

Łukasz Arendt

Podatek dochodowy od osób fizycznych a sprawiedliwość podatkowa

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 8/1, 259-269

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Podatek dochodowy od osób fizycznych a sprawiedliwość podatkowa

1. Uwagi wstępne

Ponoszenie ciężarów podatkowych, zarówno w teorii jak i praktyce uznawane jest za obiektywną konieczność. Nie ma wątpliwości, że państwo, aby funkcjonować musi uzyskiwać dochody, a ponieważ samo nie jest w stanie ich wygenerować zostaje zmuszone do ingerencji w dochody osobiste swoich obywateli. Władze, nakładając obciążenia fiskalne na obywateli, stają przed dylematem wynikającym z konfliktu celów – efektywność czy sprawiedliwość podatkowa?

Podatek efektywny sprzyja wzrostowi gospodarczemu, nie wypacza w sposób istotny decyzji podmiotów gospodarujących, zapewnia stabilne źródło dochodów sektorowi finansów publicznych. Brak tej cechy, związany między innymi ze zbyt wysokim poziomem opodatkowania sprawia, że aktywność ekonomiczna w społeczeństwie maleje, co pociąga za sobą wiele negatywnych skutków. Podatek powinien również zapewniać sprawiedliwe traktowanie podatników. Sprawiedliwość jest kluczową cechą podatku z dwóch powodów: po pierwsze, oznacza legitymizację władzy w państwie prawa; po drugie, decyduje o akceptacji lub odrzuceniu istniejącego systemu podatkowego¹. Jednak nawet na gruncie teoretycznym nie ma jednoznacznego poglądu co do tego, jaka konstrukcja podatku przybliży go do idei podatku sprawiedliwego.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest prezentacji cech podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), a jego celem jest próba ustalenia, która forma podatku jest najbliższa zasadom sprawiedliwości: PIT w obecnym kształcie, czy podatek liniowy zaproponowany w 1998 roku przez Ministerstwo Finansów.

2. Koncepcja sprawiedliwości (podatkowej)

W starożytności sprawiedliwość łączono z pojęciem cnoty, którą Platon utożsamiał z harmonią, zdrowiem duszy. Cnota oznaczała dążenie do celu idealnego. Podziałowi duszy na trzy części odpowiadają, według Platona, trzy cnoty: duszy pożądlivej – umiarkowanie, duszy impulsywnej – męstwo, duszy rozumnej – mądrość. Elementem, który spaja te cnoty

¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 2000, s. 58.

i duszę człowieka w całość jest właśnie sprawiedliwość, która jednocześnie stanowi czwartą cnotę². Arystoteles, podobnie jak Platon, sprawiedliwość uważał za zwińczenie cnot. Wyróżniał sprawiedliwość rozdzielającą (dystrybutywną) i wyrównującą (retrybutywną). Pierwszy rodzaj „[...] odnosi się do rozdzielania zaszczytów lub pieniędzy, lub innych rzeczy, które mogą być przedmiotem rozdziału pomiędzy uczestników wspólnoty państwowej”³, drugi natomiast „[...] w znaczeniu ciaśniejszym ma funkcję wyrównującą w rodzących zobowiązania stosunkach między ludźmi”⁴. Arystoteles stwierdza również „[...] że istnieje też jakiś umiar, czyli środek, w odniesieniu do nierówności. Jest nim równość; w każdej bowiem czynności, w której można mówić o czymś, co większe, i o czymś, co mniejsze, można też mówić o czymś, co równe. Jeśli więc to, co niesprawiedliwe, jest nierówne, w takim razie to, co sprawiedliwe, jest równe; na co też bez rozumowania każdy się zgodzi”⁵.

Sprawiedliwość podatkową można rozumieć jako powszechne, a przede wszystkim równomierne obciążenie różnych grup społecznych. Powszechność, która jest cechą definiującą podatek, ma za zadanie uzmysłowić podatnikom, że ciężar utrzymania państwa spoczywa na wszystkich obywatelach, a nie tylko na jednostkach. Tym samym państwo staje się dobrem narodu. Równomierność z kolei wymaga, aby obciążenie podatkiem było ustanowione na poziomie umożliwiającym poniesienie tego ciężaru. W teorii ekonomii zagadnienie sprawiedliwości opodatkowania przedstawia się zazwyczaj w ujęciu pionowym i poziomym⁶. Sprawiedliwość pionowa oznacza różne traktowanie osób o różnych cechach, w celu zniwelowania istniejących między nimi dysproporcji. Koncepcja ta nawiązuje więc do sprawiedliwości retrybutywnej Arystotelesa. Natomiast sprawiedliwość pozioma przejawia się w identycznym traktowaniu jednostek charakteryzujących się takimi samymi cechami, nosząc znamiona Arystotelesowskiej sprawiedliwości rozdzielającej. Sprawiedliwość pozioma jest powszechnie akceptowana. W kwestiach fiskalnych oznacza takie samo opodatkowanie jednostek, czyli zastosowanie podatku proporcjonalnego (o jednakowej stawce), przy którym kwota podatku rośnie proporcjonalnie do wzrostu podstawy opodatkowania. Kontrowersje pojawiają się natomiast w związku ze sprawiedliwością pionową, która oznacza wysokie opodatkowanie osób lepiej sytuowanych oraz niskie opodatkowanie jednostek ubogich, stanowiąc podstawę dla redystrybucji dochodów w państwie poprzez zastosowanie progresji podatkowej. W przypadku progresywnej stawki kwota podatku rośnie szybciej niż podstawa opodatkowania. Idea progresji opiera się na teorii krańcowej użyteczności, która zakłada, że im mniejszym dochodem dysponuje jednostka, tym wyższą przedstawia on dla niej wartość. Dzięki progresywnemu opodatkowaniu wyższych dochodów następuje zwiększenie krańcowej użyteczności jednostki dochodu dla podatnika. Wyróżnia się dwa rodzaje progresji: pośrednią i bezpośrednią. Progresja pośrednia polega na opodatkowaniu części rzeczywistej podstawy opodatkowania, uwzględniając kwotę wolną od podatku, po której następuje strefa proporcjonalna, a dopiero po przekroczeniu pewnego poziomu podstawy stosowane są coraz

² W. Tyburski, A. Wachowiak, R. Wiśniewski, *Historia filozofii i etyki do współczesności*, TNOiK, Toruń 2002, s. 69.

³ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, 1130b 30; tłum. D. Gromska, PWN, Warszawa 1982, s. 168.

⁴ Tamże, 1130b 35, s. 168.

⁵ Tamże, 1131a 10, s. 169.

⁶ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 43; J. Gluchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, PWN, Warszawa 2002, s. 16.

wyższe stawki. Przy progresji bezpośredniej, realizowanej poprzez wzrost stawek podatkowych, skala podatkowa jest całkowicie progresywna⁷.

W zależności od tego, czy państwo decyduje się realizować idee sprawiedliwości pionowej czy poziomej w odniesieniu do dochodów osobistych obywateli, wybierze całkowicie różne rozwiązania fiskalne – podatek progresywny lub proporcjonalny.

3. Zasady podatkowe a sprawiedliwość (poglądy Adama Smitha i Adolfa Wagnera)

O wadze kwestii sprawiedliwości może świadczyć fakt, że została ona podniesiona do rangi zasady podatkowej. Ogół zasad podatkowych określa warunki, jakim powinien odpowiadać poprawnie zbudowany system podatkowy i poszczególne podatki wchodzące w jego skład. W danych realiach ekonomicznych, społecznych i politycznych zadaniem zasad podatkowych jest dostosowanie podatków do uznawanych wartości, minimalizowanie przykrości z tytułu ponoszenia ciężaru podatkowego oraz zapewnienie środków niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania państwa⁸. Trwałe miejsce w doktrynie podatkowej zdobył twórca pierwszych zasad podatkowych Adam Smith, wyróżniając cztery podstawowe kanony (zasady) podatkowe, a wśród nich zasadę równości (równomierności) opodatkowania. Jest to najważniejsza zasada wyprowadzona przez Smitha, nie, jak mogłoby się zdawać, z przesłanek etycznych, lecz z rozważań na temat zależności gospodarczych. Sam Smith użył określenia *equality* (równomierność), wyjaśniając treść tej zasady⁹. Następuje tutaj zderzenie dwóch koncepcji: zdolności płatniczej podatnika (*ability to pay*) i korzyści (*benefit*), jakie osiąga podatnik z tytułu istnienia państwa, których miernikiem jest dochód podlegający opodatkowaniu.

Druga z nich związana jest z koncepcją ekwiwalencji, opierającej się na stwierdzeniu, że opodatkowanie stanowi swoisty rodzaj wymiany między podatnikiem a państwem, a zatem podatek ma odpłatny charakter. Obywatel i państwo pozostają ze sobą w związku, który oparty jest na stosunku analogicznym do aktu wymiany w gospodarce rynkowej. Państwo dostarcza określonych usług obywatelom w zamian za świadczenia pieniężne, a tym samym obywatel (podatnik) jest równoprawnym partnerem państwa. Zdaniem Smitha podatek można uznać za opłatę, jaką muszą ponieść podatnicy w zamian za ochronę, jakiej państwo im udziela. Oczywiście jest również, że człowiek bogaty czerpie większe korzyści z działalności państwa niż człowiek biedny, czyli że koszty świadczeń państwowych są różne w zależności od tego, do kogo są adresowane. Podstawowym zagadnieniem jest ustalenie wysokości tej specyficznej opłaty, czyli znalezienie sprawiedliwej ceny. Skoro istnieje proporcja między podatkiem a wydatkami państwa to „*Poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje*”¹⁰. Stąd można wysnuć wniosek, że Smith podatek proporcjonalny uważał za sprawiedliwy.

⁷ A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 114.

⁸ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1996, s. 52.

⁹ A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Modern Library, New York 1994, s. 888.

¹⁰ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom II, PWN, Warszawa 1954, s. 584.

Koncepcja zdolności płatniczej opiera się natomiast na rozumowaniu, że państwo by istnieć musi troszczyć się o sytuację finansową obywateli. Nielogiczne jest więc narzucanie ciężaru podatkowego, którego podatnik nie jest w stanie unieść. Z tego względu Smith postuluje, aby bogaci obywatele uczestniczyli w wydatkach publicznych więcej niż proporcjonalnie w stosunku do swoich dochodów, wykazując, że „*Głównym wydatkiem ubogich są artykuły pierwszej potrzeby. Z trudnością zdobywają oni żywność i na żywność wydają przeważającą część swego niewielkiego dochodu. Ludzie bogaci wydają głównie na dobra luksusowe i na zaspokajanie próżności [...]*”, więc „*Nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji*”¹¹. Myśl ta jest bliska idei podatku progresywnego, jednak Smith nie rozstrzyga jednoznacznie, czy w miarę wzrostu zdolności płatniczej dochód podatnika powinien być opodatkowany proporcjonalnie czy progresywnie.

Poglądy Smitha wynikały z przyjęcia istniejącego stanu porządku społeczno-gospodarczego jako zgodnego z prawami natury. Z tego względu nie kwestionował on zróżnicowanej sytuacji dochodowej i majątkowej podatników, a zastosowanie idei równości miało na celu utrwalenie istniejącego podziału dóbr. Klasycy ekonomii uważali bowiem, że siły rządzące gospodarką samoczynnie pozwolą osiągnąć „sprawiedliwość” opodatkowania¹².

Pod koniec XIX wieku niemiecki teoretyk ekonomii i finansów Adolf Wagner w dziele *Finanzwissenschaft* (Nauka finansów) poszerzył i uporządkował zasady podatkowe sformułowane przez A. Smitha¹³. Zasadniczy wpływ na kształt koncepcji podatkowej Wagnera miały jego poglądy dotyczące zadań, jakie powinno spełniać państwo. Nie akceptując liberalizmu gospodarczego skłaniał się ku idei państwa dobrobytu. Traktował podatek jako instrument polityki społecznej, który powinien zostać wykorzystany do korekty życia gospodarczego. Jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na możliwość wykorzystania podatków dla redystrybucji dochodów w społeczeństwie, wychodząc z założenia, że przyczyny nierówności w podziale dochodu leżą po stronie własności środków produkcji. Skoro różnicy tej nie można skompensować zwiększonym wysiłkiem pracy, to należy dokonać redystrybucji za pomocą systemu podatkowego. Istotne jest jednak, by skala redystrybucji nie była zbyt duża i nie naruszała wolności gospodarczej, czyli by progresja nie była zbyt silna i nie prowadziła do zaniku motywu zysku.

W ramach zasad podatkowych nastąpiło więc wyodrębnienie grupy zasad sprawiedliwości, do których zalicza się:

- ◆ Powszechność, w myśl której w dobrze skonstruowanym systemie podatkowym każdy obywatel powinien być objęty obowiązkiem podatkowym, jeżeli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego. Dzięki temu z jednej strony gwarantuje się odpowiednie wpływy do budżetu państwa, a z drugiej równość obywateli wobec prawa.
- ◆ Równość – treść tej zasady jest niejednoznaczna, wprawdzie zakłada równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych na wszystkich podatników, jednak nie wyjaśnia co znaczy równomierność i jakie są kryteria sprawiedliwości.
- ◆ Zdolność dochodowa, która nawiązując do teorii równej ofiary J.S. Milla, uzależnia wysokość obciążenia podatnika od jego zdolności do poniesienia ciężaru podatku.

¹¹ Tamże, s. 609–610.

¹² A. Gomułowicz, J. Małecki, *op.cit.*, s. 42–43.

¹³ S. Dolata, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1999, s. 64.

Redystrybucja według Wagnera ma za zadanie korygować niesprawiedliwości społeczne. Stąd nie dziwi fakt, że Wagner opowiadał się między innymi za progresywnym opodatkowaniem dochodów, który odpowiada idei sprawiedliwości w zakresie podziału dochodu narodowego. Twierdził również, że nie można ograniczać się wyłącznie do dochodu jako miernika zdolności płatniczej podmiotu, równie istotne jest bowiem sposób powstania tego dochodu i jego źródło.

Współczesne teorie finansów, nawiązując do klasycznych zasad A. Smitha i A. Wagnera, modyfikują ich znaczenie, a także formułują kolejne zasady podatkowe. Nie ma jednak zgodności wśród teoretyków, jaki podatek dochodowy jest podatkiem sprawiedliwym. Nie można również jednoznacznie stwierdzić, czy koncepcja zdolności płatniczej uzasadnia zastosowanie podatku proporcjonalnego czy też progresywnego.

4. Cechy polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych

Obecnie w Polsce obowiązuje progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych o stawkach 19%, 30% i 40% z kwotą wolną od podatku wynoszącą w 2004 roku 530,08 PLN. Ustawodawca wprowadził dla podatników PIT prowadzących działalność gospodarczą możliwość wyboru opodatkowania bądź według skali progresywnej, bądź liniowej stawki 19% z jednoczesną rezygnacją z ulg podatkowych. Jest to nieśmiały krok w kierunku opodatkowania proporcjonalnego, niemniej trzeba mieć na uwadze fakt, że osoby fizyczne, które prowadzą działalność gospodarczą mają zbliżone cechy do osób prawnych, opodatkowanych właśnie stawką proporcjonalną 19%.

System opodatkowania PIT, ze względu na swoją konstrukcję, ma za zadanie realizować ideę sprawiedliwości pionowej (prowadzi do Arystotelesowskiej sprawiedliwości wyrównawczej), uzależniając wysokość obciążania od zdolności płatniczej podatnika. Zgodnie z koncepcją Wagnera, poprzez redystrybucję dochodów powinien następować transfer środków od obywateli bogatych do biednych, w celu niwelowania zbyt dużych, nieakceptowalnych społecznie różnic. Czy w istocie polski system podatku dochodowego od osób fizycznych jest sprawiedliwy?

PIT nie spełnia zasady powszechności, gdyż nie wszyscy obywatele są objęci obowiązkiem podatkowym, chodzi tutaj przede wszystkim o liczną grupę społeczeństwa polskiego, jaką stanowią rolnicy indywidualni.

W myśl zasady zdolności dochodowej – podstawę opodatkowania stanowi indywidualna zdolność płacenia podatków. Osoby o wysokich dochodach, mające większą zdolność, płacą podatek od odpowiedniej części dochodu według wyższych stawek. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że powszechnie popełnia się błąd, rozumując, że dochód podatnika, który znajdzie się w II lub III przedziale skali jest obciążany stawką 30% lub 40%. Podatek PIT charakteryzuje się progresją pośrednią, podatnik faktycznie płaci 30% ale od dochodu powyżej 37024 PLN rocznie, a 40% od dochodu powyżej 74048 PLN. Dochód poniżej 37024 PLN jest opodatkowany stawką 19%¹⁴. Poza tym istnieje kwota dochodu zwolniona z opodatkowania, a uwzględnienie indywidualnej sytuacji podatnika przejawia się w możliwości korzystania z ulg i zwolnień podatkowych. PIT uwzględnia więc zdolność płatniczą podatnika.

¹⁴ Podane wielkości dotyczą roku 2004.

Rozważając zasadę równości należy pamiętać, że progresja podatkowa nie zawsze odpowiada zasadzie sprawiedliwości, nawet pionowej, gdyż jeśli jest zbyt stroma powoduje nadmierne obciążenie dochodów osób zamożnych¹⁵. W Polsce ten problem nie występuje, gdyż jak się wskazuje, skala podatkowa jest spłaszczona, co powoduje, że ponad 90% ogółu podatników mieści się w jej pierwszym przedziale, co z kolei upodabnia PIT do podatku liniowego¹⁶. Faktycznie w porównaniu z systemami podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej polski system nie wyróżnia się dużą ilością stawek. Są co prawda kraje, w których występują tylko dwie stawki (Irlandia, Szwecja), ale większość krajów piętnastki stosuje ponad 3 stawki (rekordzistą jest Luksemburg, gdzie w 2001 roku funkcjonowało 15 stawek, najniższa wynosiła 14%, a najwyższa 42%). Sprawiedliwość pionowa wiąże się z pojęciem redystrybucji, co ostatecznie sprowadza się do zabierania zamożnym i przekazywania biednym. Na początku transformacji Polska była jednym z najbardziej egalitarnych krajów. W miarę upływu czasu, mimo, że PIT i inne instrumenty fiskalne, wmontowane w wydatki publiczne miały zapewnić niwelowanie różnic, rozwarstwienie w społeczeństwie narastało¹⁷.

Aby określić skuteczność PIT w ramach redystrybucji dochodu można użyć syntetycznego miernika – różnicy współczynników Giniego dla dochodu brutto i dochodu netto, który jednocześnie określa czy występuje tzw. czysta nierówność pozioma (sytuacja, w której podatnicy o takim samym dochodzie brutto są traktowani w nierówny sposób, czyli płacą ostatecznie różne wysokości podatku). Analizy przeprowadzone w Polsce pokazały, że podatek ten w 1999 roku obniżył nierówności dochodów ekwiwalentnych w niewielkim zakresie (o 3,9%) gdyż różnica ta, a więc redystrybucyjny efekt podatku, w 1999 roku wyniosła 0,010897¹⁸. Efekt redystrybucyjny w Polsce, w porównaniu do innych krajów (Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone), był najniższy, przy czym jego wartość była najbliższa wartościom uzyskanym we Francji i Szwajcarii. Oznacza to, że zbyt silnie rozbudowane ulgi i zwolnienia charakteryzujące polski podatek dochodowy od osób fizycznych przyczyniają się do występowania czystej nierówności poziomej. W takiej sytuacji nie jest spełniona zasada sprawiedliwości poziomej, gdyż okazuje się, że w obrębie danego przedziału dochodowego, podatnicy o identycznym dochodzie płacą podatek w różnej wysokości.

Istotne jest stwierdzenie, że system ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych przyczynia się do występowania czystej nierówności dochodowej, zmniejszając skuteczność innych instrumentów wykorzystywanych w funkcji redystrybucyjnej. Celem wprowadzenia ulg jest pobudzenie podmiotów gospodarczych do określonych działań (przykładowo doskonalenie zawodowe) lub wspieranie rozwoju wybranych sfer gospodarki (między innymi budownictwo mieszkaniowe). Na problem nadużywania ulg podatkowych zwrócono uwagę w Białej Księdze Podatków, wskazując, że ich rozbudowany zakres zamiast przybliżać do realizacji pożądaných celów stanowi sposób na obniżanie należności podatkowych¹⁹. Co więcej, wykorzystanie ulg jest silnie zróżnicowane według przedziałów do-

¹⁵ T. Hałajasz, *Przestrzeganie zasad podatkowych w konstrukcji podatków dochodowych*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Finanse publiczne w warunkach przekształceń w gospodarce*, AE we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 58.

¹⁶ Z. Ziółkowska, *Polityka budżetowa w okresie transformacji systemowej polskiej gospodarki*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 1995, s. 61.

¹⁷ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 1999, s. 501.

¹⁸ E. Aksam, *Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce*, „Ekonomista” 2002, nr 4, s. 555–574.

¹⁹ *Biała Księga Podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998, s. 18.

chodowych. Najczęściej z odliczeń i ulg korzystają podatnicy z drugiego i trzeciego przedziału dochodowego (osoby zamożne), najrzadziej z przedziału pierwszego (Tabela 1).

T a b e l a 1. Podatnicy korzystający z odliczeń ulg podatkowych według przedziałów dochodowych w latach 1996–2001 (w %)

Przedział dochodowy	Lata						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I	45,67	38,75	35,58	44,93	44,56	47,49	45,83
II	92,29	80,88	81,83	84,25	84,28	86,66	81,93
III	98,59	89,48	91,00	88,48	88,03	85,41	76,49

Ź r ó d ł o: opracowanie na podstawie *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa (za lata 1996–2002).

Taki rozkład korzystających z ulg wynika przede wszystkim z różnic w dochodach (osób ubogich po prostu nie stać na poniesienie wydatków objętych ulgami), ale również z wysokiego stopnia komplikacji systemu (część ulg pomniejsza dochód, część kwotę podatku, poza tym wypełnienie formularza często stwarza poważne trudności). W latach 1996–2002 odsetek podatników z I przedziału korzystających z odliczeń ulg podatkowych wahał się od 35,58 do 47,49, kiedy w II przedziale było to 80,88–92,29%, a w III: 76,49–98,59%. Istotne różnice pojawiają się także przy porównywaniu średniej wielkości odliczeń w poszczególnych przedziałach (Tabela 2)

T a b e l a 2. Średnie odliczenia ulg według przedziałów dochodowych w latach 1997–2002 (w PLN)

Rodzaj odliczenia	Lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Przeciętne odliczenie od dochodu podatnika korzystającego z odliczeń	Przedział I	364	530	395	366	288	271
	Przedział II	1417	2081	1731	1407	1143	695
	Przedział III	9840	12621	12583	12415	9389	3135
	Średnio	664	1001	759	742	501	351
Przeciętne odliczenie od podatku podatnika korzystającego z odliczeń	Przedział I	226	235	281	319	353	356
	Przedział II	672	692	1038	1237	1425	1264
	Przedział III	1497	2161	2440	3246	2712	2877
	Średnio	292	327	382	459	465	461

Ź r ó d ł o: opracowanie na podstawie *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku... jw.*

Oczywiście największe kwoty odliczeń wykazują podatnicy z III przedziału dochodowego (w przypadku odliczeń od dochodu od 3 135 PLN do 12 621 PLN, a od podatku – od 1497 PLN do 3246 PLN w badanym okresie), a najmniej z przedziału I (w przypadku odliczeń od dochodu od 271 PLN do 530 PLN, a od podatku – od 226 PLN do 356 PLN w badanym okresie). Od roku 1998 daje się zauważyć tendencję spadkową w wysokości odli-

ceń od dochodu, a przyczyny takiego stanu należy upatrywać w ograniczaniu zakresu ulg. Dzięki odliczeniom podatnicy, szczególnie z II i III przedziału, ostatecznie płacą niższą kwotę podatku, niż wynikałoby to ze stawek nominalnych (Tabela 3).

T a b e l a 3. Efektywne stawki PIT według przedziałów dochodowych w latach 1994–2002

Przedział dochodowy	Lata								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I	16,94	15,84	15,02	14,97	13,93	13,55	13,49	13,30	13,22
II	20,1	16,88	16,03	18,26	17,19	17,23	17,27	17,39	17,99
III	29,39	29,29	25,19	30,89	28,05	26,12	26,7	29,14	30,10

Ź r ó d ł o: opracowanie na podstawie *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku... jw.*

Faktyczne obciążenie dochodu w latach 1994–2002 wahało się w przedziale I od 13,22% do 16,94%, w II od 16,03% do 20,1%, a w III między 25,19% a 30,89%.

Wykorzystanie ulg, szczególnie w sposób jaki ma miejsce w Polsce, zniekształca informacje o przebiegu procesów gospodarczych. Między innymi z tego powodu pojawiają się opinie, że sprawiedliwy podatek, czy system podatkowy, powinien być pozbawiony ulg i zwolnień²⁰. Mimo tego Polacy czują się do nich przywiązani. Badania przeprowadzone w 1999 roku, czyli w rok po przedstawieniu przez Ministerstwo Finansów propozycji wprowadzenia podatku liniowego, wykazały, że ponad 70% respondentów opowiadało się za utrzymaniem ulg związanych z sytuacją zdrowotną i kształceniem dzieci. Ponad połowa akceptowała ulgę remontową, dotyczącą kształcenia się i wykonywania zawodu²¹.

5. „Sprawiedliwy” podatek liniowy

Wątpliwości natury ekonomicznej i etycznej związane ze stosowaniem ulg znikają w momencie zastąpienia podatku progresywnego liniowym. Jednak powraca pytanie, czy podatek liniowy będzie podatkiem sprawiedliwym. Zwolennicy jego wprowadzenia twierdzą, że tak, przeciwnicy wskazują na fakt, że nie będzie spełniał przypisanej mu roli redystrybucji dochodów, a tym samym sprawiedliwości pionowej. Spróbujmy spojrzeć obiektywnie na to zagadnienie, rozważając projekt podatku liniowego Ministerstwa Finansów z roku 1998, czyli podatek o stawce 22% i kwocie wolnej 924 PLN. Po pierwsze należy stwierdzić, że podatek w takim kształcie spełnia zasadę sprawiedliwości poziomej – przy braku ulg podatnicy o identycznym dochodzie zapłacą taki sam podatek, gdyż nie wystąpi zjawisko czystej nierówności poziomej. A jak wygląda kwestia sprawiedliwości pionowej? Rozważania nad podatkiem liniowym w czystej formie prowadzą do wniosku, że skoro z jednej strony każdy podatnik płaci podatek według jednolitej stawki, a z drugiej – osoby

²⁰ T. Hałajasz, *op.cit.*, s. 58.

²¹ A. Krajewska, *Podatek progresywny czy liniowy? Wskazania teoretyków i praktyka*, [w:] *Spoleczne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1999, s. 84.

o wysokich dochodach odprowadzają większe kwoty podatku, to de facto jednostki osiągające wysokie dochody są obciążone w większym stopniu niż osoby o dochodach niskich. Nie można więc jednoznacznie stwierdzić, że w tym przypadku idea sprawiedliwości pionowej nie będzie realizowana, chociaż wątpliwości pozostają. Problem znika, jeśli rozważa się podatek proponowany przez Ministerstwo Finansów. W rzeczywistości jest to bowiem liniowy podatek progresywny, a jego progresja wynika z istnienia kwoty wolnej od podatku. W tym przypadku nie powinno być wątpliwości co do realizacji zasady sprawiedliwości pionowej. Bogaci zapłacą ponadproporcjonalnie więcej niż podatnicy o dochodzie niskim. Aby udowodnić tą tezę wystarczy określić wysokość efektywnej stawki podatkowej w poszczególnych przedziałach skali. Zakładając, że podatek w takim kształcie zostałby wprowadzony w roku 2003 oraz że podatnicy nie zmieniliby swoich zachowań i ich dochody osobiste pozostałyby na poziomie z roku 2002 (wariant I)²², stawki efektywne dla poszczególnych przedziałów wynosiłyby wtedy odpowiednio 14,32%, 20,1% i 21,43% (Tabela 4), przy jednoczesnym wzroście wpływów z tytułu podatku należnego o około 131 mln PLN (wzrost ten byłby generowany przez wpływy od podatników z I i II przedziału dochodowego, nastąpiłoby natomiast istotne obniżenie ciężaru podatkowego w III przedziale).

T a b e l a 4. Efekt wprowadzenia liniowego podatku progresywnego w roku 2003
(w mln PLN)

Przedział dochodowy	Rok 2002			Wariant I			Wariant II		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Dochód brutto	295187,7	47917,3	44513,2	295187,7	47917,3	44513,2	296150,1	57500,8	57887,2
Składka na Ubezpieczenie Społeczne	31574,3	5521,4	2171,1	31574,3	5521,4	2171,1	26259,4	6625,7	2822,4
Odliczenia od dochodu ulg podatkowych	2722,1	495,8	625,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dochód do opodatkowania	260891,2	41899,9	41641,7	263613,4	42395,9	42342,2	210890,7	50875,1	55044,8
Podatek przed odliczeniami	38421,1	8529,3	13319,1	37755,3	8522,9	9074,4	26156,3	10388,3	11869,0
Składka na Powszechnie Ubezpieczenie Zdrowotne	19051,0	2546,2	1762,8	19051,0	2546,2	1762,8	15240,8	3055,4	2291,6
Odliczenia od podatku ulg podatkowych	3573,7	901,1	573,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Podatek należny	15796,8	5082,1	10982,7	18704,3	5976,7	7311,6	10915,5	7332,9	9577,3
		31861,5			31992,6			27825,7	
Zmiana podatku należnego	-	-	-	2907,5	894,6	-3671,1	-986,9	1572,7	-1405,3
					131,0			-4035,8	
Stawka efektywna (%)	13,22	17,99	30,10	14,32	20,10	21,43	12,40	20,42	21,56

Ź r ó d ł o: opracowanie na podstawie *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2002 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003.

Jak widać zmianie uległaby wysokość stawek efektywnych w porównaniu do opodatkowania progresywnego, ale nadal największe obciążenie (wyrażone jako wysokość stawki

²² Analizę dla roku 2001, przy założeniu stałości dochodów osobistych przedstawiono w: M. Gajewski, M. Rutkowska, *Dylematy podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2003, tom 6, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, s. 236–244.

efektywnej) dotyczyłoby osób które znajdowały się w III przedziale, czyli zasada sprawiedliwości pionowej byłaby realizowana. Przewidywane zmiany w obciążeniach mogą jednak wpłynąć na zmianę zachowania podatników. Uchylenie założenia o stałości dochodu (wariant II) prowadzi do reakcji podatników według następującego, hipotetycznego scenariusza. Podatnicy z dotychczasowego przedziału I, głównie z przyczyn psychologicznych zmniejszają swoją aktywność gospodarczą a w rezultacie dochody osobiste (o 20%), gdyż uważają że taki rozkład opodatkowania jest niesprawiedliwy; podatnicy z przedziału II są skłonni do zwiększenia swojej aktywności i dochodów osobistych (również o 20%) co wynika z zaniku kosztów działań antypodatkowych; w przedziale III – istotne obniżenie stawki powinno wpłynąć na wzrost aktywności i dochodów (o 30%).

W efekcie zmianie ulegają stawki efektywne – wynosząc odpowiednio: 12,4%, 20,42% i 21,56%, a podatek należny zmniejsza się o ponad 4 mld PLN (przede wszystkim z powodu spadku dochodów osobistych podatników będących w I przedziale) (Tabela 4). Jak widać przy modyfikacji zachowań podatników maleje obciążenie osób o niskich dochodach a rośnie w grupie osób o dochodach wysokich. Liniowy podatek progresywny spełnia więc również ideę sprawiedliwości pionowej.

6. Konkluzje

Zaprezentowana analiza prowadzi do sformułowania następujących wniosków:

- PIT w Polsce nie spełnia zasady powszechności i równości opodatkowania. Realizuje jednak zasadę zdolności płatniczej. Ulgi podatkowe wbudowane w PIT nie wypełniają funkcji, dla których zostały stworzone. Są raczej sposobem na obniżanie należności podatkowej, szczególnie w przypadku osób o wysokich dochodach. Poza tym przyczyniają się do występowania czystej nierówności pionowej;
- podatek liniowy (w kształcie proponowanym przez Ministerstwo Finansów) zapewnia równe obciążenie podatników mających identyczne dochody. Poza tym podatnicy o wysokiej zdolności płatniczej uiszczają podatek według wyższej stawki efektywnej niż osoby o niskich dochodach.

Podsumowując, nie ma powodów, aby podatek progresywny uważać za bardziej sprawiedliwy od liniowego podatku progresywnego. Podatek liniowy realizuje koncepcje sprawiedliwości poziomej i pionowej, podczas gdy podatek progresywny odnosi się wyłącznie do sprawiedliwości pionowej. Co więcej, ze względu na ograniczony dostęp do ulg przez osoby o niskich dochodach zostaje wypaczona również idea sprawiedliwości pionowej. Z tego powodu nieuzasadnione wydaje się powoływanie w dyskusjach dotyczących reformy polskiego systemu PIT na rażącą niesprawiedliwość jaka miałaby charakteryzować podatek liniowy. W świetle przedstawionych rozważań podatek liniowy (właściwie liniowy podatek progresywny) jawi się bowiem jako odpowiednie narzędzie urzeczywistnienia sprawiedliwości w zakresie opodatkowania dochodów osobistych.

Personal Income Tax and Tax Equity

Summary

The paper discusses the problem of equity in personal income taxation. The considerations are based on the Aristotle's concept of distributive and retributive justice, as well as on the tax principles formulated by authors studying the fiscal issues. The main goal of the tax principles is on one hand adjusting tax system to the values that are recognised in the particular society and on the other hand ensuring equal treatment of taxpayers.

The analysis of the construction of the Polish personal income tax leads to the conclusion, that this progressive tax does not realize the vertical equity, not even among the tax payers with the same ability to pay. Moreover, the tax allowances also hamper the concept of horizontal equity. An investigation into the flat income tax in the form presented by Ministry of Finance in 1998 shows that this kind of tax enables both the vertical and horizontal equity. The flat-progressive tax seems thus an appropriate instrument for implementation of the equality concept in personal income taxation.

Key words: *personal income tax, horizontal and vertical equity, tax progression, flat income tax.*