnia on podstawowej zasady, jaką powinny spełniać systemy podatkowe, i ogólnie systemy obciążeń finansowych: **zasady wypłacalności budżetu podatnika**. Jeśli zasada ta nie jest respektowana, to albo nie są płacone podatki, albo inne zobowiązania. W rezultacie, jeśli ludzie płacą podatki, to nie płacą na przykład czynszów, albo jeśli realizują zobowiązania niepodatkowe, to uciekają w szarą strefę, czyli nie płacą podatków. Oczywiście są tacy, którzy nie płacą ani jednego, ani drugiego, i bynajmniej nie są niewypłacalni - pozwalają sobie na całkiem wysoką konsumpcję. Jednakże system jest generalnie niespójny, bo w stosunku do wielu budżetów zasada wypłacalności nie jest spełniona.²⁵ To prowadzi do generalnego rozprężenia, bo próba zaostrenia dyscypliny staje się nieskuteczna.

Generalnie, niespójność systemu obciążeń prowadzi do drastycznego spadku dochodów netto pewnych grup ludności - jest to źródłem recesji w tych dziedzinach, dla których tworzą popyt. Na przykład, kryzys w budownictwie mieszkaniowym jest rezultatem spadku realnych dochodów ludności, która ma zapotrzebowanie na mieszkania, ale z powodu niemożności spłaty kredytów i opłaty czynszów, nie jest w stanie zgłosić popytu na rynek. Odpowiednie służby analityczne Ministerstwa Finansów powinny pod tym kątem rzetelnie analizować strukturę przepływu strumieni pieniężnych w gospodarce. Ułomności systemu podatkowego i niedostatki budżetu wynikają z braku takiej analizy.

Po trzecie, dochodzą nowe ukryte obciążenia - na przykład obecnie wypłata 80% wynagrodzenia w przypadku choroby,²⁶ staje się *de facto quasi* podatkiem w wysokości 20% dochodów, płaconym pomimo wysokich opłat na ubezpieczenia społeczne. Zważywszy, że większości rodzin nie stać w ogóle na oszczędzanie, podatek ten doprowadzi do dalszego pogłębienia nierównowagi lub odbije się na zdrowiu społeczeństwa, gdy ludzie pomimo chorób będą rezygnowali ze zwolnień.

Po czwarte, patologie sfery budżetowej prowadzą do dodatkowego obciążenia opłatami nieformalnymi, o nieznanej skali, dla niektórych budżetów bardzo wysokimi. Te opłaty stają się *quasi* podatkami, dofinansowują sektory publiczne źle finansowane przez państwo. Jest to jedna z patologii systemowych, ale próba rozwiązania problemu przez usankcjonowanie opłacania przez ludność usług publicznych (na przy-

²⁵ Zwłaszcza w stosunku do sfery budżetowej. Jeśli pracownicy sfery budżetowej nie osiągają dochodów w szarej strefie - czasami z braku dostępu do niej albo z powodu specyfiki pracy, ale też z niechęci do pracy w szarej strefie - to na skutek blokady ich dochodów, nie są w stanie opłacać wszystkich zobowiązań finansowych. Jest to główna część nie płaćcych podwyższonych czynszów lub spłat kredytów mieszkaniowych.

²⁶ Jest to częściowo wzorowane na niektórych zachodnich rozwiązaniach. Jednakże zapomniano, że tam wynagrodzenia są na tyle wysokie, że pracownicy mogą mieć oszczędności pozwalające w przypadku choroby zrekompensować niedobór w dochodach - czyli żyć z oszczędności. To rozwiązanie u nas jest kolejną niespójnością systemową.

kład wprowadzenie częściowej odpłatności za usługi lekarskie) czy częściowe ich sprywatyzowanie, jest bardzo ryzykowna, gdyż większość budżetów gospodarstw domowych opłatom tym nie sprosta i w rezultacie usługi publiczne staną się niedostępne.²⁷

Reasumując, trzeba powiedzieć, że liczne dyskusje o podatkach niestety koncentrują się na samej wysokości stóp podatkowych, pomijając kwestię szeroko rozumianej konstrukcji systemu, tak podatkowego, jak i innych obciążeń niepodatkowych (*quasi* podatków), oraz samych zasad tworzenia wynagrodzeń i dochodów.

