

**Łukasz Arendt**

Uniwersytet Łódzki

## **REFORMA PIT – IMPLIKACJE DLA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

### **1. Wstęp**

Ostatnio w Polsce nasila się dyskusja dotycząca konieczności przeprowadzenia reformy finansów publicznych, której celem ma być osiągnięcie stanu równowagi. Zdrowe finanse publiczne są kluczowym elementem warunkującym przyspieszenie wzrostu gospodarczego, a zatem i włączenia się w realizację postanowień strategii lizbońskiej. Wydaje się jednak, że w perspektywie najbliższych lat priorytetem dla rządu będzie prowadzenie działań zbliżających Polskę do wypełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht, w szczególności kryteriów fiskalnych, co stanowi warunek przystąpienia do unii gospodarczej i walutowej (UGiW).

Stan finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach nie jest najlepszy. Najnowszym programem rządowym, stanowiącym propozycję rozwiązania problemu deficytu sektora finansów publicznych, jest Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, który – jak sama nazwa wskazuje – skupia się głównie na wydatkowej stronie sektora. Niemniej kwestie dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w dochodach państwa, szczególnie w podatkach, stale powracają w dyskusji politycznej i naukowej, zwłaszcza po 1998 r., kiedy to Ministerstwo Finansów przedstawiło propozycję wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w formie liniowej. Od tego czasu pojawiło się wiele projektów dotyczących reformy PIT, lecz dotychczas żaden z nich nie uzyskał wystarczającego poparcia.

Niniejsze opracowanie stanowi nawiązanie do dyskusji dotyczącej docelowego kształtu PIT w Polsce; miałby on zostać uzyskany przez zreformowanie istniejącego systemu. Zakres tematyczny ograniczono do analizy jednego z wielu możliwych rozwiązań w tym zakresie, tj. wprowadzenia liniowego podatku progresywnego, przy dodatkowym założeniu, że zmiany te miałyby być neutralne dla finan-

sów publicznych, czyli nie powodowałyby spadku dochodów z tytułu PIT. Założenie neutralności wynika z tego, że w obecnej sytuacji nierealne wydaje się przeprowadzenie takich zmian w konstrukcji podatków, które prowadziłyby do spadku dochodów państwa. Należy więc poszukiwać rozwiązań, które będą wpływały na podatników przede wszystkim przez oddziaływanie na ich motywację, a nie na zmniejszanie stopnia fiskalizmu w gospodarce. W związku z tym niniejsze opracowanie zostało poświęcone przeprowadzeniu wielowariantowej symulacji wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego liniowego podatku progresywnego od dochodów osób fizycznych w celu określenia, który z wariantów najlepiej połączyłby ideę sprawiedliwości podatkowej z odpowiednią wydajnością tego podatku jako źródła dochodów sektora finansów publicznych.

## 2. Reguły fiskalne i ich znaczenie dla finansów publicznych

Celem wprowadzania reguł polityki fiskalnej jest ograniczenie zakresu uznaniowości decyzji polityków i rządów w ramach prowadzonej polityki dyskrecyjnej, do której głównych słabości zalicza się opóźnienia w reakcji na impuls pojawiający się w gospodarce oraz problem niespójności w czasie polityki gospodarczej.

Reguły polityki fiskalnej po raz pierwszy na szczeblu unijnym pojawiły się w 1992 r. w związku z podpisaniem Traktatu z Maastricht, zawierającym tzw. kryteria konwergencji, tak dobrane, aby zapewniały osiągnięcie antyinflacyjnej zbieżności gospodarek strefy euro<sup>1</sup>. Określały one referencyjne wielkości stóp procentowych, inflacji, deficytu budżetowego i długu publicznego oraz konieczność uczestnictwa w europejskim systemie walutowym II, a ich spełnienie warunkowało i nadal warunkuje przystąpienie do UGiW, przy czym obowiązek wypełniania kryterium deficytu budżetowego dotyczy wszystkich krajów członkowskich UE, a nie tylko tych pragnących uczestniczyć w UGiW<sup>2</sup>.

W myśl kryteriów fiskalnych każdy kraj ma prawo do swobodnego kształtowania dochodów i wydatków budżetowych dopóty, dopóki udział deficytu budżetowego nie przekroczy 3% PKB, a dług publiczny – 60% PKB. Graniczna wartość deficytu budżetowego odnosi się do okresu gorszej koniunktury, gdyż zakłada się, iż w długim okresie budżet powinien być zrównoważony.

Ostateczny kształt procedury postępowania w razie wystąpienia nadmiernego deficytu w państwie należącym do UGiW określono na szczycie Rady Europy w Amsterdamie 17 czerwca 1997 r. W dniach 7 i 8 lipca tego roku Rada wydała

<sup>1</sup> A. Wernik, *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Monetarnej z punktu widzenia polityki fiskalnej*, [w:] *Polityka pieniężna i system bankowy wobec europejskiej integracji monetarnej*, NBP, Stara Wieś 1997, s. 2.

<sup>2</sup> E. Wilk, *Narodowe polityki fiskalne w trakcie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Materiały i Studia, z. 134, NBP, Warszawa 2001, s. 10.

trzy akty prawne: uchwałę i dwa rozporządzenia, znane powszechnie jako Pakt stabilności i wzrostu. Rozporządzenia dotyczą zwiększenia zakresu kontroli polityki budżetowej. Pierwsze z nich wymaga od krajów strefy euro składania programów stabilizacyjnych, a od pozostałych krajów UE programów zbieżności, w których podane są średniookresowe cele budżetowe. Drugie zaś stanowi skonkretyzowanie procedur stosowanych wobec krajów z nadmiernym deficytem.

Reguły polityki fiskalnej zapisane w Traktacie z Maastricht okazały się skuteczne. Po okresie pogarszania się stanu finansów publicznych w krajach członkowskich UE, który odnotowano na początku lat dziewięćdziesiątych, dzięki intensywnym działaniom podjętym przez rządy poszczególnych państw sytuacja znacznie się poprawiła. Deficyt budżetowy Unii jako całości wzrósł z 2,4% PKB w 1989 r. do 6,2 % PKB w 1993 r., po czym od 1994 stopniowo się obniżał – w roku 1996 osiągnął poziom 4,4% PKB, a w roku 1999 poziom 0,7% PKB – by rok 2000 zamknąć nadwyżką rządu 1% PKB. Również w przypadku długu publicznego Unii jako całości w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. zanotowano tendencję do jego obniżania, jednak mniejszą niż w przypadku deficytu. W latach 1996-2000 dług publiczny obniżył się z poziomu 73,5% PKB do 64,1% PKB.

