

Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 4)

The modern dilemmas of equality and fairness in taxation (Part 4)

dr Krzysztof Radzikowski

Doradca podatkowy, adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego (Wydział Prawa i Administracji) Uniwersytetu Warszawskiego

Streszczenie

Celami artykułu są: konfrontacja najważniejszych nurtów myśli polityczno-ekonomicznej, które traktowały o postulatcie równomiernego, a co za tym idzie – sprawiedliwego, rozłożenia ciężaru podatkowego, ze współczesnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi oraz ocena, czy polski system podatkowy realizuje te postulaty. Istotą tego problemu jest pytanie, czy bogatsi powinni płacić wyższe i o ile wyższe podatki niż biedniejsi (tradycyjny dylemat podatku proporcjonalnego albo progresywnego)¹.

Artykuł podsumowuje i rozwija referaty:

- 1) *Podatek solidarnościowy a solidarność podatku: czy polski system podatkowy realizuje postulat sprawiedliwości i solidarności społecznej?*, który wygłosiłem na XX Konferencji Wydziałowej WPIA UW pt. *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie* (Warszawa, 1-4 marca 2019 r.) oraz
- 2) *Współczesne dylematy równości opodatkowania*, który wygłosiłem na XXI Konferencji Wydziałowej WPIA UW pt. *Równość i nierówność w prawie* (Warszawa, 28 lutego 2020 r.).

W czwartej części artykułu analizuję współczesny polski system podatkowy.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, podatek majątkowy, podatek konsumpcyjny, VAT, akcyza, PIT, CIT, tzw. klin podatkowy, składka ZUS, składka NFZ.

Abstract

The article seeks to confront the major currents in the political and economic thought that have dealt with the postulate to proportionately and, consequently, fairly distribute the tax burden, against the modern socioeconomic conditions and determinants—and, to evaluate whether the Polish tax system fulfils this postulate. Essential to the issue is the question whether the more affluent taxpayers should pay higher taxes—and, if so, how much should they exceed the taxes charged upon the poorer taxpayers (the traditional dilemma of proportional vs. progressive tax. The article is composed of four parts, due to be published in the consecutive issues of the bulletin (*Biuletyn*). Part 1 summarises the tax thought in a historical depiction; parts 2 and 3 analyses the modern determinants and conditions behind, respectively, the socioeconomic policies and the tax policies; lastly, part 4 examines the traits of the Polish tax system.

Keywords: fairness in taxation, equality in taxation, history of tax thought, progression in taxation, linear tax rate.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zarysowane we wcześniejszych częściach artykułu poglądy doktrynalne na temat dylematu podatku proporcjonalnego albo progresywnego oraz uwarunkowania społeczno-gospodarcze i aktualne tendencje polityki podatkowej należy odnieść do polskiego systemu podatkowego. Jak wskazano w trzeciej części artykułu, postulaty równości i sprawiedliwości opodatkowania wymagają badania pod kątem:

- 1) wysokości ciężaru podatkowego,
- 2) rozkładu ciężaru podatkowego między pracą a majątkiem,
- 3) rozkładu ciężaru podatkowego między konsumpcją a oszczędnościami oraz
- 4) rozkładu ciężaru podatku dochodowego na poszczególne grupy podatników i źródła przychodów.

2. CECHY WSPÓŁCZESNEGO POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

2.1. Podatki obrotowe

Jak pamiętamy z wcześniejszej analizy, na całym świecie wzrasta rola podatków pośrednich obciążających konsumpcję (głównie VAT i akcyza). Mimo stawki liniowej mają one charakter regresywny w relacji do poziomu zamożności, od tych podatków wolne są natomiast akumulowane oszczędności i wydatki inwestycyjne przedsiębiorców. W Polsce notujemy wyraźnie wyższy udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych niż w większości państw rozwiniętych. VAT i akcyza stanowią odpowiednio około 45% i 20%. Według danych z wykonania budżetu państwa za 2019 r., które potwierdzają prawidłowości z lat poprzednich, dochody z VAT i akcyzy wyniosły odpowiednio 181,0 mld zł i 72,5 mld zł (łącznie dochody podatkowe to 367,5 mld zł, a wszystkie dochody w sumie 400,5 mld zł)².

Co do zasady wskaźniki te wykazują tendencję rosnącą, niemniej wzrost skali oszustw i wyłudzeń obniżył ich realną, a przejściowo w latach 2009, 2012 i 2013 nawet nominalną, wysokość oraz udział w PKB³. Skalę problemu obrazuje pojęcie tzw. luki VAT, czyli różnicy między potencjalnymi, wynikającymi ze wzrostu PKB, a rzeczywistymi wpływami obciążonymi oszustwami i wyłudzeniami. W 2015 r. łączna luka VAT wyniosła dla całej UE około 151,0 mld euro, czyli 12,8% potencjalnych dochodów budżetowych z tego podatku (tzw. VTTL, ang. *VAT Total Tax Liability*), w Polsce natomiast odpowiednio 9,8 mld euro i 14,5% (szacunki KE)⁴. Ponadto w Polsce luka VAT wzrosła z około 0,6% PKB w 2007 r. do około 3,0% PKB w 2015 r. (szacunki PwC)⁵. Dzięki podejmowanej od kilku lat sanacji (potocznie określanej mianem uszczelniania) udało się zwiększyć efektywność systemu VAT i akcyzy, a luka VAT znacznie zmalała: w 2017 r. zmniejszyła się do 2,0% PKB z 2,9% PKB w 2016 r. (szacunki PwC)⁶, w 2018 r. spadła do zaś 7,2% VTTL wobec 14,7% VTTL w 2017 r. (szacunki CASE)⁷, aczkolwiek najnowsze szacunki przestały być optymistycznie (luka VAT znów powoli wzrasta i rysują się wątpliwości co do rzetelności wcześniejszych danych obrazujących jej spadek)⁸.

Niezależnie od tradycyjnych podatków obrotowych – wprowadzane są dodatkowe daniny, które selektywnie obciążają konsumpcję wielu towarów codziennego użytku. Ustawodawca ukrywa je pod nazwą opłat, a nie wpływają one bezpośrednio do budżetu państwa, ale do wydzielonych funduszy z przeznaczeniem na konkretne cele wydatkowe (instytucja funduszu to wyjątek w prawie budżetowym, gdyż co do zasady brakuje powiązania konkretnych strumieni wydatków i dochodów publicznych). W ujęciu modelowym opłaty stanowią wynagrodzenie za skonkretyzowane świadczenie ze strony władzy publicznej (np. opłata skarbową za dokonanie czynności urzędowej), tutaj natomiast ewidentnie brakuje świadczenia ekwiwalentnego na indywidualną rzecz (tj. dla konkretnego obywatela lub przedsiębiorcy). W konsekwencji opłaty te mają charakter typowego podatku, który cechuje nieodpłatność rozumiana jako brak świadczenia ekwiwalentnego na rzecz konkretnego podatnika⁹, a ich konstrukcja jest zbliżona do tradycyjnej akcyzy (z zastrzeżeniem braku harmonizacji na poziomie unijnym). Do tej pory największe znaczenia miała opłata paliwowa (przeznaczona na utrzymanie i modernizację dróg publicznych)¹⁰, z dniem 1 stycznia 2021 r. zostały natomiast wprowadzone:

- 1) opłata od środków spożywczych, która obciąża napoje słodzone (tzw. podatek cukrowy)¹¹ i
- 2) opłata od napojów alkoholowych o pojemności do 300 ml (tzw. małpki)¹².

Pierwsza z nowych opłat w zasadniczej części stanowi dochód NFZ z przeznaczeniem na świadczenia opieki zdrowotnej oraz na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym (3,5% wpływów bezpośrednio zasila budżet państwa), druga natomiast stanowi po połowie dochód NFZ i gmin z przeznaczeniem odpowiednio na edukację, profilaktykę oraz opiekę psychiatryczną i leczenie uzależnień oraz na przeciwdziałanie w skali lokalnej negatywnym skutkom spożywania alkoholu. Szacuje się, że łączne wpływy z nowych opłat wyniosą około 3,0 mld zł rocznie, z czego około 2,7 mld zł do NFZ, 237,0 mln zł – gmin i 168,0 mln zł – budżetu państwa (wynika stąd, że opłata cukrowa ma przynieść znacznie większe wpływy niż opłata od napojów alkoholowych)¹³.

Wprowadzane są także podatki pośrednie sektorowo obciążające niektóre branże działalności gospodarczej, których ciężar zostaje w dużej mierze przerzucony na konsumentów:

- 1) podatek od niektórych instytucji finansowych¹⁴ i
- 2) podatek od sprzedaży detalicznej¹⁵.