Warto wziąć pod uwagę następujące zasady, jakie powinien spełniać system podatkowy.

1. Podatki powinni płacić ci, którzy mają pieniądze, a więc podatek powinien bardziej obciążać bogatszych, ale tak, aby odpowiednio ukierunkować ich zachowania ekonomiczne. Wynika z tego też ważna zasada opodatkowania ruchu pieniądza, a nie ruchu majątku niepieniężnego,²⁸ zwłaszcza nieprodukcyjnego.²⁹

2. Podatki powinny uwzględniać zasadę wypłacalności budżetu podatnika, łącznie z innymi obowiązkowymi obciążeniami. Tak więc, projektując system podatkowy i inne reguły finansowe (na przykład opłaty za mieszkania), trzeba prowadzić dokładną, możliwie zdezagregowaną³⁰ analizę budżetów podmiotów gospodarczych - w tym gospodarstw domowych. W przeciwnym razie system zostaje oparty na fikcji, jest po prostu wprowadzaniem nierównowagi w budżetach na niższych szczeblach struktury gospodarczej, co może prowadzić w konsekwencji do nierównowagi całej gospodarki, a więc w skali makro. Trzeba pamiętać, że osiągnięcie równowagi budżetu państwa kosztem nierównowag budżetów mniejszych podmiotów gospodarczych (płatników

²⁷ Dotąd, pomimo istniejących patologii - dostępne były. Zasada wypłacalności budżetu gospodarstwa domowego wskazuje wyraźnie, jaki powinien być kierunek ewentualnej reformy systemu finansowania służby zdrowia. Po pierwsze, system powinien być oparty na zasadach ubezpieczeniowych - przykład kas chorych funkcjonujących dobrze w RFN, tak jak funkcjonowały dobrze w przedwojennej Polsce jest właściwym rozwiązaniem. Po drugie, ewentualna odpłatność powinna obowiązywać za drobne a częste usługi (typu wizyta domowa, wizyta w przychodni), do określonej, nie za wysokiej kwoty, na przykład według zasady ryczału, natomiast kosztowne zabiegi, leczenie w szpitalu - powinny być finansowane z ubezpieczenia. Niektóre koncepcje błędnie idą w przeciwnym kierunku, proponując darmowe tanie usługi, a odpłatność za kosztowne zabiegi. Jest to rezultat niezrozumienia tak finansowych uwarunkowań, jak i społecznej powinności służby zdrowia.

²⁸ Pominięcie tej zasady jest na przykład źródłem błędnego opodatkowania podatkiem spadkowym dziedziczenia mieszkań czy innego typu majątku trwałego. W rezultacie otrzymujący spadek często nie jest w stanie zapłacić podatku. Jednocześnie uznaniowe ulgi prowadzą do korupcji (projektowana nowelizacja prawa spadkowego idzie więc w dobrym kierunku).

²⁹ Można uzasadnić celowość opodatkowania ruchu (w tym dziedziczenia) majątku produkcyjnego, na przykład ziemi, po to, aby zapobiegać oddawaniu go w ręce tych, którzy nie będą go wykorzystywać w sposób produkcyjny.

³⁰ Analiza na agregatach jest jednym z podstawowych błędów popełnianych w polityce gospodarczej - niestety także u nas.

podatków) jest działaniem bardzo krótkowzrocznym, które może prowadzić do poważnych problemów gospodarczych w dalszej perspektywie.³¹