Postanowienia znajdujące się w Pakcie stabilności i wzrostu okazały się nieefektywne w stabilizowaniu finansów publicznych. Począwszy od 2001 r. sytuacja finansów publicznych w krajach członkowskich UE zaczęła się pogarszać. W 2002 r. Francja i Niemcy przekroczyły referencyjną wielkość deficytu, nie ma więc pewności, czy krajom tym uda się powrócić do wartości deficytu poniżej 3% PKB do końca roku 2005. Holandia i Wielka Brytania rok 2003 zakończyły z deficytem powyżej 3% PKB, a jest wielce prawdopodobne, że dane za 2004 r. wykażą podobną sytuację w Portugalii i we Włoszech. Po rewizji danych okazało się, że deficyt budżetowy w Grecji był poniżej wartości referencyjnej jedynie w latach 1998-1999. Dotychczas procedurę nadmiernego deficytu wszczęto tylko wobec Niemiec i Francji, niemniej kary przewidziane za łamanie postanowień paktu nie zostały do tej pory orzeczone. Powoduje to, że postanowienia Paktu stabilności i wzrostu tracą skuteczność. W takiej sytuacji bowiem pozostałe kraje członkowskie, nie obawiając się sankcji, mogą prowadzić politykę fiskalną, przy której przekroczone zostaną graniczne wartości deficytu i długu publicznego.

Polska, chcąc stać się w najbliższym czasie członkiem UGiW, musi przestrzegać kryteriów konwergencji, co w odniesieniu do kryteriów fiskalnych stanowi poważne wyzwanie. Deficyt budżetowy bowiem przekracza wartość referencyjną, dług publiczny zaś utrzymuje się wprawdzie nadal poniżej 60%PKB, ale w ostatnich latach szybko rośnie.

Polska polityka fiskalna jest ograniczana nie tylko przez reguły fiskalne zapisane w Traktacie z Maastricht i Pakcie stabilności i wzrostu (z których to reguł obecnie Polska powinna spełniać regułę deficytu). Podstawową regułą fiskalną

wiążącą władze jest norma zamieszczona w Konstytucji RP, wyznaczająca graniczną wielkość długu publicznego na poziomie 60% PKB, co jest tożsame z regułą unijną. W Ustawie z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (DzU 2003 nr 15, poz. 148 z późn. zm.) kwestia ta została uszczegółowiona – wprowadzono w niej tzw. procedury ostrożnościowe, uruchamiane, gdy dług publiczny przekracza kolejno progi 50, 55 i 60% PKB. Uważa się jednak, że tak skonstruowana polska reguła fiskalna nie gwarantuje utrzymania odpowiednio restrykcyjnej polityki fiskalnej (ze względu na swoją „nieciągłość” oraz możliwość wykorzystania technik „kreatywnej księgowości”)<sup>3</sup>.

### 3. Możliwe kierunki reformy PIT – wątki praktyczne i postulaty teorii

Wszelkie próby reformy finansów publicznych, które zostaną przeprowadzone w Polsce, z pewnością będą miały na celu spełnienie zaprezentowanych powyżej reguł fiskalnych. W związku z tym w dyskusjach dotyczących zmian w systemie podatkowym muszą być brane pod uwagę ich skutki dla finansów publicznych. Ograniczenie wydatków państwa napotyka poważne problemy, co wynika przede wszystkim z tego, że ich większość jest prawnie zdeterminowana. Wydatki sztywne przekraczają 50% ogółu wydatków, a ich udział w wydatkach ogółem systematycznie rośnie<sup>4</sup> (w 1998 r. wynosiły 46%, w roku 2000 wskaźnik ten osiągnął wartość 66,6%, a w ustawie budżetowej na 2003 rok – 67%). Poza tym dyskusja nad Programem uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych pokazała, że nie ma woli ani społecznej, ani politycznej, aby wydatki faktycznie obniżyć. Z tego powodu wątpliwe jest, aby jakkolwiek reforma podatkowa była nastawiona na obniżanie obciążeń fiskalnych<sup>5</sup>. Jest to niestety smutna konkluzja w świetle opinii wskazujących na znaczny poziom fiskalizmu w Polsce<sup>6</sup>, wyższy niż w krajach o ustabilizowanej i rozwiniętej gospodarce. Z drugiej strony wskazuje się, że wobec tego, iż w ostatnich latach tempo wzrostu gospodarczego oscylowało w granicach 1% PKB, a ożywienie dopiero się rozpoczyna, nie może dojść do podwyższania

<sup>3</sup> Szerzej na temat problematyki reguł fiskalnych: M. Mackiewicz, *Problem skuteczności reguł polityki fiskalnej*, referat prezentowany na konferencji „Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce”, 2004 (maszynopis).

<sup>4</sup> M. Markiewicz, J. Siwińska, *Wydatki sztywne budżetu państwa*, CASE Studia i Analizy nr 249, 2003, s. 8.

<sup>5</sup> S. Owsiak, *Nadmiernie rozbudzone nadzieje?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 6, s. 17, 28-29.

<sup>6</sup> R. Mastalski, *Kierunki reformy polskiego prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” kwiecień 1999, s. 3-6; *Blaski i cienie reformy podatków*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999 nr 35, s. 10-13; F. Grądalski, *Kierunki racjonalizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, „Ekonomista” 2002 nr 2, s. 221, 239.

podatków dochodowych<sup>7</sup>. Oczywiście określenie optymalnej dla gospodarki stopy fiskalizmu jest zadaniem skomplikowanym. Na gruncie teoretycznych rozważań dotyczących determinant wzrostu gospodarczego okazuje się bowiem, że w zależności od relacji między stopami inwestycji sektora prywatnego i budżetowego ekspansywna polityka fiskalna może być efektywna bądź nieefektywna oraz że nie zawsze istnieje optymalna stopa fiskalizacji, a nawet jeśli istnieje, to państwo nie zawsze ma możliwość ustalenia stopy fiskalizacji na optymalnym poziomie<sup>8</sup>.

W literaturze często wskazuje się, że obniżenie opodatkowania dochodów osobistych wywołuje efekt proefektywnościowy i pro wzrostowy, oddziałując pozytywnie na motywację do pracy i przedsiębiorczość, a także, w pewnym zakresie, na ujawnianie działalności prowadzonej dotychczas w tzw. szarej strefie<sup>9</sup>. Można spotkać się nawet z opinią, że obniżanie stawek podatkowych będzie wspierało każdą działalność gospodarczą<sup>10</sup>. Twierdzenie to nie jest jednak oczywiste i akceptowane jednomyślnie, gdyż, jak wskazuje A. Wernik, jest to tylko pół prawdy. Nie każde bowiem obniżenie podatków taki wpływ wywiera, natomiast istotniejsze mogą się okazać zmiany ich struktury, bez zmian ogólnego poziomu obciążenia<sup>11</sup>.

Zagadnieniami tymi szeroko zajmuje się nurt ekonomii podaży, w którego ramach powstała koncepcja znana powszechnie jako krzywa Laffera. Zależność opisywana przez krzywą Laffera dotyczy wszystkich podatków wchodzących w skład nowoczesnych systemów podatkowych danej gospodarki<sup>12</sup>. Krzywą Laffera zazwyczaj prezentuje się w postaci odwróconej litery U. Według niej jeżeli rząd chce powiększyć dochody podatkowe budżetu, a obecna stawka podatkowa mieści

<sup>7</sup> J. Ciak, *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, „Bank i Kredyt” 2002 nr 5, s. 22-29.

<sup>8</sup> Wnioski odnoszą się do zmodyfikowanego modelu wzrostu Mankiwa–D. Romera–Weila, przy założeniu, że nie ma się do czynienia z racjonalnymi podmiotami gospodarczymi. Stopa fiskalizacji jest zdefiniowana jako część realnego produktu wytwarzanego w gospodarce przejmowanego przez państwo w postaci podatków. Kryterium optymalizacji – w prezentowanym ujęciu – stanowi położenie ścieżki wzrostu, na której znajduje się gospodarka. Jeśli stopa fiskalizacji, przy innych warunkach danych, wyprowadza gospodarkę na najwyższej położoną ścieżkę wzrostu gospodarczego, oznacza to, że jest ona optymalna. Szczegółowe omówienie powyższego zagadnienia na podstawie modelu wzrostu Mankiwa–Romera–Weila wraz z zaprezentowaniem metody wyznaczenia optymalnego stopnia fiskalizacji znajduje się w: T. Tokarski, *Determinanty wzrostu gospodarczego w warunkach stałych efektów skali*, UŁ, Łódź 2001, s. 93-108.

<sup>9</sup> *Blaski i cienie reformy podatków...*, s. 10-13; E. Chojna-Duch, *Reforma systemu podatkowego. Ocena założeń rządowych*, „Przegląd Podatkowy” październik 1999, s. 3-6.

<sup>10</sup> R. Wolański, *Warunki zmiany systemu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” czerwiec 1999, s. 3-5.

<sup>11</sup> A. Wernik, *Cele polityki fiskalnej a rozwój gospodarczy Polski*, [w:] *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, red. U. Płowiec, Materiały z VII Kongresu Ekonomistów Polskich PTE, t. 2, Wydawnictwo PTE-Bellona, Warszawa 2001, s. 8-9.

<sup>12</sup> Efekt Laffera nie wystąpi w przypadku podatku pogłównego, natomiast dotyczy podatków bezpośrednich czy pośrednich, stanowiących podstawę nowoczesnych systemów podatkowych.

się we wznoszącej części krzywej (*normal range*), to stawkę należy podnieść. Jeśli zaś stawka jest tak wysoka, że znajduje się w opadającej części krzywej (*prohibitive range*), to rząd powinien stawkę obniżyć. Wiedza, w jakim obszarze znajdują się stawki poszczególnych podatków, pozwala więc rządowi prowadzić politykę zapewniającą stały (w domyśle maksymalny w danych warunkach) poziom dochodów.

W literaturze można jednak znaleźć argumenty teoretyczne, na których podstawie dokonuje się modyfikacji kształtu krzywej Laffera. Dzieje się tak chociażby w przypadku opodatkowania pracy, kiedy obniżenie stawki podatku nie jest zawsze równoznaczne ze wzrostem podaży pracy. Może się bowiem okazać, że wzrost dochodu nominalnego, wynikający z obniżenia podatku, spowoduje, że pracownicy zdecydują się zmniejszyć ilość pracy w zamian za większą ilość czasu wolnego. W tym przypadku efekt dochodowy obniżki podatku będzie większy od efektu substytucyjnego, co doprowadzi do obniżenia bazy podatkowej i spadku dochodów podatkowych<sup>13</sup>. W efekcie krzywa Laffera „załamie się” w środkowej części i będzie miała dwa maksima i minimum lokalne.

Kolejnym istotnym zagadnieniem, którego Laffer nie poruszał, jest kwestia występowania w gospodarce obrotu nielegalnego. Podmioty gospodarcze przenoszą swą działalność do szarej strefy w odpowiedzi na wzrost opodatkowania, którego nie są w stanie zaakceptować. Wskutek tego zmniejsza się produkcja globalna, co prowadzi do spadku przychodów podatkowych, przy czym proces ten następuje w sposób fazowy (krokowy). Obniżenie stawki podatkowej może prowadzić do wzrostu przychodów podatkowych, pod warunkiem że skutkiem tego będzie wyjście podmiotów gospodarczych z szarej strefy (efekt Gutmanna)<sup>14</sup>. Tylko wtedy wzrost legalnych transakcji spowoduje wzrost legalnej produkcji i bazy podatkowej. W związku z tym krzywa Gutmanna jest bardzo podobna do krzywej Laffera, ale jest w stosunku do niej przesunięta w prawo.

Powyższe rozważania, dotyczące dyskusji nad kształtem krzywej Laffera i jej determinant, prowadzą do wniosku, że podwyższanie stawki podatkowej, osłabiające bodźce do pracy, może prowadzić do spadku dochodów podatkowych na dwa sposoby, a mianowicie przez:

- zmniejszenie bądź zaniechanie aktywności;
- przeniesienie działalności do szarej strefy.

Z tego powodu zaleca się obniżanie poziomu opodatkowania, zakładając niejako, że gospodarka znajduje się w opadającej części krzywej Laffera.

Obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych przekłada się na tworzenie nowych miejsc pracy przede wszystkim przez wzrost oszczędności, stających

<sup>13</sup> D. Henderson, *Limitations of the Laffer Curve as a justification for tax cuts*, „Cato Journal” 1981, vol. 1, nr 1, s. 45-52.

<sup>14</sup> M. Moszer, *A comment on the Laffer model*, „Cato Journal” 1981, vol. 1, nr 1, s. 23-44.

się źródłem finansowania inwestycji. Jak pokazują badania B. Liberdy i T. Tokarskiego dotyczące determinant stopy oszczędzania i stopy wzrostu gospodarczego<sup>15</sup>, wzrost stopy opodatkowania dochodów osobistych gospodarstw domowych o 1 punkt procentowy prowadził do spadku stopy oszczędności gospodarstw mniej więcej o 0,32 p.p. Z kolei wzrost stopy oszczędności w gospodarce o 1 p.p. przekładał się na podniesienie stopy wzrostu PKB *per capita* o 0,13 p.p.<sup>16</sup>

Próby obniżenia opodatkowania i zwiększenia tym samym efektywności PIT zostały zapoczątkowane w Białej księdze podatków, wydanej przez Ministerstwo Finansów w 1998 r. Konieczność reformy tłumaczono przede wszystkim nadmiernym skomplikowaniem systemu, jego niestabilnością i nieefektywnością ulg. Zwracano uwagę, że system ulg, który preferuje podatników o wysokich dochodach, służy do obniżania obciążeń fiskalnych, burząc logikę progresji podatkowej i powodując spadek dochodów budżetowych<sup>17</sup>. Docelowo od 2000 r. podatek dochodowy od osób fizycznych miał być podatkiem o jednolitej stawce 22%, przy kwocie wolnej wynoszącej 924 PLN. Taka konstrukcja miała wpłynąć na obniżenie efektywnego obciążenia podatników o niskich i średnich dochodach, chroniąc najuboższych i jednocześnie stwarzając silniejsze bodźce do powiększania dochodu osób najlepiej zarabiających. Proponowane zmiany miały doprowadzić – w zamyśle Ministerstwa – do wzrostu aktywności gospodarczej, spowodowanej zwiększeniem skłonności przedsiębiorców do inwestowania, co wyraziłoby się tworzeniem nowych miejsc pracy, a w efekcie byłoby neutralne dla budżetu. Z danych Centrum im. Adama Smitha wynikało, że wprowadzenie w 1998 r. podatku o stawce liniowej 18% zapewniłoby większe dochody niż ówczesny podatek progresywny<sup>18</sup>.

W dyskusji dotyczącej wprowadzenia podatku liniowego ścierają się dwa, niekoniecznie sprzeczne ze sobą nurty. Pierwszy z nich wiąże się z teorią optymalnego opodatkowania, drugi eksponuje kwestie konieczności zachowania zasady sprawiedliwości podatkowej w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.

Teoria optymalnego opodatkowania opiera się na trzech podstawowych założeniach<sup>19</sup>:

- wyznacznikiem racjonalności systemu podatkowego jest maksymalizacja dobrobytu społecznego;

<sup>15</sup> Badania były prowadzone na próbie przekrojowo-czasowej złożonej z wybranych krajów OECD – Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Niemiec, Portugalii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Kanady, Stanów Zjednoczonych i Japonii – w latach 1971-1994.

<sup>16</sup> B. Liberda, T. Tokarski, *Determinanty oszczędności i wzrostu gospodarczego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999 nr 43, s. 27-31.

<sup>17</sup> *Biała księga podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998, s. 17-21; E. Nojszewska, *Efektywne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych jako narzędzie realizacji polityki gospodarczej i społecznej*, „Bank i Kredyt” 2000 nr 6, s. 53-65.

<sup>18</sup> K. Jędrzejewska, *Liniowy czy progresywny*, „Rzeczpospolita” z 30.05.1998 r.

<sup>19</sup> F. Grądalski, wyd. cyt., s. 223.

- stosunek podatnik – państwo opiera się na zasadzie ekwiwalentności świadczeń;
- koszty fiskalizmu mają znaczenie dla rozwiązań optymalnych.

Wypływa z niej podstawowy wniosek, że optymalny podatek dochodowy można w przybliżeniu przedstawić jako funkcję liniową, ze stałą krańcową stawką podatkową<sup>20</sup>, przy czym optymalna stawka podatku dla dochodów najniższych i najwyższych powinna wynosić zero<sup>21</sup>. Największe przychody podatkowe gwarantuje zastosowanie wyższych stawek dla dochodów średnich, jednakże takie rozwiązanie prowadzi do dużych strat efektywności, gdyż największa grupa ludzi uzyskuje właśnie średnie dochody<sup>22</sup>. W związku z tym proponowane przez Mirrleesa rozwiązanie charakteryzuje się tym, że podatek jest liniowy i pośrednio progresywny, a krańcowa stawka opodatkowania nie przekracza 20%. Dochód minimalny jest zwolniony z opodatkowania, a osoby uzyskujące dochód poniżej minimalnego otrzymują subsydyum. Stawka dla najwyższych dochodów wynosi 0%.

Przeciwnicy podatku liniowego wskazują, że jest on podatkiem niesprawiedliwym, gdyż obciąża w większym stopniu (relatywnie) osoby o niskich dochodach, czyli nie realizuje zasady równości pionowej. Jako argument wysuwa się twierdzenie, że na podatek progresywny można spojrzeć jako na podatek regresywny w kierunku grup o niskich i średnich dochodach. Poza tym progresja jest uzasadniona malejącą krańcową użytecznością dóbr. W tym świetle złotówka w ręku biedaka ma całkowicie inną wartość (subiektywną) niż złotówka znajdująca się w posiadaniu bogatego. Co więcej, wzrost stawek podatków pośrednich (VAT, akcyza), jaki ma miejsce w Polsce, powoduje, że rośnie faktyczne obciążenie osób o niskich dochodach, co wynika z prawa malejącej stopy konsumpcji. W tym przypadku gospodarstwa domowe, które dokonują zakupów przede wszystkim dóbr podstawowych, charakteryzujących się niską elastycznością popytu, nie są w stanie zmniejszyć obciążeń podatkowych przez redukcję wydatków<sup>23</sup>.

Paradoksalnie również zwolennicy podatku liniowego nawiązują do kwestii sprawiedliwości, twierdząc, że podatek liniowy, w przeciwieństwie do obecnie obowiązującego w Polsce progresywnego podatku PIT, będzie w większym stopniu realizował zasadę sprawiedliwości. Konstrukcja polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych poważnie ogranicza efektywne wykorzystanie możliwości płynących z progresji. Wynika to m.in. z tego, że podatnicy znajdujący się w pierwszym przedziale skali stanowili w latach 1996-2002 od 93,34% (rok 1996)

<sup>20</sup> E. Nojszewska, *Teoria optymalnego opodatkowania a polityka podatkowa*, „Gospodarka Narodowa” 1998 nr 10, s. 21-32.

<sup>21</sup> E. Sadka, *On income distribution, incentive effects and optimal income taxation*, *Review of Economic Studies*, vol. 43, czerwiec 1976, s. 261-267; J. Seade, *On the shape of optimal tax schedules*, „*Journal of Public Economics*” 1977, vol. 7, s. 203-235.

<sup>22</sup> J. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, *Review of Economic Studies* 38, 1971, s. 175-208.

<sup>23</sup> R. Mastalski, wyd. cyt., s. 3-6.



do 95,18% (rok 2001) ogółu podatników. W praktyce oznacza to, że podatek dochodowy od osób fizycznych jest zbliżony do podatku liniowego<sup>24</sup>. Taka sytuacja ma swoje źródło w spłaszczonej skali podatkowej, ale przede wszystkim w rozbudowanym systemie ulg. Przyczyna wykorzystywania ulg jako narzędzia zmniejszającego należność podatkową wynika m.in. z oceny wartości dóbr publicznych dostarczanych przez państwo, jaką przeprowadza podatnik. Ceną dobra publicznego tym razem jest podatek. Jeśli podatnik ocenia, że cena ta jest zbyt wysoka, to będzie skłonny do modyfikacji podstawy opodatkowania, aby w efekcie zapłacić cenę (podatek) stanowiącą w jego rozumieniu ekwiwalent dóbr publicznych, z których korzysta<sup>25</sup>.

Skala PIT w Polsce charakteryzuje się zbyt wysoką stawką (19%) dla I progu dochodowego, co wobec niskiej w porównaniu z innymi krajami kwoty wolnej od podatku powoduje, że grupa podatników najuboższych jest opodatkowana zbyt ostro<sup>26</sup>. Istnienie kwoty wolnej jest wyrazem troski o zdolność płatniczą podatnika, stąd przy określaniu jej wysokości powinno zostać uwzględnione minimum socjalne (w niektórych krajach jest ustalana jako procent minimalnego wynagrodzenia<sup>27</sup>). W Polsce ta reguła nie jest jednak stosowana. W roku 2003 średnia wysokość minimum socjalnego w przeliczeniu na osobę była najwyższa dla samotnej osoby dorosłej (789,5 PLN), natomiast najniższą wartość przybierała w rodzinach z trojgiem dzieci – kształtowała się na poziomie 570,7 PLN miesięcznie. Jednocześnie kwota wolna wynosiła 530,08 PLN, co oznacza, że dochód nie podlegający opodatkowaniu wynosił miesięcznie 232,5 PLN, czyli znacznie mniej niż najniższe minimum socjalne. Co więcej, był on niższy od minimum egzystencji, kształtującego się – w zależności od modelu rodziny – na poziomie od 291,8 do 354,8 PLN. W celu zadośćuczynienia zasadzie sprawiedliwości podatkowej można spotkać w literaturze postulat obniżenia podatku dochodowego grup osób znajdujących się w niższych progach dochodowych przy jednoczesnym wprowadzeniu dodatkowego progu podatkowego dla najbogatszych – o stawce wynoszącej przykładowo 50%<sup>28</sup>. Co ciekawe, najnowsza nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadza czwartą, właśnie 50% stawkę dla podatników, których dochód roczny przekracza kwotę 600 tys. zł.

<sup>24</sup> W. Ziółkowska, *Polityka budżetowa w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki*, AE, Poznań 1995, s. 61.

<sup>25</sup> J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 34-36.

<sup>26</sup> T. Wołowicz, *Podatek dochodowy od osób fizycznych a realizacja funkcji regulacyjnej i stymulacyjnej w latach 1992-2000*, „Polityka Społeczna” 2003 nr 1, s. 19-23.

<sup>27</sup> A. Krajewska, *Komu obniżyć podatki?*, [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, t. 4, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2001, s. 251-260.

<sup>28</sup> J. Żyżyński, *Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty*, „Ekonomista” 2002 nr 5, s. 719-750.

Badania przeprowadzone w 1999 r. przez A. Krajewską pokazały, że opowiadanie się za progresją podatkową wynika z silnie zakorzenionego w społeczeństwie polskim poczucia sprawiedliwości społecznej. W wypowiedziach ankietowanych pojawiały się bowiem wypowiedzi o konieczności obniżenia najniższej stawki PIT (sugerowano stawki 3%, 5%, 7%, jednak najczęściej pojawiała się propozycja stawki 10%)<sup>29</sup>.

#### 4. Efekty wprowadzenia podatku liniowego – analiza scenariuszowa

Nie ma wątpliwości, że polski podatek dochodowy od osób fizycznych jest bardzo niedoskonały i że powinien zostać zreformowany. Przedsiębiorcy twierdzą, że polski system podatkowy pobudza pomysłowość w pomniejszaniu podstawy opodatkowania<sup>30</sup>. Wskazuje się na konieczność budowy nowej skali podatkowej<sup>31</sup>, nie ma jednak jednomyślności co do ostatecznego kształtu nowych rozwiązań, a przede wszystkim zgodności, czy powinien być to podatek liniowy – lub zbliżony do liniowego, co sugerowałaby teoria optymalnego opodatkowania – czy też progresywny, w imię redystrybucji dochodów dokonywanej przez państwo. Bezspornie podatek ten powinien spełniać zasady podatkowe i być proefektywnościowy, jednocześnie zapewniając finansom państwa stabilne źródło dochodów. Abstrahując od kwestii, czy wprowadzenie podatku liniowego przy jednoczesnej likwidacji ulg pobudziłoby aktywność podmiotów i przełożyło się na wzrost gospodarczy i spadek bezrobocia, można uznać za pewne, że doprowadziłoby ono do uproszczenia konstrukcji podatku i obniżyło koszty jego poboru. Najistotniejszym problemem w zakresie tej tematyki jest odpowiedni dobór wysokości stawki liniowej, ze względu na potrzeby sektora finansów publicznych. Stawka ta powinna bowiem być tak wysoka, by zapewniła sektorowi finansów publicznych dochody na poziomie podobnym do przyjętego w obecnym rozwiązaniu.

W związku z tym w dalszej części opracowania analizie zostaną poddane trzy możliwe warianty liniowego podatku progresywnego: 1) w formie zaprezentowanej w Białej księdze podatków, 2) z kwotą wolną uwzględniającą minimum socjalne oraz 3) z kwotą wolną uwzględniającą minimum egzystencji. Z rozważań wyłączono podatek liniowy w czystej formie, gdyż wydaje się, że podatek w takim kształcie, tj. bez kwoty wolnej, nie zostałby zaakceptowany przez społeczeństwo

<sup>29</sup> Badanie zostało przeprowadzone w 1999 r. na grupie 730 respondentów. Omówienie wyników znajduje się w: A. Krajewska, *Biała księga podatków. Koncepcja podatku liniowego i jej społeczna ocena*, [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, t. 6, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2003, s. 219-227.

<sup>30</sup> P. Rachtan, *Pracodawcy o podatkach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 1, s. 30-31.

<sup>31</sup> I. Bolkowiak, *Jak waloryzować skalę podatków progresywnych*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2002 nr 3, s. 26-28.

ze względu na znaczne zmiany relacji zysk–strata dla podatników z poszczególnych przedziałów dochodowych.

Należy zwrócić uwagę na to, że uzyskana wielkość zysku lub straty poszczególnych podatników wynika z przyjęcia założenia, że nie ponosili oni kosztów związanych z wykorzystaniem z ulg. W literaturze zwraca się uwagę, że w systemie podatku progresywnego działania mające na celu obniżenie dochodu lub podatku należnego poprzez korzystanie z ulg powodują często wypaczenia w zachowaniach indywidualnych podatników, pociągając za sobą określone koszty<sup>32</sup>. Na ich wielkość składają się oprócz kosztów w ujęciu księgowym (np. wynagrodzenie doradcy podatkowego) również koszty alternatywne czasu utraconego na działania antypodatkowe. W związku z tym wprowadzenie podatku liniowego powinno w znacznej mierze koszty te ograniczyć (szczególnie dotyczy to podatników z II i III przedziału dochodowego).

Analiza jest oparta na wielkościach należnego podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się na zasadach ogólnych. Stanowił on w 2002 r. 16,8% dochodów budżetu państwa i 11,3% finansów publicznych. Dla ułatwienia kalkulacji przyjęto kilka założeń upraszczających: 1) liczba podatników w poszczególnych przedziałach dochodowych kształtuje się jak w roku 2002, 2) zniesione są wszystkie ulgi, a kwestia praw nabytych nie występuje, 3) nie zmieniają się wysokość stawki i rozkład składki na ubezpieczenie społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Poza tym w symulacji bazowej wielkość dochodu pozostaje na niezmiennym poziomie, co pozwala, przy tym założeniu, wyznaczyć wysokość stawki podatku zapewniającej porównywalne dochody z tytułu PIT w badanych okresach. W roku 2002, stanowiącym podstawę porównań, poszczególne wielkości istotne dla prowadzonej analizy kształtowały się następująco: 1) dochód brutto w I przedziale wynosił 295 187,7 mln PLN, w II przedziale – 47 917,3 mln PLN, a w przedziale III – 44 513,2 mln PLN, 2) podatek należny w analogicznych przedziałach osiągnął wartość: 15 796,8 mln PLN, 5082,1 mln PLN i 10 982,7 mln PLN, 3) efektywne stawki podatku po odliczeniu składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne wynosiły odpowiednio: 5,99%, 11,99% oraz 25,94%. W efekcie średnia efektywna stawka ukształtowała się na poziomie 9,15%.

Gdyby zbadać skutki wprowadzenia podatku liniowego w kształcie zaproponowanym przez Ministerstwo Finansów, czyli przy stawce PIT 22% i kwocie wolnej od podatku wynoszącej 924 PLN, w wariancie bazowym okazałoby się, że dochody z tytułu PIT nieznacznie by wzrosły (o 131,5 mln PLN, czyli o 0,41%) w porównaniu z podatkiem progresywnym, co byłoby wynikiem wzrostu efektywnego obciążenia podatników z obecnego I i II przedziału dochodowego oraz wzro-

<sup>32</sup> M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. Adama Smitha & Rzeczpospolita, Warszawa 1993, s. 161-165; R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC sp. z o.o., Warszawa 1998, s. 18-33.

stem średniej efektywnej stawki podatku o 0,03 p.p.<sup>33</sup> Jeśli nastąpiłaby zmiana rozkładu dochodów (w przedziale I spadłby o 5%, a w II i III wzrosłyby odpowiednio o 20 i 30%), związana z efektem Laffera, w jej wyniku dochód brutto wzrósłby o 2,1%, co przełożyłoby się na wzrost dochodów z tytułu PIT o 5,7%, przy dalszym wzroście średniej stawki efektywnej stawki podatku do 9,45% (tab. 1).

Tabela 1. Efekt wprowadzenia podatku liniowego według formuły Ministerstwa Finansów (w mln PLN)

Wariant	Bazowy			Efekt Laffera		
	I	II	III	I	II	III
Przedział dochodowy						
Dochód brutto	295,0 187,7	47 917,3	44 513,2	280,0 428,3	57 500,8	57 867,2
Podatek należny	18 704,3	5 976,7	7 311,6	16 757,1	7 332,9	9 577,4
Zmiana podatku należnego w stosunku do roku 2002	2 907,5	894,6	-30 671,0	960,3	2 250,8	-1 405,3
		131,1			1 050,5	
Stawka efektywna po odliczeniu składki na PUZ (w %)	7,1	14,1	17,3	6,7	14,4	17,4
		9,18			9,45	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2002 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Wyniki przeprowadzonej symulacji wprowadzenia podatku liniowego uwzględniającego minimum socjalne podano w tab. 2. Uwzględnienie najwyższej wartości minimum socjalnego wymagałoby ustalenia kwoty wolnej od podatku na poziomie 2652,7 PLN. Przy takich parametrach próba utrzymania dochodów z tytułu PIT na zbliżonym poziomie w wariantcie bazowym wymagałaby 42% stawki podatku. Wtedy dochody osiągnęłyby 98,2% wartości z roku 2002 i byłyby niższe o 573,9 mln PLN. Jednocześnie znacznie wzrosłoby obciążenie podatników z obecnego II, a szczególnie III przedziału dochodowego. Jeżeli się założy, że reakcja podatników prowadzi do zmian w ich dochodach (wzrost w poszczególnych przedziałach o 20%, 30%, 40%, ogółem o 23,5%), to stawka zachowująca stabilny poziom dochodów z tytułu PIT (97% z roku 2002) wyniosłaby tylko 28%, przy jednoczesnym złagodzeniu obciążeń podatników o wysokich dochodach.

Kwota wolna od podatku w wysokości 1643,6 PLN gwarantowałaby zapewnienie minimum socjalnego 570,7 PLN na osobę. W tym przypadku w wariantcie bazowym stawka w wysokości 29% zapewniłaby niemal takie same dochody z tytułu PIT. Jeśli się zakłada, że w wariantcie z efektem Laffera dochody podatników w poszczególnych przedziałach zwiększają się o 10%, 30% i 40% (ogółem o 16%), to wzrost dochodów z tytułu PIT o 2% w stosunku do 2002 r. (591,4 mln PLN) zostałby osiągnięty przy stawce 24% oraz dalszym spłaszczaniu różnic w obciążeniach efektywnych między podatnikami.

<sup>33</sup> Wielkości charakteryzujące sytuację w poszczególnych przedziałach dochodowych dotyczą przeciętnego podatnika należącego do danego przedziału.

Tabela 2. Efekt wprowadzenia podatku liniowego uwzględniającego minimum socjalne (w mln PLN)

Wariant	Bazowy			Efekt Laffera			
	I	II	III	I	II	III	
Minimum socjalne 789,58 PLN	Przedział dochodowy						
	Dochód brutto	295 187,7	47 917,3	44 513,2	354 225,2	62 292,5	62 318,5
	Podatek należny	4 507,3	11 796,8	14 983,6	7 606,7	9 813,2	13 438,7
	Zmiana podatku należnego w stosunku do roku 2002	-11 289,5	6 714,7	4 000,9	-8 190,1	4 731,1	2 456
		-573,9			-1 003		
Stawka efektywna po odliczeniu składki na PUZ (w %)	1,7	27,8	35,4	2,4	17,8	22,7	
	9,0			7,2			
Minimum socjalne 570,7 PLN	Dochód brutto	295 187,7	47 917,3	44 513,2	324 706,4	62 292,5	62 318,5
	Podatek należny						
		13 894	8 020	9 998,7	12 635,4	8 486,9	11 330,6
	Zmiana podatku należnego w stosunku do roku 2002	-1 902,8	2 937,9	-984	-3 161,4	3 404,8	347,9
		51,2			591,4		
Stawka efektywna po odliczeniu składki na PUZ (w %)	5,27	18,92	23,61	4,36	15,40	19,11	
	9,16			8,03			

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku...*

Tabela 3. Efekt wprowadzenia podatku liniowego uwzględniającego minimum egzystencji (w mln PLN)

Wariant	Bazowy			Efekt Laffera			
	I	II	III	I	II	III	
Minimum egzystencji 291,8 PLN	Przedział dochodowy						
	Dochód brutto	295 187,7	47 917,3	44 513,2	280 428,3	57 500,8	57 867,2
	Podatek należny	18 331,6	5 323,5	6 523,1	16 648,0	6 510,1	8 534,8
	Zmiana podatku należnego w stosunku do roku 2002	2 534,8	241,4	-4 459,6	851,2	1 428,0	-2 447,9
		-1 683,4			-168,7		
Stawka efektywna po odliczeniu składki na PUZ (w %)	6,95	12,56	15,41	6,65	12,8	15,51	
	8,66			8,89			
Minimum egzystencji 354,8 PLN	Dochód brutto	295 187,7	47 917,3	44 513,2	280 428,3	57 500,8	57 867,2
	Podatek należny	18 426,7	5 965,7	7 308,3	16 479,5	7 321,8	9 574,1
	Zmiana podatku należnego w stosunku do roku 2002	2 629,9	883,6	-3 674,3	682,7	2 239,8	-1 408,6
		-160,9			1 513,9		
	Stawka efektywna po odliczeniu składki na PUZ (w %)	6,99	14,07	17,26	6,58	14,39	17,39
9,1			9,37				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku...*

Uwzględnienie w podatku liniowym minimum egzystencji prowadzi do wyników zbliżonych do analizy propozycji zawartej w Białej księdze podatków (tab. 3), albowiem w zależności od tego, czy bierze się pod uwagę najwyższą, czy najniższą wartość minimum egzystencji w przeliczeniu na osobę, kwota wolna wynosi odpowiednio 700,3 PLN i 936,7 PLN. W związku z tym w pierwszym przypadku zastosowanie stawki 20% zapewniłoby dochody z tytułu PIT na poziomie porównywalnym z rokiem 2002 (95% w wariacie bazowym oraz 99% w wariacie z efektem Laffera). Przy kwocie wolnej 936,7 PLN stabilny poziom dochodów gwarantowałaby 22% stawka, przy czym w wariacie bazowym dochody stanowiłyby 99% dochodów z 2002 r., a z efektem Laffera – 105% przy wzroście dochodów podatników ogółem o 2,1% (zakładane zmiany w dochodzie podatników są takie same jak w przypadku symulacji efektu wprowadzenia podatku przedstawionego przez Ministerstwo Finansów). Korzyści z takiego rozwiązania odczuli by przede wszystkim podatnicy o wysokich dochodach.

## 5. Wnioski

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza możliwości wprowadzenia liniowego podatku progresywnego od dochodów osób fizycznych (w różnych wariantach) w miejsce obecnie funkcjonującego rozwiązania oraz skutków takiej zmiany wskazuje, że podatek liniowy w kształcie zaprezentowanym w Białej księdze podatków zwiększyłby dochody, a jednocześnie wzrosłoby obciążenie podatników będących w I i II przedziale podatkowym. To z kolei spowodowałoby niewielki wzrost przeciętnej efektywnej stawki podatku. Uwzględnienie w konstrukcji PIT minimum socjalnego prowadziłoby do zmian w obciążeniach poszczególnych grup podatników na korzyść osób o niskich dochodach. Przy minimum socjalnym wynoszącym 789,5 PLN utrzymanie stabilnego poziomu dochodów PIT w wariacie bazowym wymagałoby wprowadzenia nierealnej wręcz stawki 42%. Natomiast obiecujące wyniki sugeruje wariant z efektem Laffera dotyczący minimum socjalnego 570,7 PLN: stawka 24% zapewniłaby w nim wzrost dochodów o 2% przy spadku przeciętnej efektywnej stawki podatkowej do 8,03%. Symulacja wprowadzenia podatku liniowego uwzględniającego minimum egzystencji przyniosła rezultaty podobne do propozycji Ministerstwa Finansów, przy minimalnie niższym obciążeniu podatników, szczególnie o niskich dochodach.

Jak widać, skutki ewentualnego wprowadzenia liniowego podatku progresywnego do finansów publicznych byłyby uzależnione w dużej mierze od reakcji podatników na zmiany w stawce podatku i kwocie wolnej od podatku, a te z kolei prowadziłyby do zmian w rozkładzie dochodów podatników. Istotny wpływ na efekty reformy PIT mieliby podatnicy z I przedziału dochodowego, głównie ze względu na to, że stanowią około 95% ogółu podatników.

Podsumowując, należy zauważyć, że najgorszy efekt fiskalny, na podstawie przeprowadzonych symulacji, zostałyby uzyskany po wprowadzeniu podatku liniowego uwzględniającego minimum socjalne, na dodatek przy wysokich, w porównaniu z innymi rozwiązaniami, stawkach podatku. Natomiast efekt najlepszy wystąpiłby po wprowadzeniu podatku liniowego uwzględniającego minimum egzystencji w wysokości 291,8 PLN na osobę, aczkolwiek wynik ten należy przyjmować z dużą ostrożnością, gdyż w wariancie tym założono dość wysoki wzrost dochodów podatników, wynikający z wystąpienia efektu Laffera (w wariantach „efekt Laffera”), co jednak nie musi mieć miejsca w rzeczywistości. Nawet szybki wzrost gospodarczy nie prowadzi do znacznego wzrostu dochodów państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż – jak pokazują wyniki badań – krótkookresowa elastyczność wpływów PIT względem PKB w latach 1995-2002 wynosiła średnio 1,18, co oznacza, że podatek ten jest mało wrażliwy na wahania koniunktury<sup>34</sup>.

Oczywiście najlepszym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie takiej reformy PIT, która sprzyjałaby wzrostowi gospodarczemu, chroniła osoby o niskich dochodach i jednocześnie zapewniała rosnące dochody państwu, tak by w najbliższych latach Polska nie musiała borykać się z problemami deficytu budżetowego i długu publicznego, a tym samym spełniła kryteria pozwalające stać się członkiem UGiW. Niestety, nie jest to zadanie łatwe.

## Literatura

1. Biała księga podatków, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
2. *Blaski i cienie reformy podatków*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999 nr 35.
3. Bolkowiak I., *Jak waloryzować skalę podatków progresywnych*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2002 nr 3, s. 26-28.
4. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
5. Chojna-Duch E., *Reforma systemu podatkowego. Ocena założeń rządowych*, „Przegląd Podatkowy”, październik 1999.
6. Ciak J., *Deficyt budżetowy – zagrożenie dla finansów publicznych*, „Bank i Kredyt” 2002 nr 5.
7. Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Centrum im. Adama Smitha & Rzeczpospolita, Warszawa 1993.
8. Grądalski F., *Kierunki racjonalizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, „Ekonomista” 2002 nr 2.
9. Hall R.E., Rabushka A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC sp. z o.o., Warszawa 1998.
10. Henderson D., *Limitations of the Laffer Curve as a justification for tax cuts*, „Cato Journal” 1981, vol. 1, nr 1.

<sup>34</sup> P. Krajewski, *Wrażliwość podatku dochodowego od osób prawnych na wahania koniunktury*, referat prezentowany na konferencji „Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce”, 2004 (maszynopis).

11. *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2002 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.
12. Krajewska A., *Komu obniżyć podatki?*, [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, t. 4, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2001.
13. Krajewska A. (2003), *Biała księga podatków. Koncepcja podatku liniowego i jej społeczna ocena*, [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, t. 6, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2003.
14. Krajewski P. (2004), *Wrażliwość podatku dochodowego od osób prawnych na wahania koniunktury*, referat prezentowany na konferencji „Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce”, 2004 (maszynopis).
15. Liberda B., Tokarski T., *Determinanty oszczędności i wzrostu gospodarczego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999 nr 43.
16. Mackiewicz M., *Problem skuteczności reguł polityki fiskalnej*, referat prezentowany na konferencji „Wzrost gospodarczy, restrukturyzacja i bezrobocie w Polsce”, 2004 (maszynopis).
17. Markiewicz M., Siwińska J., *Wydatki sztywne budżetu państwa*, CASE Studia i Analizy nr 249, 2003.
18. Mastalski R., *Kierunki reformy polskiego prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy”, kwiecień 1999.
19. Mirrlees J., *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, „Review of Economic Studies” 1971, 38.
20. Moszer M., *A comment on the Laffer model*, „Cato Journal” 1981, vol. 1, nr 1.
21. Nojszewska E., *Teoria optymalnego opodatkowania a polityka podatkowa*, „Gospodarka Narodowa” 1998 nr 10.
22. Nojszewska E., *Efektywne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych jako narzędzie realizacji polityki gospodarczej i społecznej*, „Bank i Kredyt” 2000 nr 6.
23. Owsiak S., *Nadmiernie rozbudzone nadzieje?*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 6.
24. Rachtan P., *Pracodawcy o podatkach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2003 nr 1.
25. Sadka E., *On income distribution, incentive effects and optimal income taxation*, „Review of Economic Studies”, vol. 43, czerwiec 1976.
26. Seade J.K., *On the shape of optimal tax schedules*, „Journal of Public Economics” 1977, vol. 7.
27. Tokarski T., *Determinanty wzrostu gospodarczego w warunkach stałych efektów skali*, UŁ, Łódź 2001.
28. Wernik A., *Perspektywy wstąpienia Polski do Europejskiej Unii Monetarniej z punktu widzenia polityki fiskalnej*, [w:] *Polityka pieniężna i system bankowy wobec europejskiej integracji monetarnej*, NBP, Stara Wieś 1997.
29. Wernik A., *Cele polityki fiskalnej a rozwój gospodarczy Polski*, [w:] *Jaka polityka gospodarcza dla Polski?*, red. U. Płowiec, Materiały z VII Kongresu Ekonomistów Polskich PTE, t. 2, Wydawnictwo PTE-Bellona, Warszawa 2001.
30. Wilk E., *Narodowe polityki fiskalne w trakcie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Materiały i Studia, z. 134, NBP, Warszawa 2001.
31. Wolański R., *Warunki zmiany systemu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy”, czerwiec 1999.
32. Wołowicz T., *Podatek dochodowy od osób fizycznych a realizacja funkcji regulacyjnej i stymulacyjnej w latach 1992-2000*, „Polityka Społeczna” 2003 nr 1.
33. Ziółkowska W., *Polityka budżetowa w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki*, AE, Poznań 1995.
34. Ziółkowska W., *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2002.
35. Żyżyński J., *Podatki pośrednie i bezpośrednie – problemy i fakty*, „Ekonomista” 2005 nr 5.



## **PERSONAL INCOME TAX REFORM – IMPLICATIONS FOR PUBLIC FINANCE**

### **Summary**

The objective of the paper is to present selected issues concerning personal income tax reform in Poland. The problem is complicated because of the current state of public finance, when the ability to fulfill the Maastricht criteria – the conditions of accession to the EMU, seems to vanish. In this situation the tax reform should be neutral for public sector income, which is not always connected with other postulates towards personal income tax and its role for the economic growth.

The paper presents a simulation of various variants of flat-progressive tax and their effect for the incomes of public finance sector. The results of the analysis let to draw a conclusion that the effects of the introduction of the flat-progressive tax depend first of all on the taxpayers reaction to the changes. The main role will be played by the taxpayers from the first tax bracket, who make up about 95% of the all taxpayers.