Podatki te łączą cechy obciążeń majątkowych i obrotowych, tj. obciążają rezultaty działalności (odpowiednio: suma aktywów, wśród których dominuje wartość udzielonych kredytów oraz przychody ze sprzedaży), lecz dotyczą jedynie podmiotów spełniających kryterium odpowiednio wysokiego progu obrotu. Tego rodzaju konstrukcja rodzi

uzasadnione podejrzenia naruszenia swobody konkurencji, gdyż uderza selektywnie w pierwszym przypadku w banki i ich klientów, a pozostawia poza zakresem obciążeń spółdzielcze kasy oszczędnościowo-rozliczeniowe i ich klientów, w drugim przypadku zaś w sklepy wielko- i średniopowierzchniowe i ich klientów, a pozostawia poza zakresem obciążeń drobny handel. Zarzuty te stają się jeszcze bardziej jaskrawe, gdy rozważać planowany podatek reklamowy, który ma obciążyć media niezależne, podczas gdy zaangażowane politycznie tzw. media publiczne otrzymują szczodre wsparcie z budżetu państwa.

2.2. Podatki dochodowe

Jak pamiętamy z wcześniejszej analizy, efektywne obciążenie podatkiem dochodowym jest przeważnie niższe niż nominalna stawka podatkowa wynikająca z przepisów prawa, przy czym międzynarodowe korporacje płacą znacznie niższe podatki niż drobni i średni przedsiębiorcy, najwyżej opodatkowana pozostaje zaś praca najemna. Powyższe prawidłowości dowodzą skuteczności unikania opodatkowania przez przedsiębiorców (zwłaszcza przez międzynarodowe korporacje) i zamożnych obywateli. Co do zasady prawidłowości te dotyczą Polski, niemniej w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej paradoksalnie korzystnie wypada tzw. test 10 przedsiębiorstw, a wynika to z faktu, że grupę tę stanowią przeważnie spółki Skarbu Państwa z branży energetycznej, które z przyczyn politycznych są mniej skłonne do unikania opodatkowania niż typowi przedsiębiorcy¹⁶.

Udziały podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w dochodach budżetowych są niższe niż w większości państw rozwiniętych – odpowiednio 15% i 10%, a dodatkowo wykazują tendencję malejącą. Według danych z wykonania budżetu państwa za 2019 r., które potwierdzają prawidłowości z lat poprzednich, dochody z PIT i CIT wyniosły odpowiednio 65,4 mld zł i 40,0 mld zł (jak pamiętamy, łączne dochody podatkowe to 367,5 mld zł, a wszystkie dochody w sumie – 400,5 mld zł)¹⁷. Wskaźniki te dotyczą jedynie budżetu państwa i nie uwzględniają:

- 1) składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych (ZUS) i zdrowotnych (NFZ), które obciążają dochody osobiste w podobny sposób i w porównywalnej wysokości jak PIT (pierwotnie składki te nie były wyodrębniane z obciążeń dochodów osobistych)¹⁸ oraz
- 2) udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT i CIT (dla tych jednostek jest to najważniejsze źródło dochodów).

W konsekwencji obciążenia dochodu mają większe znaczenie dla całości systemu finansów publicznych, niż to wynika z danych statystycznych dotyczących budżetu państwa, przy czym obciążenia dochodów osobistych zdecydowanie przekraczają obciążenia dochodów korporacji (podmiotów zbiorowych).

CIT cechuje stawka liniowa – co do zasady 19%, z zastrzeżeniem tzw. małych podatników (limit przychodów 2,0 mln euro) – 9% (preferencje stawkowe dla małych podatników sięgają 2017 r.)¹⁹, a PIT – progresywna. Jak wskazano w pierwszej części artykułu, nominalnie progresywna skala stawek PIT tworzy w świadomości społecznej wrażenie generalnej progresji polskiego systemu podatkowego, niemniej PIT traktowany łącznie z obciążeniami systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych efektywnie nie ma charakteru progresywnego, gdyż nominalną progresję zakłóca szereg czynników łagodzących obciążenia wraz ze wzrostem poziomu dochodu (obciążenia te potocznie określa się mianem klina podatkowego, a uwzględnia on także składki ZUS i NFZ finansowane przez płatników, tj. wnoszone przez pracodawców i zleceniodawców na rzecz pracowników i zleceniobiorców).

Po pierwsze, występują jedynie dwie stawki podatku – 17% (poprzednio 18%) i 32% (granica jest próg dochodowy w wysokości 85 528 zł)²⁰, przy czym ponad 98% podatników pozostaje objętych pierwszą z nich (progresja dotyczy jedynie 2% podatników).

Po drugie, przedsiębiorcy są objęci przywilejem stawki liniowej PIT w wysokości 19%²¹.

Po trzecie, przedsiębiorcy rozliczają tytułem kosztów uzyskania przychodów rzeczywiście poniesione wydatki, a co więcej – częste (niezgodne z prawem, ale trudne do skontrolowania) są nadużycia polegające na uwzględnieniu zakupów wykorzystywanych do celów prywatnych (dotyczy także odliczenia VAT, które zwiększa efektywny poziom dochodu), podczas gdy zleceniobiorcom i pracownikom przysługują koszty ryczałtowe, tj. dla umowy zlecenia i umowy o dzieło – 20% (niekiedy 50%) przychodu, a dla umowy o pracę – jedynie 250 zł miesięcznie (poprzednio 111 zł 25 gr miesięcznie)²².

Po czwarte, częste (niezgodne z prawem, ale trudne do skontrolowania) jest zaniżanie przez przedsiębiorców podstawy opodatkowania PIT oraz wymiaru składek ZUS i NFZ przez brak ewidencjonowania obrotu (dotyczy także VAT, co zwiększa efektywny poziom dochodu) i wynagrodzenia wypłacanego pracownikom.

Po piąte, stawki składek ZUS i NFZ mają charakter liniowy, z zastrzeżeniem zawieszenia poboru pierwszej z nich po przekroczeniu progu dochodowego 30-krotności średniego wynagrodzenia rocznie (250% średniej krajowej w ujęciu miesięcznym), które nadaje jej charakter wyraźnie regresywny²³.

Po szóste, przedsiębiorcy są objęci ryczałtowymi składkami ZUS i NFZ, kalkulowanymi od 60% przeciętnego wynagrodzenia (niezależnie od faktycznych dochodów)²⁴, z możliwością:

- 1) obniżenia podstawy wymiaru składek ZUS i NFZ do 30% minimalnego wynagrodzenia w okresie początkowych 24 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej²⁵,
- 2) zawieszenia poboru składek ZUS w okresie początkowych 6 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej (tzw. ulga na start)²⁶,
- 3) wymiaru od rzeczywistych przychodów, gdy nie przekraczają one 120 tys. zł (początkowo 30-krotności minimalnego wynagrodzenia w ujęciu rocznym), przy czym podstawa wymiaru nie może być niższa niż 30% najniższego wynagrodzenia ani wyższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia (tzw. mały ZUS obowiązujący od dnia 1 stycznia 2019 r. do końca stycznia 2020 r. i tzw. mały ZUS plus obowiązujący od dnia 1 lutego 2020 r.)²⁷.

Po siódme, mimo regularnych zapowiedzi zmian, spod składek ZUS i NFZ cały czas wyłączone są niektóre tzw. śmieciowe formy zatrudnienia (np. umowy o dzieło).

Po ósme, występują liczne ryczałtowe formy opodatkowania (niezależne od rzeczywistych dochodów); w szczególności na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne²⁸, w której od dnia 1 stycznia 2021 r. obniżono stawki, zniesiono większość ograniczeń branżowych i prawie 10-krotnie podniesiono próg przychodów, którego przekroczenie odbiera prawo do ryczałtu (podstawa opodatkowania nie uwzględnia kosztów uzyskania przychodów)²⁹.

Po dziewiąte, spod PIT (podobnie CIT) wyłączone są rolnictwo i leśnictwo, niezależnie od powierzchni gruntów, rodzaju upraw lub hodowli oraz skali osiąganych zysków, z zastrzeżeniem tzw. działów specjalnych (np. szklarni)³⁰.

Po dziesiąte, rolnicy są objęci preferencyjnymi w stosunku do ZUS składkami w KRUS, a przywilej ten, jak na razie, pozostaje dostępny także dla przedsiębiorców posiadających co najmniej 1 ha ziemi rolnej (zapowiadane są ograniczenia od 2022 r.)³¹.

Progresję intensyfikują następujące czynniki, niemniej kwoty odliczeń są na tyle niskie (zwłaszcza w pierwszym przypadku), że skutek ten dotyczy jedynie dolnego przedziału skali podatkowej (osób osiągających najniższe dochody):

- 1) kwota wolna od podatku o wyraźnie degresywnym charakterze (od 2017 r.)³² oraz
- 2) ulga na dzieci, która konsumuje podatek pozostały po odliczeniu składek NFZ³³.

Podobnie, lecz w wąskim zakresie podmiotowym, oddziałuje tzw. zerowy PIT dla młodych – zwolnienie od podatku dochodów osiąganych przez osoby poniżej 26. roku życia (do wysokości 85 528 zł rocznie)³⁴. Dochody najwyżej zarabiających osób fizycznych obciąża od dnia 1 stycznia 2019 r. także danina solidarnościowa w wysokości 4% nadwyżki dochodów ponad kwotę 1 mln zł³⁵. Na mocy ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych³⁶ wpływa do wspomnianego Funduszu z przeznaczeniem na wsparcie społeczne, zawodowe i zdrowotne osób niepełnosprawnych. Danina ta ma nadzwyczajny charakter, a została wprowadzona wskutek szczególnych uwarunkowań politycznych, nie obejmuje spółek i innych podmiotów zbiorowych; obciąża około 21 tys. osób i przynosi Funduszowi około 1,15 mld zł rocznie³⁷, nie tylko więc nie wpływa na kondycję finansów publicznych, ale pozostaje także poza zakresem świadomości społecznej.

Szacuje się, że:

- 1) całkowite obciążenie wskazanymi powyżej daninami publicznymi umów o pracę ma charakter liniowy (stały, niezależnie od wysokości dochodów) i wynosi około 37%;
- 2) całkowite obciążenie umów cywilnoprawnych ma charakter łagodnie regresywny – zaczyna się od około 29% i maleje wraz ze wzrostem dochodów do około 26%;
- 3) całkowite obciążenie działalności gospodarczej jest silnie regresywne – od około 53% przy dochodach rzędu 10 tys. zł rocznie (od dnia 1 stycznia 2019 r. poziom ten łągodzi tzw. mały ZUS) do około 24% i mniej przy dochodach rzędu 200 tys. zł rocznie i wyższych³⁸.

Jak wynika z powyższego, praca najemna jest opodatkowana znacząco wyżej niż działalność gospodarcza, co powoduje – nasilającą się wraz ze wzrostem dochodów – fikcję samozatrudnienia, gdy przedsiębiorca pracuje w sposób typowy dla stosunku pracy: na rzecz jednego podmiotu, pod jego nadzorem, w jego siedzibie i w unormowanym czasie, sam natomiast nie zatrudnia pracowników i nie ponosi ryzyka biznesowego (dotyczy to co najmniej 10% przedsiębiorców)³⁹. Zjawisko to potęguje od dnia 1 stycznia 2019 r. mały ZUS (obecnie mały ZUS plus), który przesuwa granicę opłacalności porzucenia etatu na rzecz samozatrudnienia do poziomu podstawy wymiaru składek rzędu 1200-1250 zł miesięcznie (wcześniej próg ten wynosił około 3000 zł)⁴⁰. Zróżnicowanie poziomu obciążeń w zależności od formy zatrudnienia rośnie, gdy uwzględnić całość tzw. klina podatkowego wraz z częścią obciążającą płatników składek. W tych okolicznościach śmieciowe formy zatrudnienia potrafią być w krótkiej perspektywie czasowej korzystne zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy, mimo braku poczucia

stabilności i bezpieczeństwa socjalnego w dłuższej perspektywie oraz niższych świadczeń emerytalnych w przyszłości.

2.3. Podatki majątkowe

Jak pamiętamy z wcześniejszej analizy, mając na względzie równość i sprawiedliwość opodatkowania, postulujemy się progresywne opodatkowanie majątku (kapitału, nieruchomości i spadków), które odzwierciedli postępującą akumulację bogactwa i wynagradzanie pracy znacznej części kadry menedżerskiej przez udziały w zarządzanych przedsiębiorstwach.

W Polsce brakuje powszechnego podatku obciążającego wartość majątku, zwłaszcza nieruchomości, obowiązują natomiast podatki selektywnie obciążające poszczególne składniki majątkowe, przy czym – z zastrzeżeniem budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – podstawa opodatkowania nieruchomości podatkami rolnym, leśnym lub od nieruchomości nie zależy od ich wartości (*ad valorem*), ale od powierzchni, sama zaś wysokość podatku co do zasady pozostaje symboliczna (z zastrzeżeniem przedsiębiorców)⁴¹. Ustawodawca zrezygnował także z opodatkowania transferu majątku (niezależnie od jego wartości) między osobami bliskimi w przypadku spadkobrania lub darowizny⁴². W konsekwencji obciążenia gospodarstw domowych nie są powiązane z wartością posiadanego majątku, tym bardziej więc nie odzwierciedlają jej wzrostu.

3. PODSUMOWANIE

Polski system podatkowy traktowany jako całość wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne nie ma charakteru progresywnego, lecz regresywny, gdyż w ujęciu procentowym efektywne obciążenie co do zasady maleje wraz ze wzrostem zamożności. Ze względu na ograniczony zakres ocenie tej wymykają się podatki majątkowe, podatki obrotowe cechuje łagodna i dość jednolita regresja, podatki dochodowe natomiast wraz ze składkami ZUS i NFZ (tzw. klin podatkowy) są zbliżone do rozkładu liniowego, z zastrzeżeniem następujących czynników.

Po pierwsze, w dolnych przedziałach dochodowych odczuwalne pozostają skutki czynników progresywnych w PIT: ulgi na dzieci, nowych zasad kwoty wolnej od podatku i małego ZUS (małego ZUS plus), wyłączenie zaś spod PIT i ZUS rolnictwa oraz liczne ryczałty „przesuwają” regresję opodatkowania w górę struktury społecznej.

Po drugie, rysuje się zróżnicowanie tzw. klina podatkowego w zależności od formy prawnej zatrudnienia – najwyższe obciążenia ponoszą pracownicy najemni w ramach umowy o pracę. Zróżnicowanie tzw. klina podatkowego w zależności od podstawy prawnej zatrudnienia wpływa dezorganizująco na rynek pracy i powoduje m.in.:

- 1) fikcję samozatrudnienia, gdy przedsiębiorca pracuje w sposób typowy dla stosunku pracy (zjawisko nasila się wraz ze wzrostem dochodów) i
- 2) wzrost popularności tzw. umów śmieciowych (w krótkiej perspektywie mogą być korzystne zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy).

Najwyższe ciężary ponosi klasa średnia, zwłaszcza pracownicy najemni w kodeksowych formach zatrudnienia, a jednocześnie w ograniczonym stopniu dociera do nich pomoc o charakterze redystrybucyjnym, limitowana poziomem zamożności. Paradoks najwyższego obciążenia klasy średniej trafnie dostrzegają zarówno nurty liberalne, jak i lewicowe, aczkolwiek różnią się w jego ocenie i kierunkach proponowanych zmian, w dyskusjach politycznych i publicystycznych najczęściej formułowane są natomiast zarzuty o braku ochrony najbiedniejszych i postulaty wyraźnej progresji opodatkowania.

Zarzuty te należy traktować z dużą ostrożnością. Po pierwsze, bynajmniej nie jest tak, że najbiedniejsi ponoszą najwyższe obciążenia w sensie procentowym, progresja opodatkowania wywołuje zaś skutek zniechęcenia do pracy i oszczędzania. Po drugie, trzeba uwzględnić aktywną politykę socjalną opartą na mechanizmach redystrybucyjnych – Polska jest typowym państwem opiekuńczym, a wydatki z tego tytułu nie odbiegają od średniej UE (niższe wartości bezwzględne wynikają z niższego poziomu życia całego społeczeństwa). Brakuje polityki predystrybucyjnej nakierowanej na zapobieganie nierównościom społecznym, zanim one powstaną (dostęp do edukacji, ochrony zdrowia i szeroko pojętej infrastruktury), lecz – jak dowodzą wyniki sondaży i kolejnych wyborów – większość wyborców wyżej ceni bezpośredni transfer finansowy, wydatkowany wedle uznania beneficjenta, przy jednoczesnym braku świadomości co do zasadniczo regresywnego charakteru całościowo pojmowanego systemu obciążeń daninowych. Można się spodziewać, że „wbudowanie” funkcji wyrównywania nierówności majątkowych do systemu podatkowego przez nadanie mu charakteru progresywnego w połączeniu ze zmniejszeniem poziomu redystrybucji wywołałoby sprzeciw społeczny. W tym kontekście kluczowa wydaje się nie tyle zmiana struktury, ile uszczelnianie systemu podatkowego w celu zwiększenia łącznej sumy dochodów budżetowych. Podejmowane od kilku lat działania w pierwszej kolejności (słusznie!) skupiły się na – stanowiącej największe zagrożenie dla finansów

publicznych – luce VAT, w drugiej zaś – na walce z unikaniem opodatkowania bezpośredniego i transferem zysków za granicę.

Regresja całości polskiego systemu podatkowego wynika przede wszystkim z rosnącego znaczenia fiskalnego podatków pośrednich w korelacji ze spadkiem znaczenia fiskalnego podatków bezpośrednich, zaburza ją natomiast zróżnicowanie klina podatkowego w zakresie obciążeń dochodów osobistych. Wydaje się, że kryzys gospodarczy związany z pandemią koronawirusa spotęguje obie wskazane prawidłowości – kolejnym selektywnym podatkiem pośrednim (np. opłata cukrowa, opłata od napojów alkoholowych, zapowiedź podatku reklamowego obciążającego media) towarzyszy obniżka obciążeń dochodów osobistych dla niektórych grup społecznych (np. tzw. zerowy PIT dla młodych czy zapowiedź tzw. zerowego PIT dla emerytów) z jednoczesną podwyżką, limitowaną poziomem zamożności, dla innych (np. ograniczenie korzystania z kwoty wolnej od podatku, zapowiedź podwyżki składek NFZ).

Zmiany w zakresie opodatkowania dochodów osobistych są chaotyczne i nie poprawiają kondycji finansów publicznych, a jedynie niepotrzebnie antagonizują społeczeństwo i rodzą uzasadnione podejrzenia o faworyzowanie grup sprzyjających obecnie rządzącym politykom; podobne zarzuty dotyczą podatków selektywnie uderzających w niektóre podmioty wybranych branż działalności gospodarczej (banki vs spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, sklepy wielkopowierzchniowe vs drobny handel czy najbardziej jaskrawy przykład zapowiadanej dyskryminacji mediów niezależnych względem tzw. mediów publicznych).

Przypisy

- ¹ Pojęcia te wyjaśniono w pierwszej części artykułu, zob. K. Radzikowski, *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 1)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 11.
- ² Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2019 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>, dostęp: 25.03.2021. Na razie brakuje danych za 2020 r.
- ³ W roku 2013 r. wpływy z VAT wyniosły 113,3 mld zł, w 2012 r. – 120,0 mld zł, w 2011 r. – 120,8 mld zł, w 2010 r. – 107,9 mld zł, w 2009 r. – 99,5 mld zł, w 2008 r. – 101,8 mld zł; z akcyzy zaś odpowiednio: 60,7 mld zł, 60,4 mld zł, 58,0 mld zł, 55,7 mld zł, 53,9 mld zł i 50,5 mld zł. Udział VAT w PKB w 2013 r. wyniósł 6,9% (przy „rekordowym” 8,3% w 2007 r.), a akcyzy – 3,7% (przy „rekordowym” 4,3% w 2004 r.). Dane za: www.mf.gov.pl.
- ⁴ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, Warsaw, 18 September 2017, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf, s. 19, dostęp: 25.03.2021.
- ⁵ PwC, *Wyludzenia VAT – luka podatkowa w 2014 roku i prognoza na 2015*, 25 września 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/luka-vat-pwc-wrzesien-2015.pdf>, s. 5, dostęp: 25.03.2021.
- ⁶ PwC, *Luka podatkowa VAT w Polsce w 2016 r. będzie mniejsza*, <https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-10-19-pwc-luka-vat-2017.html>, dostęp: 25.03.2021.
- ⁷ CASE: *luka w VAT spadła do 7,2% w 2018 roku*, <http://www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-7-2-w-2018-roku-100878>, dostęp: 25.03.2021.
- ⁸ M. Chądzyński, *Luka w VAT przestała się zmniejszać?*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1454584,luka-w-vat-przestala-sie-zmniejszac.html>, dostęp: 25.03.2021.
- ⁹ Zob. art. 6 *in principio* ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., dalej: Ordynacja podatkowa.
- ¹⁰ Art. 37h i nast. ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 2268 ze zm.
- ¹¹ Art. 12a i nast. ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 183 ze zm.
- ¹² Art. 92 ust. 11 i nast. ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.
- ¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, druk sejmowy nr 210, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA96D038A0AAF148C1258506002D0ED3/%24File/210-uzas.docx>, s. 32, dostęp: 25.03.2021.
- ¹⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1836 ze zm.
- ¹⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1296 ze zm.
- ¹⁶ Zob. trzecia część artykułu: K. Radzikowski, *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 3)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 2.
- ¹⁷ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2019 rok*, dz. cyt. Na razie brakuje danych za 2020 r.
- ¹⁸ Omawiane składki różnią się od typowego podatku w tym sensie, że konkretyzują świadczenia ekwiwalentne (nie są nieodpłatne w rozumieniu art. 6 Ordynacji podatkowej) – opiekę emerytalno-rentową i opiekę zdrowotną, przy czym jedynie w przypadku ubezpieczeń społecznych wysokość świadczenia zależy od wysokości indywidualnych składek. W przypadku ubezpieczeń zdrowotnych składka jest natomiast warunkiem objęcia opieką medyczną, niemniej jej zakres nie zależy od wysokości indywidualnych składek, ale od generalnej dostępności świadczeń medycznych i indywidualnych wskazań lekarskich.
- ¹⁹ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.
- ²⁰ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm., dalej: ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.

- ²¹ Art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. Wiosną 2019 r. Ministerstwo Finansów pracowało nad odebraniem prawa do liniowej stawki PIT w przypadku fikcyjnego samozatrudnienia (tzw. test przedsiębiorcy), niemniej ze względów politycznych po zmianach w kierownictwie resortu prace te zostały zaniechane.
- ²² Art. 22 ust. 2 i 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.
- ²³ Art. 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm., dalej: ustawa z dnia 13 października 1998 r.
- ²⁴ Art. 18 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r.
- ²⁵ Art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r.
- ²⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.
- ²⁷ Art. 18c ustawy z dnia 13 października 1998 r.
- ²⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1905 ze zm., dalej: ustawa z dnia 20 listopada 1998 r.
- ²⁹ Zob. art. 6 ust. 4, art. 8 ust. 1 pkt 3 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r.
- ³⁰ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.
- ³¹ Art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.
- ³² W latach 2009-2016 wynosiła nieco ponad 3000 zł rocznie. Począwszy od 2017 r. wynosi 6600 zł (w latach 2018-2019 – 8000 zł) i maleje (nierównomiernie) do zera przy podstawie opodatkowania w wysokości 127 tys. zł rocznie i wyższej; dla osób zarabiających powyżej 11 tys. zł w 2017 r. i 13 tys. zł w latach 2018-2019, a poniżej progu zmiany stawki z 18% na 32%, tj. 85 528 zł 50 gr rocznie, kwota wolna od podatku została zachowana w poprzedniej wysokości (zob. art. 27 ust. 1a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.).
- ³³ Art. 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.
- ³⁴ Art. 21 ust. 1 pkt 148 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.
- ³⁵ Zob. art. 30h ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.
- ³⁶ Dz.U. poz. 2192. W przeciwieństwie do „zasadniczego” PIT – we wpływach z daniny solidarnościowej nie partycypują jednostki samorządu terytorialnego i nie stanowi ona podstawy przekazania 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego.
- ³⁷ Ocena skutków regulacji, w: Rządowy projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, druk sejmowy nr 2848 (VIII kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7DAEACD321CF827DC125831200488757/%24File/2848%20.pdf>, s. 6-7, dostęp: 25.03.2021.
- ³⁸ J. Sawulski, *Kogo obciążają podatki w Polsce?*, „IBS Policy Paper” 2019, nr 1, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/03/IBS_Policy_Paper_01_2019.pdf, s. 4-8, dostęp: 25.03.2021. Kalkulacje te nie uwzględniają daniny solidarnościowej ani ulg podatkowych, w tym zwłaszcza na dzieci (art. 27f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), która nierzadko pokrywa całą kwotę podatku obciążającego mniej zamożnych rodziców, pozostają oni zaś obciążeni jedynie składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (ulga ta nie przysługuje w przypadku wychowywania tylko jednego dziecka po przekroczeniu progu 56 tys. dochodu rocznie w przeliczeniu na każdego z rodziców).
- ³⁹ Tamże, s. 9.
- ⁴⁰ T. Lasocki, *Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców – krytyka założeń ustawy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9, s. 23 i nast.
- ⁴¹ Zob. art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.
- ⁴² Zob. art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1813 ze zm.

Bibliografia

- Lasocki T., *Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców – krytyka założeń ustawy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 9.
- PwC, *Wyłudzenia VAT – luka podatkowa w 2014 roku i prognoza na 2015*, 25 września 2015, <https://www.pwc.pl/pl/pdf/luka-vat-pwc-wrzesien-2015.pdf>, dostęp: 25.03.2021.
- Radzikowski K., *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 1)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 11.
- Radzikowski K., *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 3)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2021, nr 2.
- Sawulski J., *Kogo obciążają podatki w Polsce?*, „IBS Policy Paper” 2019, nr 1, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/03/IBS_Policy_Paper_01_2019.pdf, dostęp: 25.03.2021.
- Źródła internetowe
- CASE: *luka w VAT spadła do 7,2% w 2018 roku*, <http://www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-72-w-2018-roku-100878>, dostęp: 25.03.2021.
- Chądryński M., *Luka w VAT przestała się zmniejszać?*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1454584,luka-w-vat-przestala-sie-zmniejszac.html>, dostęp: 25.03.2021.
- Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl.
- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2019 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>, dostęp: 25.03.2021.
- PwC, *Luka podatkowa VAT w Polsce w 2016 r. będzie mniejsza*, <https://www.pwc.pl/pl/media/2017/2017-10-19-pwc-luka-vat-2017.html>, dostęp: 25.03.2021.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1296 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 183 ze zm.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.
Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1836 ze zm.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 266 ze zm.
Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1905 ze zm.
Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz.U. poz. 2192.
Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.
Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 2268 ze zm.
Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1813 ze zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.

Inne źródła

Ocena skutków regulacji, w: Rządowy projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, druk sejmowy nr 2848 (VIII kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7DAEACD321CF827DC125831200488757/%24File/2848%20.pdf>, dostęp: 25.03.2021.
Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, Warsaw, 18 September 2017, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf, dostęp: 25.03.2021.
Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, druk sejmowy nr 210, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA96D038A0AAF148C1258506002D0ED3/%24File/210-uzas.docx>, dostęp: 25.03.2021.