3. Podatki nie powinny ograniczać aktywności gospodarczej podatnika, a wręcz ją pobudzać, ukierunkowywać. Jedną z zasad jest uwzględnienie tego, że jeśli płatnik rezygnuje z konsumpcji części dochodu i przekazuje część swego dochodu innej osobie, która zapłaci podatek, to kwotę tę można odjąć od podstawy opodatkowania. Może tak być na przykład wtedy, gdy ktoś zatrudnia pomoc domową, wydaje na naukę dzieci, na remont czy budowę domu. Są to zachowania ekonomiczne neutralne podatkowo albo niewiele zmniejszające ogólne wpływy podatkowe - warunkiem jest jednak, by wydane kwoty otrzymał płatnik podatku.³²

4. Podatki powinny być zróżnicowane i uwzględniać sytuację rodzinną podatnika, wydatki na kształcenie dzieci, leczenie itd. Argumenty, że udzielanie z tych tytułów ulg w podatkach jest dotowaniem bogatych są niesłuszne, ponieważ zadaniem ulgi jest danie szansy także biedniejszym.

5. System ulg i odliczeń ukierunkowujący zachowania ekonomiczne podatnika powinien być prosty, jasny i precyzyjny, by uniemożliwić unikanie płacenia podatków bez realnego spełnienia kryteriów ulg.

6. System podatkowy powinien możliwie tanio zapewniać dopływ środków do budżetu, ale jeśli mówi się o kosztach systemu podatkowego, to trzeba mieć na uwadze koszty szeroko rozumiane - w tym także skutki dla systemu gospodarczego, równowagi indywidualnych budżetów podmiotów gospodarczych, także rodzinnych itd. Nieuwzględnienie tych kosztów może mieć dalekosiężne negatywne skutki.

³¹ Brak analizy całości obciążeń podmiotów gospodarczych prowadzi do niespójności systemowej. Jednym z podstawowych celów naszej polityki finansowej prowadzonej w ostatnich latach jest zrównoważenie budżetu państwa, a robi się to przez ograniczanie wydatków i zwiększanie podatków. Ograniczanie wydatków oznacza: z jednej strony - hamowanie wzrostu dochodów w sferze budżetowej (tak jednostek budżetowych, jak i wynagrodzeń pracowniczych), z drugiej strony - cofanie wielu subsydiów do cen (dofinansowania cen przez państwo), a więc urynkawianie wielu dziedzin lub przekazywanie innym szczeblom administracji (na przykład samorządom). W rezultacie rosną ceny i różne obciążenia (na przykład koszty energii, czynszów, ceny zaopatrzeniowe jednostek budżetowych itd.), a więc strona wydatkowa budżetów i, jeśli płatności nie są realizowane, zobowiązania w bilansach. Powstaje więc nierównowaga, która nie zawsze może być zrekompenrowana zmianą aktywności podmiotu gospodarczego. Wszelkie "oddłużenia" są wtedy nieskuteczne, bo po prostu przy wzroście obciążeń muszą wzrosnąć dochody. Narastanie takich nierównowag cząstkowych doprowadzi w końcu do załamania całej struktury finansów.

³² Jeśli warunek ten nie jest spełniony, na przykład w przypadku ulgi podatkowej na remont oraz budowę domu, to można mówić o spadku wpływów podatkowych w wyniku zastosowania ulgi. Wtedy mamy do czynienia po prostu ze złą konstrukcją ulgi - i to powinno podlegać krytyce, a nie sam fakt przyznania ulgi. Remont domu polegający na samodzielnym przyklejeniu drogich zachodnich kafelków w łazience nie tworzy miejsca pracy, nie daje dochodu innemu płatnikowi podatku, tworzy miejsce pracy za granicą i daje dochód tylko importerowi i sprzedawcy (marżę). Wtedy ulga oznacza spadek dochodów podatkowych państwa. Jeśli natomiast pracę wykonuje rzemieślnik płacący podatek i wykorzystuje polskie produkty, a jednocześnie ulga umożliwia wykonanie takiego remontu (to znaczy bez niej płatnik podatku nie przeprowadzałby remontu), to ulga jest podatkowo neutralna, a jednocześnie powstaje miejsce pracy i gospodarka otrzymuje bodziec rozwojowy. Trzeba więc bardzo skrupulatnie analizować te uwarunkowania oraz reakcje podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych.