

ILONA SZCZEPAŃSKA



OPODATKOWANIE OSÓB FIZYCZNYCH W ŚWIETLE ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ

Wstęp

Opodatkowanie osób fizycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej nie zostało ujednoczone. Poszczególne państwa mają swobodę w formułowaniu zasad opodatkowania dochodów, w tym kształtu rozwiązań podatkowych co do stosowania ulg i zwolnień podatkowych, a także skal i stawek opodatkowania. Nie oznacza to jednak, że w zakresie wskazanych elementów konstrukcji podatku mówić możemy o całkowitej dowolności w określaniu ich kształtu. Należy bowiem uwzględniać przyjmowane i powszechnie uznawane przez doktrynę zasady podatkowe, takie jak zasada sprawiedliwości, równości oraz powszechności opodatkowania. Istotne jest też spojrzenie na tę problematykę z punktu widzenia tradycji, uwarunkowań historycznych, społecznych i demograficznych poszczególnych państw.

Mimo dwudziestoletniego okresu obowiązywania polskiej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹ rozwiązania prawne w niej zawarte wywołują żywe dyskusje i kontrowersje. Odnosi się to zarówno do kwestii zasadniczych, jak również rozwiązań szczegółowych, które mają szeroki oddźwięk społeczny i medialny, a związane są ze skomplikowanym i jednak ograniczonym zakresem preferencji podatkowych oraz charakterem skali podatkowej. Wśród kwestii wywołujących spory i dyskusje wymienić należy rozważania dotyczące upraszczania systemu podatkowego w zakresie stosowania proporcjonalnych stawek podatku lub progresji podatkowej.

Propozycje wkomponowania do konstrukcji podatku rozwiązań mających na celu uproszczenie jego poboru i rozliczania przez samych podatników nie jest jak wiadomo nowe, nie nosi też unikatowych cech dla polskiego systemu podatkowego. Jest jednak znane i stosowane, a tym samym przybiera różny zakres i formy oraz powinno służyć realizacji celów fiskalnych. Niniejszy artykuł stanowi

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. Dz.U. z 2012 r. Nr 361, ze zm.

próbę udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jak system opodatkowania osób fizycznych służy realizacji zasady sprawiedliwości, biorąc pod uwagę charakter skali podatkowej i rodzaj stawek podatkowych w nim stosowanych.

Zasada sprawiedliwości opodatkowania

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi obciążenie, które wywołuje wśród podatników największe kontrowersje. Ocena tej formy obciążenia podatkowego często zawiera w sobie przymiotnik „sprawiedliwy” lub „niesprawiedliwy”, choć stwierdzenie, że podatek powinien być sprawiedliwy jest bardzo enigmatyczne, *zważywszy, że idea sprawiedliwości nie stanowi wartości bezwzględnej i że nie istnieje zgoda co do tego, jakie warunki musi spełnić podatek, aby mógł być uznany za sprawiedliwy*². Trudności zdefiniowania pojęcia sprawiedliwości w ujęciu ogólnym i sprawiedliwości podatkowej w jej szczególnym znaczeniu wynikają z braku obiektywnego układu odniesienia.

W nauce o podatkach pojęcie sprawiedliwości podatkowej stanowi jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień powszechności i równomierności opodatkowania³. Przykładowo R. Rybarski uważał⁴, że sprawiedliwość podatkową można zrealizować poprzez wprowadzenie zasady powszechności opodatkowania, nieuznającej przywilejów osobistych, a także równości podatkowej, w myśli której bierze się pod uwagę tylko materialne położenie opodatkowanego. Wszyscy podatnicy powinni natomiast ponosić *jednolite obciążenie na cele skarbu*. Idea powszechnego opodatkowania powstała na przełomie XVII i XVIII wieku, przy czym jej szczególny rozwój wiąże się z rewolucją francuską. Podatki wcześniej miały charakter stanowy, gdzie niektóre stany były od nich wolne. Zdaniem R. Rybarskiego, zasady tej już się nie podważa. Brak jest natomiast pełnej zgodności co do rozumienia zasady równości opodatkowania. Uważa się, że obciążenia podatkowe nie mogą być uzależnione od osoby płacącej podatek, jej stanowiska społecznego, czy przynależności do uprzywilejowanego stanu. Powinny natomiast równomiernie obciążać osoby pozostające w identycznej sytuacji materialnej. Idea równości opodatkowania nie jest realizowana w żadnym z ustrojów, nawet w warunkach demokracji. W ustroju demokratycznym rządzący muszą liczyć się z dużymi grupami wyborców, którzy jednocześnie są podatnikami. Grupy te mogą być bardziej uprzywilejowane od innych.

W literaturze przedmiotu brak jest jednolitej definicji sprawiedliwości podatkowej. Mówi się o sprawiedliwości w ujęciu obiektywnym, która ma szczególny wymiar praktyczny, gdyż w tym rozumieniu stara się ją uwzględnić władza

² M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Warszawa 2000, s. 241.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 166.

⁴ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 208 i nast.

publiczna, nakładająca podatki. Obok sprawiedliwości obiektywnej wskazywana jest sprawiedliwość subiektywna. Ostatnią ze wskazanych zajmuje się psychologia społeczna. Dotyczy ona postrzegania podatków przez samych podatników w kontekście rozwiązań uznanych przez nich samych za sprawiedliwe. T. Famulska⁵, która wprowadziła wskazane rozróżnienie stoi na stanowisku, że istotne jest w tym zakresie podnoszenie poziomu wiedzy ekonomicznej, dzięki czemu będziemy mieli do czynienia z lepszym zrozumieniem problemów związanych z wysokością opodatkowania. Autorka uważa, że osoby słabiej wykształcone częściej uważają opodatkowanie za niesprawiedliwe, a sam wymóg sprawiedliwości wykluczany jest przez chociażby elitarne preferencje podatkowe. W subiektywnym podejściu podatnicy utożsamiają najczęściej sprawiedliwość podatkową z obniżeniem ciężarów podatkowych⁶. Dla podatnika podatek sprawiedliwy to ten, który płacony jest przez innych. Ważne jest, aby władza nakładająca podatki uwzględniała ich ocenę w oczach podatników, ponieważ ocena podatków jako niesprawiedliwych sprzyja ucieczce od nich. Sprawiedliwe opodatkowanie stanowi argument, pozwalający uzyskać społeczną akceptację dla systemu podatkowego⁷.

Inni autorzy – J. Gliniecka i J. Harasimowicz stwierdzają⁸, że pojęcie sprawiedliwości podatkowej jest trudne, a właściwie niemożliwe do określenia. W podobny sposób wypowiada się A. Gomułowicz⁹. Autor ten stoi na stanowisku, że problemu sprawiedliwości podatkowej nigdy nie da się wyczerpać w sposób ostateczny. Przesunięcie dochodu od jednostki na rzecz państwa powinno opierać się na prawach etycznych. Implikuje to jednak problemy związane z nadużywaniem pojęcia sprawiedliwości przez niektóre grupy nacisku, które działają wyłącznie we własnym interesie. A. Gomułowicz pisze również, że: *w procesie legislacyjnym dotyczącym opodatkowania co do formy i treści rozwiązań legislacyjnych podejmowane są w wąskim kręgu wtajemniczonych, a projekty podatkowe długo pozostają nieznanne zarówno ekspertom, parlamentarzystom i oczywiście społeczeństwu. Może się zdarzyć, (...), że z założenia demokratyczny proces legislacji podatkowej może być pozorem i dekoracją*¹⁰.

Pamiętać również należy, że pojawiają się sprzeczności interesów, często trudne do pogodzenia. Inaczej mówiąc, każda jednostka, czy grupa społeczna może pojęcie sprawiedliwości rozumieć całkiem odmiennie. Co więcej, obie strony będą uwa-

⁵ T. Famulska, *Sprawiedliwość podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5, s. 3–4.

⁶ J. Głuchowski, *Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne*, [w:] *System podatkowy. Stan, kierunki, reformy, wpływ na wzrost gospodarczy*, Stanowisko Rady Społeczno-Gospodarczej Raport nr 36, Warszawa 1999, s. 38–46.

⁷ T. Famulska, *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, 1998, s. 22–34.

⁸ J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Z zagadnień teorii podatku*, „Głosa” 1997, nr 5, s. 1.

⁹ A. Gomułowicz, *Zagadnienia etyki w opodatkowaniu*, [w:] *Księga Pamiątkowa Ku Czci Profesora E. Teglera*, Poznań 1997, s. 85.

¹⁰ A. Gomułowicz, *Lobbystyczny aspekt tworzenia prawa podatkowego*, [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, A. Kostecki (red.), Kraków 2000, s. 80–81.

żały, że racja leży po ich stronie, co prowadzi do wysuwania sprzecznych wniosków wywodzonych z postulatu sprawiedliwości. Zdaniem A. Gomułowicza, taka zależność oznacza, że pojęcie sprawiedliwości stanowi pojęcie względne. Prowadzi to do wniosku, że zasada ta nie jest pustą słowną formułą. W przeciwnym razie podatki nakładanoby bez uwzględnienia postulatu sprawiedliwości. A. Gomułowicz opowiada się za opodatkowaniem według zasady zdolności płatniczej. Ten element stanowi dla autora wyraz sprawiedliwości podatkowej.

Sprawiedliwość podatkowa w nieco szerszym aspekcie rozpatrywana była przez L. Kurowskiego¹¹. Autor wyraża zdanie, że: *sprawiedliwością w danym państwie i w danym okresie jest to, co legalnie powołany organ legislacji ustanowił jako prawo. Sprawiedliwością jest prawo. Może jednak powstać pytanie: jeżeli prawo staje się przedmiotem sporu pomiędzy państwem a obywatelem, to jak taki spór rozstrzygnąć? W prawie rzymskim rozstrzygnięcie jest bardzo proste: salus rei publice lex esto. Wyznaję tę zasadę i twierdzę, że jest ona zasadą powszechnie obowiązującą.*

Taka definicja sprawiedliwości wydaje się być trudna do przyjęcia. Znajomość mechanizmu wyborów demokratycznych nie do końca pozwala na stwierdzenie, że prawo jest sprawiedliwością. Można jednak stwierdzić, że podatek uchwalony przez większość parlamentarną, może zostać uznany za sprawiedliwy przez część podatników, jednak dla pozostałych ze sprawiedliwością może nie mieć nic wspólnego, przynajmniej w ich subiektywnym odczuciu. Reasumując zatem, utożsamianie prawa ze sprawiedliwością nie ma swojego uzasadnienia, gdyż może być ono oceniane jako sprawiedliwe lub nie.

Twierdzenie L. Kurowskiego o nadrzędności interesu państwa nad interesem obywateli wymaga również dostrzeżenia faktu, że przecież obywatele danego państwa nie są bezimiennymi jednostkami. Każdy ma swoją podmiotowość, potrzeby, do zaspokojenia których dąży. W przeciwnym razie istnieje obawa, że jednostka przestanie utożsamiać się ze społeczeństwem i pracą dla dobra wspólnego. Przykładem nadrzędności interesów podatnika nad interesami państwa może być orzecznictwo sądowe, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie spotkać się możemy z rozstrzygnięciami na korzyść podatnika. Nie można jednak odmówić racji twierdzeniu L. Kurowskiego, ponieważ bezwzględne uznanie nadrzędności interesów jednostki może prowadzić do poważnych kolizji z funkcjami jakie pełnione są przez państwo. Zachowanie zatem odpowiednich proporcji między interesem państwa a podatnika powinno stanowić założenie racjonalnej polityki podatkowej. Teoretyczna zasada sprawiedliwości podatkowej powinna mieć swój wyraz w prowadzonej przez państwo polityce podatkowej wraz z podatkowym ustawodawstwem¹².

¹¹ L. Kurowski, *Jak rozumieć sprawiedliwość*, [w:] *Podatki w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 1996, s. 25.

¹² E. Tegler, *Wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne sprawiedliwości podatkowej*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora dr Leona Kurowskiego: podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 1998, E. Chojna-Duch, W. Gronowski (red.), s. 56.

Rozważając problem sprawiedliwości podatkowej wskazać można trzy koncepcje sprawiedliwości jakie ukształtowały się w literaturze przedmiotu. Pierwsze podejście nawiązuje do pojmowania sprawiedliwości opartej na wymianie, która zakłada że każdy podatnik powinien zapłacić tyle samo, bez uwzględniania jego materialnej i indywidualnej zarazem sytuacji. Według tej koncepcji bez znaczenia są ewentualne ekonomiczne lub społeczne nierówności między podatnikami.

Druga z koncepcji sprawiedliwości podatkowej opiera się na podejściu proporcjonalnym. Jest ona określana mianem sprawiedliwości dystrybucyjnej. Koncepcja zakłada, że opodatkowanie powinno być zróżnicowane w zależności od stopnia, w jakim podatnik korzysta z wytworzonych bogactw. W myśl tego podejścia podatkiem sprawiedliwym jest podatek proporcjonalny. W tym przypadku sprawiedliwość nie jest tożsama z bezpośrednią równością między jednostkami, lecz z równością stosunku między tym, co każdy wnosi i wynosi z wytworzonego przez wszystkich. Zwolennicy tej teorii uznają, że podatek proporcjonalny jest najsprawiedliwszy, ponieważ prowadzi do jednakowego procentowo wkładu każdego płatnika do kasy państwa.

Trzecie podejście powołuje się na ścisły związek sprawiedliwości podatkowej ze sprawiedliwością społeczną. Za pomocą podatku dąży się do zmniejszenia nierówności dochodów. W tym ujęciu podatek jest z założenia progresywny, zindywidualizowany oraz musi uwzględniać zdolność podatkową podatnika¹³.

Sprawiedliwość podatkowa może być konkretyzowana za pomocą teorii ekwiwalentności albo teorii zdolności płatniczej. Pierwsza zakłada, że istnieje wzajemny proporcjonalny stosunek między wysokością podatku a poziomem wydatków publicznych pozostających w związku z ochroną obywateli i ich majątku¹⁴. Koncepcja ta nigdy nie została zrealizowana ze względu na brak możliwości przeliczenia wszystkich korzyści z tytułu wydatków publicznych, osiągniętych przez poszczególne osoby. Współcześnie przyjmuje się, że sprawiedliwe opodatkowanie to takie, które uwzględnia zdolność podatników do ponoszenia ciężaru podatkowego. Zasada opodatkowania według zdolności podatkowej jest indywidualnie interpretowana w stosunku od różnego rodzaju podatków. W podatku dochodowym od osób fizycznych jej konkretyzacja oznacza uzależnienie wysokości obciążenia podatkowego od potrzeb osobistych, które jednostka jest w stanie zaspokoić z uzyskanego dochodu¹⁵. Utożsamianie zdolności podatkowej z możliwością zaspokojenia potrzeb osobistych z uzyskanego dochodu dało natomiast podstawę do wprowadzenia minimum wolnego od podatku i progresji podatkowej.

¹³ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa...*, op. cit., s. 241–244.

¹⁴ A. Gomułowicz, *Funkcja trwałej wydajności podatku i funkcja sprawiedliwości a system podatkowy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 1, s. 1.

¹⁵ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 4, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC, 2003, s. 58.

Progresja podatkowa

Progresja podatkowa jako jedna z koncepcji sprawiedliwości podatkowej, postrzegana jest często przez osoby mniej zamożne jako jej wyraz. Sama forma progresji, nawet skonstruowanej w doskonały sposób i uwzględniającej zróżnicowane obciążenia nie decyduje o tym czy system podatkowy jest sprawiedliwy. Aby ocenić sprawiedliwość systemu podatkowego pod uwagę należy brać nie jeden podatek, ale cały system opodatkowania, na który składa się cały kompleks podatków, uwzględniając także możliwość ich przerzucania¹⁶. Dlatego też, jak piszą P.M. Gaudemet i J. Molinier, przez długi czas sądzono, że formułowaną w imię sprawiedliwości podatkowej zasadę równości wobec podatku spełnia podatek proporcjonalny¹⁷. Po niedługim czasie zauważono jednak, że określona część dochodu poświęcona przez podatnika bogatego nie jest subiektywnie takim samym obciążeniem, jak ta sama część dochodu oddana przez osobę biedną. O ile pierwszy oddając część nadwyżki uszczupla jedynie własne oszczędności, o tyle osoby biedne płacą kosztem zaspokojenia swych własnych podstawowych potrzeb. Jak stwierdził G. Buffon: *Talar biedaka przeznaczony na opłacenie artykułów pierwszej potrzeby i talar, który dopełnia mieszek bankiera, są w oczach matematyka dwiema jednostkami tego samego rodzaju, lecz pod względem moralnym pierwsza ma wartość złotego luidora, druga zaledwie miedziaka*¹⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe, przy twierdzeniu, że opodatkowanie proporcjonalne jest sprawiedliwsze, ponieważ prowadzi do równego obciążenia wszystkich, uwzględnienia wymaga fakt, jaki różne grupy podatników mają całkowity wkład do kasy państwa. Podatek dochodowy, jak wcześniej zostało to zaznaczone, nie może być rozpatrywany w oderwaniu od innych konstrukcji podatkowych, zwłaszcza podatków pośrednich, a szczególnie podatku od towarów i usług – powszechnie nazywanego.

Stosowanie skali progresywnej w podatkach od dochodów osobistych znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w przesłankach etycznych, mających swój wyraz w zasadzie sprawiedliwości. Istotne z punktu widzenia progresji są również przesłanki ekonomiczne, polityczne oraz społeczne.

Uzasadnienie ekonomiczne odwołuje się do koncepcji automatycznych stabilizatorów koniunktury, do których obok takich elementów jak selektywne podatki konsumpcyjne, programy stabilizowania cen w rolnictwie, systemy ubezpieczeń od bezrobocia oraz proporcjonalne opodatkowanie zysków przedsiębiorstw, powszechnie zaliczane jest również progresywne opodatkowanie dochodów oso-

¹⁶ N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 142–143.

¹⁷ Taki podatek zalecono i wprowadzono we Francji w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a w niektórych krajach zasada proporcjonalności podniesiona została do rangi konstytucyjnej. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa: PWE, 2000, s. 535–536.

¹⁸ *Ibidem*, s. 536.

bistych.¹⁹ Wykorzystanie skali progresywnej przez podatników pozwala władzom publicznym na kontrolowanie wielkości popytu konsumpcyjnego, poprzez ograniczenie wzrostu dochodów jakim rozporządzać mogą gospodarstwa domowe w fazie ożywienia gospodarczego oraz spowolnienie tempa ich spadku w fazie spowolnienia gospodarki. Właściwie skonstruowana skala progresywna pozwoli na spowolnienie spadku dochodów rozporządzalnych w okresie, w którym koniunktura będzie w złej kondycji. Popyt konsumpcyjny zmniejszy się zatem w tempie wolniejszym od spadku produktu krajowego brutto, bez ingerencji władz fiskalnych²⁰.

Polityczne uzasadnienie implementacji w systemie podatkowym progresywnych podatków od dochodów osobistych znajduje swój wyraz w teorii wyboru politycznego. Partie polityczne przyjmując założenia teorii wyboru politycznego preferują progresję opodatkowania dochodów osobistych dla sfinansowania korzystnych dla elektoratu programów wydatków publicznych. W konsekwencji politycy, którzy sprawują władzę skłaniać się będą do wykorzystania takich instrumentów polityki fiskalnej, które pozwolą na maksymalizację liczby oddanych głosów, jakie są niezbędne w celu jej utrzymania. Należy jednak mieć na uwadze, że ciężar sfinansowania wydatków publicznych, przynoszących korzyści potencjalnym wyborcom, w przypadku skali progresywnej może zostać rozłożony nierównomiernie między podatników – wyborców o odmiennym poziomie dochodów. Progresja podatkowa sankcjonuje zatem zjawisko dywersyfikacji wartości głosu wyborczego. Oznacza to, że dla partii politycznej, która sprawuje władzę nie jest bez znaczenia, czy dla sfinansowania wydatków opodatkowanych zostanie większość podatników o najniższych dochodach, czy niewielka liczba wyborców o dochodach najwyższych. Zwiększenie progresji opodatkowania dochodów umożliwi sfinansowanie zwiększonych wydatków wyższymi podatkami płaconymi przez niewielką grupę wyborców o wysokich dochodach.

Uzasadnienie etyczne progresji podatkowej opiera się właśnie na poszukiwaniu odpowiedniej techniki implementacji zasady sprawiedliwości opodatkowania. Samo pojęcie sprawiedliwości podatkowej nie jest jednoznaczne, a to ze względu na fakt, że w literaturze wyodrębniana jest sprawiedliwość subiektywna, oparta na założeniach psychologii ekonomicznej oraz sprawiedliwość obiektywna, wywodzona z teorii ekonomii i finansów.²¹ Sprawiedliwość subiektywna spełniona będzie, jeśli społeczeństwo lub znacząca jego część będzie oceniać podatki jako sprawiedliwe, osiągnięcie sprawiedliwości obiektywnej zależy natomiast od implementacji w systemie podatkowym elementów tzw. sprawiedliwości poziomej i pionowej. Pierwsza z nich jest spełniona, gdy podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji obciążone są takim samym podatkiem, podczas gdy spr-

¹⁹ J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, Warszawa: PWN, 1976, s. 143–148.

²⁰ R.E. Hall, J.B. Tylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Warszawa: PWN, 1995, s. 143.

²¹ T. Famulka, *Sprawiedliwość podatkowa*, „Przegląd podatkowy” 1996, nr 5, s. 3.

wiedliwość pionowa wymaga obciążenia odpowiednio wyższymi zobowiązaniami fiskalnymi podatników znajdujących się w lepszej sytuacji.

Rozważając sprawiedliwość opodatkowania progresywnego wskazać należy na twierdzenia A. Gomułowicza i J. Małeckiego, którzy podnoszą, że istotą sprawiedliwości podatkowej jest to, że: *podmioty będące w takich samych warunkach ekonomicznych muszą być pod względem podatkowym traktowane w taki sam sposób. Nierówna i różna co do wysokości podstawa opodatkowania musi prowadzić do odmiennej wysokości podatku przy respektowaniu zdolności płatniczej podatnika*²².

Inni autorzy opowiadający się za progresją przyznali, że progresywny podatek dochodowy jest sam w sobie niesprawiedliwy, ale niesprawiedliwość ta ma kompensować jeszcze większą niesprawiedliwość proporcjonalnego podatku od konsumpcji, który zbyt silnie obciąża podatników, zwłaszcza najuboższych i obarczonych rodziną. Pojawienie się zatem myśli, że progresja sama w sobie może nie być sprawiedliwa, rodzi konieczność wskazania dla niej uzasadnień.

Analiza zasady sprawiedliwości opodatkowania wymaga również zwrócenia uwagi na problem związany z prawidłowym rozłożeniem ciężaru opodatkowania między podatników osiągających dochody w różnej wysokości. W tym kontekście pojawia się zagadnienie m.in. zasada ekwiwalencji oraz zasada zdolności płatniczej podatników. Zasada ekwiwalencji wskazuje, aby każdy podatnik obciążony został proporcjonalnie do korzyści, jakie osiąga z działalności władzy publicznej. Zasada zdolności płatniczej nakazuje natomiast, aby podstawą obciążenia podatników była ich indywidualna zdolność do płacenia podatków. O ile zatem zasada odmiennej wysokości podatku dla osób o różnych dochodach znajduje zwolenników, o tyle problemem staje się akceptacja różnej wysokości stawek podatkowych dla osób o różnych dochodach w myśl teorii różnej zdolności płatniczej. Można zatem pozwolić sobie na twierdzenie, że skoro ludzie są równi i każdy ma takie same prawa polityczne, dlaczego obciążenia fiskalne jednych są wyższe od innych? Podatnicy płacąc podatki w różnej wysokości mają przecież takie same prawa. Jednak w kwestiach podatkowych, ta jedna z naczelných zasad demokracji nie jest zachowana. Progresja podatkowa tworzy zatem asymetrię praw i obowiązków. Nie jest bowiem regułą, że osoby płacące najwyższe podatki uzyskują od państwa największe korzyści. W wielu przypadkach zależność ta jest proporcjonalna odwrotnie. Jak uważa T. Sommer, konsekwentne stosowanie zasady ekwiwalentności prowadzić powinno to tego, że najwięcej płaciliby najbiedniejsi. Oni bowiem najbardziej potrzebują państwa jego opieki, gdyż nie są w stanie zapewnić sobie ochrony opłacanej indywidualnie²³.

A. Gomułowicz, twierdzi natomiast, że opodatkowanie według zasady ekwiwalentności sprawia, że: *państwo traktowane jest jako podmiot działający w intere-*

²² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 1998, s. 88.

²³ T. Sommer, *Czy da się usprawiedliwić podatki? Czyli sposoby usprawiedliwiania podatków w świetle ideologii praw człowieka*, Warszawa: 2S Media, 2006, s. 107.

sie tych, którzy płacą podatki²⁴. Zdaniem autora zasada ekwiwalencji podatkowej prowadzi do ograniczenia powszechności opodatkowania, gdyż: *Podatek płaci bowiem tylko ten, kto żąda ze strony państwa wzajemnych, bezpośrednich korzyści*²⁵. Twierdzenie to nie znajduje jednak uzasadnienia, gdyż zasada ekwiwalentności nie wprowadza dobrowolności świadczenia. Ciężar podatków ponoszony jest przez wszystkich. A. Gomułowicz utrzymuje również, że: *istnieje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między rozmiarami obowiązku podatkowego a rozmiarami świadczeń wzajemnych państwa*²⁶. Trudno jednak zgodzić się z tym twierdzeniem, gdyż państwo wykonuje swoje podstawowe funkcje dla wszystkich obywateli bez względu na płacone przez nich podatki, a dobra publiczne dostępne są w takim samym stopniu dla wszystkich obywateli, bez względu na wysokość płaconych przez nich podatków. Wskazać tu można również twierdzenie I. Mirka, który pisze, że: *podatki służą ogólnemu finansowaniu zadań publicznych i nie można traktować ich w kategoriach świadczenia wzajemnego, odpłatności za jakieś szczególne świadczenie ze strony uprawnionego podmiotu publicznoprawnego*²⁷.

Właściwym wydaje się tu zatem powołanie P.M. Gaudameta i J. Moliniera, którzy zaznaczają, że: *Doktryny podatku – ceny nie da się wykorzystać w teorii podatku, gdyż po pierwsze, nie umożliwiała ona wymierzenia podatku od każdego podatnika, ponieważ nie da się zmierzyć wartości usług dostarczonych przez państwo każdemu obywatelowi. Po drugie, liczne usługi nie mają wartości dającej się mierzyć w pieniądzu, wobec tego nie można uważać podatku za ich cenę*²⁸.

Zasada ekwiwalencji powinna być wobec powyższego rozpatrywana w aspekcie ogólnym, w ramach relacji między państwem a ogółem podatników. Istnienie związku między podatkami płaconymi przez ogół podatników a świadczeniami państwa na ich rzecz nie powinno bowiem budzić żadnych wątpliwości. Jedną z podstawowych funkcji jaką pełnią podatki jest przecież funkcja redystrybucyjna.

Przeciwieństwem teorii ekwiwalencji jest teoria zdolności płatniczej – drugi filar, na którym opiera się progresja podatkowa. A. Gomułowicz twierdzi, że zasada zdolności płatniczej należała do jednego z kanonów myślenia o racjonalnych podatkach i systemie podatkowym i dopiero *w pewnym okresie, jako konkurent tej zasady pojawił się w doktrynie postulat korzyści i ekwiwalencji świadczenia podatkowego*²⁹.

Koncepcja zdolności płatniczej nawiązuje do arystotelesowskiej idei postrzegania państwa jako dobra nadrzędnego, którego zadaniem jest urzeczywistnić dobro publiczne, zgodnie z finansowymi możliwościami³⁰. Takie ujęcie nakazuje

²⁴ A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 48–49.

²⁵ *Ibidem*, s. 64

²⁶ *Ibidem*, s. 67

²⁷ I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Warszawa 1999, s. 201.

²⁸ P.M. Gaudamet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 431.

²⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo...*, *op. cit.*, s. 80.

³⁰ *Ibidem*, s. 80.

traktować dochody podatkowe jako takie, które służyć mają prowadzeniu działalności w interesie ogółu obywateli, gdyż państwo nie może działać wyłącznie w interesie określonej grupy społecznej. Zgodnie z teorią zdolności płatniczej, korzyści uzyskiwane przez podatnika nie mogą mieć wpływu na wysokość jego zobowiązania podatkowego. Jak bowiem piszą A. Gomułowicz i J. Małecki: *Podatnik nie płaci za indywidualnie otrzymane świadczenia, ale za te zadania państwa, które zapewniają normalny bieg życia społecznego zarówno podatnikom, jak i niepodatnikom*³¹. Jeśli obywatele korzystają z usług państwa, powinni obciążenia dzielić między siebie tak, aby każdy je ponosił według swoich możliwości, a nie uzyskiwanych korzyści. W tym względzie decydującym czynnikiem powinna być zdolność jednostki do poniesienia ciężaru finansowego utrzymania państwa.

Urzeczywistnienie zasady zdolności płatniczej wiąże się zatem z progresją podatkową, jednak kwestią sporną jest stopień progresji. Tym samym A. Gomułowicz wymienia rozwiązania systemowe, które powinny być przyjęte przez ustawodawstwo podatkowe, w celu stworzenia gwarancji przestrzegania wymiaru podatków zgodnie z zasadą zdolności płatniczej.

Wskazuje zatem, że właściwym i uzasadnionym jest podatkowe obciążenie tylko takich zdarzeń i przedmiotów, które obiektywnie mogą świadczyć o zdolności płatniczej podatnika. Ta ogólnie sformułowana przesłanka, odnosząca się do przedmiotu opodatkowania spełniona jest przez podatki bezpośrednie, gdyż dochód służyć może jako wskaźnik ekonomicznej zdolności płatniczej. Problematyczne jest natomiast, zdaniem autora, określenie zdolności płatniczej przy podatkach od dochodu wydatkowanego. A. Gomułowicz wskazuje dalej, że przedmiot opodatkowania zgodny być powinien z pozostałymi elementami systemu podatkowego, tak aby zarówno w sensie ekonomicznym, jak i prawnym nie zachodziła dysharmonia. Autor zaznacza dodatkowo, że stawka progresywna zapewniać ma wydajność podatków, a zatem powinna być tak ukształtowana, aby spełniała zasadę ochrony źródeł przychodu przy jednoczesnym respektowaniu zakazu opodatkowania o charakterze konfiskacyjnym. System podatkowy musi dodatkowo wskazywać kryteria, dzięki którym zaistnieje możliwość różnicowania ciężaru podatkowego³².

Praktyczne zastosowanie zasady zdolności płatniczej wymaga dostosowania wysokości obciążeń podatkowych do indywidualnie określonej zdolności poniesienia ciężaru podatku. Ofiara ponoszona przez każdego podatnika powinna być proporcjonalna do jego możliwości. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku zasady korzyści, nie ma tu możliwości bezpośredniego uzależnienia wysokości podatku, wyrażonego w jednostkach pieniężnych do zdolności płatniczej, opierającej się na niemierzalnych, zindywidualizowanych cechach charakteryzujących sytuację społeczno-ekonomiczną podatnika. Stąd przyjęta jest teza, że osoby

³¹ *Ibidem*, s. 49.

³² *Ibidem*, s. 81.

o wyższych dochodach mogą zostać obciążone wyższym podatkiem, ponieważ uszczuplony dochód zostałby przeznaczony na przynoszące mniejszą użyteczność dobra prywatne. W przypadku osób o niższych dochodach, podatek pobierany w skali proporcjonalnej ogranicza konsumpcję dóbr przynoszących odpowiednio większą użyteczność i podatnik ponosi w konsekwencji wyższe obciążenia, a to ze względu na mniejszą zdolność płatniczą. Jeżeli zatem każda dodatkowa jednostka dochodu przynosi coraz mniejszy przyrost użyteczności, to uzasadnione jest stosowanie progresywnych podatków dochodowych.

Współcześnie, progresywny podatek dochodowy obowiązuje w większości państw. Fakt obowiązywania w wielu państwach progresji podatkowej nie stanowi jednak argumentu za jej zachowaniem. Koniecznym staje się rozważenie jego wad i zalet w stosunku do innych form opodatkowania dochodów. Jest to bowiem warunek konieczny jeśli chcemy odnieść się do jego przydatności dla finansów publicznych i gospodarki.

Argumenty przemawiające przeciwko progresji podatkowej dzielone są na takie, które odnoszą się do samej progresji, oraz takie, które odnoszą się do funkcjonowania progresywnych podatków dochodowych. Przeciwnicy progresywnego opodatkowania podnoszą tezę, że progresja szkodzi biedniejszym, którym zasadniczo powinna pomagać, a to głównie poprzez ograniczenie możliwości zarobkowania. Ogranicza tym samym kapitalizację oraz konsumpcję. Jak pisał A. Krzyżanowski, znaczna progresja *doprowadza do wyników sprzecznych z jej celem. Zwiększa upadek gospodarczy ku szkodzie wielkiego zastępu ludzi biedniejszych. Miałaby rację bytu chyba tylko jako kara nałożona na bogatych (...)*³³.

Prezentowany jest również pogląd, że podatek progresywny, nie jest sprawiedliwy, efektywny, nie jest również prosty i zrozumiały. Sprzyja oszustwom oraz uchylaniu się od podatku. Gospodarka ponosi ogromne straty spowodowane lokowaniem towarów i usług w inwestycje czynione na potrzeby systemu podatkowego, a nie gospodarcze³⁴.

Podatek oparty na progresji z licznymi ulgami w jego konstrukcji jest skomplikowany. Dla ich stosowania wymaga to bowiem zatrudniania wysoko opłacanych specjalistów. Co więcej, złożone podatki są zachętą dla podatników do szukania dla siebie rozwiązań oszczędnościowych, kosztem innych podatników. Zmniejszają również zaufanie do władz rządzących, zachęcając tym samym do zrywania współpracy z systemem podatkowym, co prowadzi do unikania płacenia od podatków.

Podatek progresywny cechuje również cecha niezrozumiałości. Wynika to między innymi z tego, że szereg przepisów napisanych jest w taki sposób, że nie tylko „zwykli podatnicy”, ale również specjaliści nie potrafią ich zrozumieć. Wskazuje na to sam fakt, że jeden przepis może być interpretowany na kilka

³³ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań 1923, s. 195.

³⁴ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998, s. 14.

różnych sposobów, w różnych izbach skarbowych wydawane są różne decyzje w identycznych stanach faktycznych, Naczelny Sąd Administracyjny kreuje sprzeczne ze sobą wyroki, a nawet Ministerstwo Finansów zmienia zdanie na temat interpretacji jakie zostały wydane.

Progresywny podatek dochodowy jest również bardzo kosztowny, a przez to nieefektywny i niewydajny. Jego założeniem jest spełnienie kilku funkcji, z których de facto żadna nie jest w pełni realizowana. Ulgi podatkowe, stanowią ten element konstrukcji, który nie wywołuje pożądanych zachowań po stronie podatników. Progresja podatkowa stanowi zatem rodzaj iluzji, ponieważ bogatsi korzystają z preferencji podatkowych, płacąc mniejszy procent swojego dochodu od biedniejszych.

Progresywne podatki dochodowe zniechęcają do podejmowania pracy i zakłócają proces specjalizacji zawodowej i podziału pracy. Podatek dochodowy przy wysokiej progresji hamuje przedsiębiorczość, ze względu na to że coraz wyższy dochód będący wynikiem wydajniejszej pracy jest coraz wyżej opodatkowany. Progresja podatkowa sprzyja również rozwojowi szarej strefy, ponieważ wraz ze wzrostem stawki podatkowej rośnie również pokusa uchylania się od wykazywania dochodu do opodatkowania. Wiąże się to również z faktem, że wysokość progów podatkowych kalkulowana jest na podstawie kryteriów społecznych, a nie gospodarczych, co przy zróżnicowaniu stawek oznacza dyskomfort określonej grupy podatników, określanej mianem klasy średniej. Przez wysokie opodatkowanie ma ona również uniemożliwioną możliwość akumulacji kapitału, czego skutkiem jest właśnie wepchnięcie jej do wspomnianej szarej strefy. Można zatem przypuszczać, że gdyby większa część ich dochodów pozostawiono w najniższym przedziale podatkowym, wówczas znaczne kwoty zamiast odpływać w szarą strefę, zostałyby objęte niższą stawką podatkową, ale z punktu widzenia dochodów budżetu Skarbu Państwa gwarantowałyby określone wpływy, choć na niższym poziomie.

Podatek progresywny utrudnia również inwestycje prywatne, ponieważ odbiera podatnikom tę część dochodu, która mogłaby zostać przeznaczona na inwestycje, pozostawiając w rękach podatników tylko środki wystarczające na konsumpcję.

Większość decydentów może opowiadać się za wysoką progresją podatkową, dopóki nie zda sobie sprawy, że podatki są przerzucane i progresywnie opodatkowana mniejszość przerzuci znaczną część tego obciążenia na gorzej usytuowaną większość. W zasadzie wszystkie podatki są przerzucane, nie tylko podatki pośrednie. Konsument płaci de facto nie tylko cło i podatki najbardziej wpływające na cenę, a zatem podatek VAT i akcyzę. Podatek dochodowy, którym obciążony jest sprzedawca i jego pracownicy również jest do tej grupy zaliczany. Najpowszechniejszą reakcją podatników na zwiększone stawki podatkowe jest bowiem zawsze próba zwiększenia własnej marży, w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą.

W państwach demokratycznych, często do władzy dochodzą politycy, którzy przekonują biedniejszą część społeczeństwa o konieczności opodatkowania

bogatszej mniejszości. Mając jednak na uwadze fakt, że podatki są przerzucane, głosowanie biedniejszych podatników za wyższym opodatkowaniem bogatszych jest równoznaczne z opodatkowaniem samych siebie. Z uwagi na wspomnianą przerzucalność podatków, najważniejszą sprawą dla oceny systemu podatkowego jest ustalenie globalnej kwoty podatku, jaką należy osiągnąć. Jeżeli bowiem wprowadzony zostanie dodatkowy podatek od określonej grupy podatników i uzyskaną w ten sposób kwotę przeznaczy się na dotację dla innej grupy podatników, to o tę samą kwotę zwiększy się cena towarów lub usług dostarczanych przez pierwszą grupę podatników. W efekcie końcowym wszyscy konsumenci jako pewna całość zapłacą za wszystko tyle samo.

Progresywne opodatkowanie przyczyniać się może do osiągnięcia szeregu pożądaných ekonomicznie, politycznie, czy społecznie celów. Wybór między opodatkowaniem proporcjonalnym a progresywnym dokonywany jest również z perspektywy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej. Rozpoznanie czynników determinujących w ostatecznym rozrachunku stopień progresywności określa rzeczywisty wpływ podatku na zróżnicowanie dochodów w społeczeństwie.

Podstawowymi czynnikami, które charakteryzują się daleko idącym zróżnicowaniem w systemach podatkowych rozwiniętych gospodarczo krajów, określającymi budowę skali podatkowej są rozpiętość progów podatkowych, liczba przedziałów między marginalnymi progami, oraz kwota minimum wolnego od opodatkowania. Najważniejszymi ekonomicznymi determinantami progresywności skal podatkowych są natomiast zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem, struktura i rozkład dochodów według przedziałów podatkowych, nominalne zmiany dochodów przed opodatkowaniem, a także stopień wykorzystania preferencji podatkowych przez podatników o niskich i wysokich dochodach.

Czynniki techniczne determinują określone przez władze fiskalne zasady obciążenia dochodów osobistych, natomiast czynniki ekonomiczne wypełniają zakres określany w ustawach podatkowych regulacje dotyczące progresywnej skali podatkowej. Dokładne rozpoznanie obu grup czynników jest konieczne dla pełnej oceny rzeczywistego, a nie tylko dekretowanego przez władze fiskalne stopnia progresywności skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Omawiając koncepcje sprawiedliwości podatkowej nie sposób pominąć tej jej formy, która oparta jest na podejściu proporcjonalnym, określanym mianem sprawiedliwości dystrybucyjnej. Podatkiem sprawiedliwym jest w myśl tego podejścia podatek liniowy. W ujęciu klasycznym podatek liniowy wiąże się z opodatkowaniem proporcjonalnym³⁵. Współcześnie proponowany podatek liniowy nie jest jednak wyrazem idei opodatkowania proporcjonalnego. Wprawdzie przewiduje on jedną stawkę podatku, jednocześnie jednak zakłada występowanie kwoty wolnej od opodatkowania, której znaczenie – wraz ze wzrostem dochodu maleje.

³⁵ B. Brzeziński, *Podatek zwany liniowym*, „Przegląd podatkowy” 1998, nr 9, s. 1.

Podatek liniowy

Postulat zastąpienia podatku progresywnego podatkiem liniowym po raz pierwszy wysunął M. Friedman, który zaproponował na początku lat 60. XX wieku jednolitą stawkę podatkową w wysokości 23,5%³⁶. Według twórcy koncepcji: *Niska, jednolita stopa – powiedzmy 20-procentowa – na dochody wyższe od progu zwolnień, który wynika z metryki podatkowej i bez żadnych potrąceń od bazowej kwoty opodatkowania, poza wydatkami ściśle zawodowymi, dałaby więcej przychodów, aniżeli obecna, ociążała struktura podatkowa. Lepiej też powodziłoby się podatnikom, ponieważ zaoszczędziłoby im to kosztów ukrywania dochodów przed opodatkowaniem. Lepiej też wyszłaby na tym gospodarka, ponieważ względy podatkowe odgrywałyby mniejszą rolę w alokacji zasobów. Stratni byłiby jedynie prawnicy, rachmistrze, urzędnicy publiczni i członkowie legislatur, którzy mogliby się zająć czymś bardziej produktywnym aniżeli wypełnianiem formularzy podatkowych oraz wykrywaniem i likwidowaniem luk w istniejącym prawodawstwie*³⁷.

Należy przy tym pamiętać, że mając na myśli obniżenie podatków, M. Friedman pamiętał o dostosowaniu rozwiązań podatkowych do zdolności płatniczej najuboższej części społeczeństwa. Z tych przesłanek wywodzi się koncepcja negatywnego podatku dochodowego, którą za M. Friedmanem można scharakteryzować następująco: *Kiedy dochód przekraczałby wartość progową, płaciłoby się podatek, którego rozmiary zależałyby od stóp podatkowych nakładanych na różne wielkości dochodu. Kiedy zaś dochód byłby mniejszy od wartości progowej, otrzymywałoby się dotację, której wielkość zależałaby od stóp dotacji przypisanych różnym wielkościom niewykorzystanych stóp progowych*³⁸.

Na polskim gruncie podatek liniowy spopularyzowany został przez koncepcje amerykańskich ekonomistów. Byli to twórcy najbardziej znanej koncepcji podatku liniowego, amerykańscy profesorowie – R.E. Hall i A. Rabushka³⁹. Autorzy badali etymologię i znaczenie słowa „sprawiedliwy” i na tej podstawie uważali, że nie można nazwać niesprawiedliwym liniowego systemu opodatkowania. Uważali wręcz, że znaczenia słów: *równy, uczciwy, jednakowy, niestronniczy* lepiej charakteryzują podatek liniowy, niż system wielostopniowy⁴⁰. W 1981 r. autorzy opracowali koncepcję jednolitego podatku od osób fizycznych i prawnych w wysokości 19% w celu stymulowania rozwoju gospodarczego i uproszczenia systemu podatkowego. podobnie jak M. Friedman, nie zapomnieli przy tym o socjalnych aspektach opodatkowania, proponując przy tym nieopodatkowaną kwotę w wysokości 25 000 USD na czteroosobową rodzinę⁴¹.

³⁶ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, s. 115.

³⁷ M. Friedman, *Wolny Wybór*, Sosnowiec: Panta, 1994, s. 296.

³⁸ M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, *op. cit.*, s. 116.

³⁹ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy...*, *op. cit.*, s. 76–78.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 42–43.

⁴¹ *Ibidem*, s. 10.

Sama interpretacja pojęcia podatek liniowy dokonywana być może w różny sposób. Według definicji klasycznej, podatek liniowy to podatek bezpośredni o jednej stawce, identycznej dla osób fizycznych i prawnych. Niektórzy autorzy tą definicją obejmują również podatek od wartości dodanej. Zazwyczaj przyjmowane jest, że podatek liniowy dotyczy dochodów ze wszystkich źródeł, wobec czego w jego konstrukcji nie jest przewidywany system ulg, zwolnień oraz odliczeń podatkowych. Sprawia to, że opodatkowaniu podlega cały realny dochód, co pozwala ustanowić podatek liniowy na stosunkowo niskim poziomie. W praktyce mówi się, że w danym państwie funkcjonuje podatek liniowy, gdy podatek dochodowy od osób fizycznych ma jedną stawkę podatkową.

Inspiracją dla koncepcji opodatkowania dochodów według jednolitej stawki, zaproponowaną przez R.E. Halla i A. Rabushkę był system podatkowy Hongkongu. Swoją koncepcję twórcy przedstawili opinii publicznej w artykule opublikowanym w 1981 r. na łamach „The Wall Street Journal” oraz książce „Low Tax, Simple Tax, Flat Tax” wydanej w 1983 r., w której zaprezentowany został plan podatku liniowego oraz mechanizm i efekty jego funkcjonowania. W tym miejscu podkreślenia również wymaga fakt, że ówczesny system podatkowy Stanów Zjednoczonych cechował wysoki poziom stawek opodatkowania, duży stopień skomplikowania rozliczeń podatkowych oraz rozrost systemu ulg podatkowych, z których możliwość korzystania przysługiwała głównie najbardziej zamożnym obywatelom.

R. Hall i A. Rabushka zaproponowali oddzielne opodatkowanie dochodów z wynagrodzeń z pracy najemnej oraz świadczeń społecznych i działalności gospodarczej, bez względu na to w jakiej formie była prowadzona. Zdaniem autorów połączenie podatku korporacyjnego, który płacony był od dochodu przedsiębiorstw i osobistego opodatkowania dywidend posiada w sobie cechy konfiskaty⁴². Zakładali oni likwidację podwójnego opodatkowania poprzez zniesienie obciążeń na dywidendę oraz zyski kapitałowe – wszystkie dochody były opodatkowane tylko raz. Wprowadzenie jednolitej stawki podatkowej miało być połączone z likwidacją wszystkich ulg i odliczeń, dzięki czemu system podatkowy byłby znacznie uproszczony, a możliwość legalnego uchylania się od podatku zablokowana. Celem było stworzenie prostego i sprawiedliwego systemu opodatkowania dochodów, a także zapewnienie ochrony podatników o niższych dochodach. Wobec powyższego R. Hall i A. Rabushka przyjęli w swojej koncepcji kwotę wolną od podatku, której wielkość ulegałaby zwiększeniu wraz ze wzrostem liczby osób znajdujących się na utrzymaniu podatnika.

Według propozycji R. Halla i A. Rabushki wszystkie dochody miały być objęte jednolitą 19% stawką podatkową. Wprowadzenie opodatkowania dochodu w oparciu o jednolitą stawkę miało zredukować stopień skomplikowania systemu podatkowego, zmniejszyć obciążenia z tytułu podatków dochodowych, a także

⁴² *Ibidem*, s. 115.

wysokość poboru podatku. Zdaniem autorów koncepcji, podatek liniowy spowodowałby: *wzrost gospodarki Stanów Zjednoczonych przez znaczne zwiększenie bodźców do pracy, oszczędzania, inwestowania, podejmowania przedsięwzięcia ryzyka*⁴³. Reforma podatkowa dla budżetu federalnego miała być neutralna, ponieważ mniejsze wpływy z tytułu obniżenia stawek podatkowych zostałyby zrównoważone między innymi poprzez poprawę ściągальności podatków oraz zmniejszenie rozmiarów szarej strefy. Przy niskiej i jednolitej stawce podatnicy mają teoretycznie mniej powodów, aby ukrywać swoje prawdziwe dochody.

Książka R. Halla i A. Rabushki stała się inspiracją do podjęcia prac w Kongresie nad ideą podatku liniowego. Narodowa Komisja do spraw Wzrostu Gospodarczego i Reformy Podatkowej, po przeanalizowaniu systemu podatkowego, który funkcjonował w Stanach Zjednoczonych zaleciła przyjąć pojedynczą stawkę podatkową, ze zwolnieniem dla dochodów najniższych, obniżyć ciężary podatkowe spoczywające na rodzinach pracujących oraz zlikwidować te, które spoczywają na osobach niezdolnych do płacenia. Również członkowie Połączonego Komitetu Ekonomicznego Senatu oraz Izby Reprezentantów USA uznali, że podatek liniowy najlepiej odpowiada przyjętym przez nich założeniom systemu podatkowego. Komitet podnosił, że podatek ten uwalni oszczędności i inwestowanie od problemu podwójnego opodatkowania, wyeliminuje opodatkowanie zysków kapitałowych, doprowadzi do likwidacji podatku od spadków i darowizn, który stanowi podwójne opodatkowanie i niesprawiedliwy transfer dochodu z rodziny na rzecz rządu. Ponadto wskazywano, że niska stawka podatkowa pozwoli na zatrzymanie więcej zarobionych pieniędzy oraz zakończy oddziaływanie rządu na ludzkie zachowanie za pomocą przepisów podatkowych. Prosty podatek liniowy przyspieszy inwestycje oraz zwiększy produktywność dzięki szybkiemu uwolnieniu kapitału, jaki jest niezbędny dla rozwoju firm.

Zwolennikiem uproszczenia oraz obniżenia podatków jest Kornai, który stwierdza, że: *System podatkowy nie powinien zawierać żadnych przeciwbodźców do zwiększania efektywności ekonomicznej i wzrostu inwestycji. Nie powinien nakładać podatku progresywnego na tych, którzy gotowi są poświęcić część swego wolnego czasu na dodatkową pracę, nie powinien też ich zmuszać do ukrywania tych zajęć, czyli do okłamywania państwa*⁴⁴.

Argument podobnej treści, które przemawiają za wprowadzeniem podatku liniowego przedstawili również inni autorzy. Pośród korzyści, jakie związane są z jednolitą stawką wymieniane są następujące:

- a. uproszczenie poboru podatku, który może być egzekwowany u źródła, czyli już w momencie powstania dochodu, dzięki czemu system fiskalny jest tańszy. Jedna stawka podatkowa dla wszystkich oznacza, że dużo łatwiejsze staje się również wyliczenie dochodu,

⁴³ *Ibidem*, s. 53.

⁴⁴ J. Kornai, *Droga do wolności gospodarczej*, Warszawa: Fundacja Polska Praca, 1991, s. 81–82.

- b. przewidywalność systemu podatkowego zarówno z punktu widzenia podatnika, jak również organów systemu poboru, obie strony mogą bowiem zaplanować z wysoką dokładnością wielkość płaconego i otrzymanego podatku,
- c. umożliwienie rozszerzenia tzw. bazy podatkowej, tj. dochodów ujawnianych wobec fiskusa,
- d. zwiększenie skłonności do oszczędzania, a tym samym możliwości inwestowania i utrzymania długotrwałego wzrostu gospodarczego.

Podatek liniowy ma również wielu przeciwników i budzi tym samym liczne kontrowersje. Istota dyskusji sprowadza się do granicy wyboru między proporcjonalnością a progresją podatkową. Idea wprowadzenia podatku liniowego jest długoletnia. Początkowo proporcjonalność postrzegana była jako sprawiedliwy sposób określania wysokości podatku, ponieważ przy obowiązywaniu stawek proporcjonalnych każdy płaci według tej samej stawki, proporcjonalnie do swoich dochodów. Osoby mające wyższe dochody płacą więcej. Po pewnym czasie pojawił się jednak pogląd, że w opodatkowaniu dochodów uwzględniona być musi zdolność podatkowa podatników. Według tej koncepcji bardziej sprawiedliwe jest niższe opodatkowanie części dochodów, które służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb podatnika, a z uwagi na coraz mniejszą użyteczność następnych części dochodu – nakładanie na nie coraz wyższej stopy podatkowej⁴⁵. Takie rozumienie prowadzi do progresywnego opodatkowania dochodów. Upraszczając zatem, kontrowersje wokół podatku liniowego można sprowadzić do odpowiedzi na dwa pytania: co jest sprawiedliwe w podatkach oraz jaka jest rola podatków w polityce społeczno gospodarczej państwa⁴⁶. Odpowiedź prowadzi często do próby pogodzenia dwóch sprzecznych ze sobą celów, tj. realizacji celu rozwojowego za pomocą podatku regresywnego lub proporcjonalnego oraz celu redystrybucyjnego za pomocą podatku progresywnego⁴⁷.

Na gruncie podatku liniowego pojawia się dyskusyjna kwestia związana z jego wpływem na wysokość dochodów budżetowych. Twórcy omawianej koncepcji zakładają, że podatek liniowy nie spowoduje zmniejszenia dochodów budżetowych z tytułu tego podatku. Istnieje zatem podejrzenie, że może nastąpić przesunięcie ciężaru podatkowego w kierunku grup o średnim dochodzie oraz poniżej średniego⁴⁸. Jest przy tym podnoszony argument depersonalizacji podatku dochodowego od osób fizycznych, w rezultacie przekształcenia go w podatek o skali liniowej i pominięcia okoliczności związanych z sytuacją osobistą podatnika⁴⁹.

⁴⁵ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teoria podatku*, Warszawa 2000, s. 38.

⁴⁶ G. Kula, *Podatek liniowy w praktyce*, „Gospodarka Narodowa” 2005, 11–12, s. 31–48.

⁴⁷ F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, 2006.

⁴⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 2, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004, s. 398.

⁴⁹ B. Brzeziński, *Podatek zwany liniowym*, „Przegląd podatkowy” 1998, nr 11, s. 8.

B. Brzeziński⁵⁰, analizując koncepcję podatku liniowego wskazywał na brak naukowej analizy różnorodnych aspektów istnienia systemu podatkowego w odniesieniu do Polski. W szczególności nie można oceniać tego, czy podatek liniowy będzie respektował zasadę sprawiedliwości podatkowej. Autor ten sceptycznie odnosi się do możliwości wprowadzenia podatku liniowego w Polsce ze względu na ryzyko przyjęcia tego rozwiązania.

Niekiedy zwraca się uwagę na fakt, że w warunkach kryzysu odżywają tendencje egalitarystyczne. Przestaje być istotne, jaki jest wkład danej jednostki w powiększenie produkcji, jakie ma ona prawo do tego podziału. Ważne jest tylko to, aby każdy otrzymał po „równo”. Kwestia nadmierności dochodów rozumiana jest w dużej mierze raczej intuicyjnie, często emocjonalnie. Brak jest przy tym dokładnego sprecyzowania punktu odniesienia „nadmierny”, czyli od czego nadmierny. Można mieć na myśli sytuację współobywateli, wkład pracy, czy też efekty społeczne i zaspokojenie potrzeb społecznych⁵¹.

Na aspekt podejmowania decyzji politycznych zwraca uwagę A. Gomułowicz⁵². Zdaniem autora polityk po pewnym czasie sprawowania władzy porzuca zasady podatkowe i zaczyna prowadzić politykę podatkową taką, jaką życzy sobie elektorat. Demokratyczna większość domagać się będzie takiej polityki podatkowej, która jest zgodna z wolą większości, zgodna z jej poczuciem sprawiedliwości. Pogląd ten należy uzupełnić stwierdzeniem, że być może polityk porzuca zasady podatkowe, ale nie jest pewne, że będzie postępował zgodnie z wolą większości społeczeństwa.

Dyskusja nad podatkiem liniowym charakteryzuje się zwykle zabarwieniem emocjonalnym występującym zarówno po stronie jego przeciwników, jak też zwolenników. Pozwala to zatem na sporządzenie zestawienia argumentów „za” obok których są kontrargumenty. Zestawienie takie znajduje się w tabeli 1.

Przytoczone wyżej opinie zwolenników i przeciwników podatku liniowego świadczą o tym, że dyskusja nie koncentruje się na analizie i ocenie technik opodatkowania, lecz dotyczy spraw fundamentalnych, głównie roli państwa w gospodarce oraz zakresu wykorzystywania redystrybucyjnej funkcji podatków.

Propozycja wprowadzenia podatku liniowego jest często wprowadzana jednocześnie z postulatem zmniejszania stopnia fiskalizacji gospodarki i ograniczania wydatków publicznych. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że jest to proces trudny do przeprowadzenia w krótkim czasie. Ponadto nie zawsze znajduje swoje uzasadnienia ekonomiczne i społeczne. Poza tym nawoływania do państwa „taniego” nie zawsze może przynieść zamierzone rezultaty. Powołać w tym miejscu można myśl J. Żyżyńskiego: „Tani towar to zły towar. Tanie państwo to złe państwo”⁵³.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 9.

⁵¹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki w gospodarce narodowej*, Warszawa: PWN, 1990, s. 26.

⁵² A. Gomułowicz, *Polityka a podatki*, „Przegląd Podatkowy” 1998, nr 7 (87), s. 34.

⁵³ J. Żyżyński, *Progresja podatkowa jako instrument adaptacyjny obciążeń podatkowych do nierówności dochodowych i jej stymulacyjne funkcje, referat na konferencji: Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówność w podziale dochodu*, Warszawa: SGH, 2006.

Tabela 1. Argumenty przemawiające za i przeciw opodatkowaniu liniowemu

Zwolennicy	Przeciwnicy
Obniżenie podatków prowadzi do wzrostu oszczędności i inwestycji, co z kolei przyspieszy wzrost gospodarczy, a przez to umożliwi zatrudnienie i tworzenie nowych miejsc pracy.	Dochody uzyskane dzięki obniżeniu podatków nie muszą automatycznie przekształcić się w oszczędności i inwestycje. Wśród podatników o najwyższych dochodach znajdują się nie tylko przedsiębiorcy, ale także przedstawiciele wolnych zawodów, wybitni naukowcy, menadżerowie, parlamentarzyści, których dodatkowe dochody (uzyskane właśnie dzięki obniżeniu podatków) nie muszą przekształcić się w oszczędności, ale mogą być przeznaczone na wzrost luksusowej konsumpcji.
Wysoka progresja podatkowa osłabia motywację do pracy i prowadzi do spadku aktywności gospodarczej.	Może się zdarzyć, że progresja podatkowa zamiast zniechęcać do pracy może skłaniać podatników do większego wysiłku, a zatem działa motywacyjnie. Zwrócił na to uwagę D. Hume, twierdząc, że <i>podatek od dochodu, zubożając podatni, skłania go, aby pracował więcej dla utrzymania poziomu życia, uszczuplonego przez podatek</i> ^a .
Podatek liniowy prowadzi do uproszczenia systemu podatkowego i zwiększenia zaufania obywateli do prawa poprzez usuwanie źródeł manipulacji i nadużyć.	Skomplikowanie i zawilość systemu podatkowego wynikają nie tylko z progresji podatkowej i ulg podatkowych. W największym stopniu system podatkowy komplikuje określenie podstawy opodatkowania, a głównie niejednoznaczne określanie kosztów uzyskania przychodów i wyłączenia dochodów niepodlegających opodatkowaniu. Z tego m.in. powodu A. Rabushka nie umieścił Litwy na swojej liście krajów, które wprowadziły podatek liniowy ^b .
Podatek liniowy bez kwoty wolnej od podatku i ulg podatkowych upraszcza system podatkowy i czyni go przejrzystym, a „ <i>zeznanie podatkowe może mieć format pocztówki</i> ” ^c .	Prostota podatku liniowego nie wynika z jednolitej stawki, ale z wyeliminowania ulg i zwolnień podatkowych. Równocześnie jednak ulgi i zwolnienia podatkowe umożliwiają realizację ważnych celów społecznych i gospodarczych oraz dokonywanie redystrybucji dochodów.
Podatek liniowy jest sprawiedliwy ponieważ każdy podatnik płaci proporcjonalnie do swoich dochodów: „Jeżeli dochód ten zwiększa się dwukrotnie, trzykrotnie, czy dziesięciokrotnie, odprowadzany podatek również zwiększa się dwukrotnie, trzykrotnie, dziesięciokrotnie. Ci, którzy zarabiają więcej, płacą więcej” ^d .	Do poczucia sprawiedliwości nawiązują też zwolennicy progresji podatkowej, odwołując się do wyższej zdolności płatniczej podatników bogatych ze względu na malejącą krańcową użyteczność dochodu i równość „ofiary”. Wskazują też zasady ekwiwalentności, gdyż „ten kto ma więcej, ma więcej do stracenia, a więc powinien więcej świadczyć na rzecz państwa zapewniającego porządek wewnętrzny i bezpieczeństwo zewnętrzne” ^e .

^a P. M. Gaudamet, *Finanse publiczne*, Warszawa: PWE, 1990, s. 416.

^b M. Laar, *Estoński cud, Armil*, Warszawa 2006, s. 140.

^c R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy...*, *op. cit.*, s. 73.

^d *Ibidem*, s. 44.

^e H. Dalton, *Zasada skarbowości*, za: M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa: Poltex, 1993, s. 59.

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Znalezienie optymalnego systemu opodatkowania obywateli należy do trudnych zadań, z którym borykają się rządy państw. To jakimi cechami system winien się charakteryzować w dużej mierze zależy od przyjętego spojrzenia na zasadę sprawiedliwości podatkowej. Istnieją jednak cechy opisujące dobry podatek dochodowy bez względu na przyjęty światopogląd. Zgodnie z nadrzędną funkcją fiskalną, podatek powinien zapewniać odpowiedni poziom wpływów do budżetu, przy zachowaniu jak najniższych kosztów jego poboru. Dobry podatek to również taki, który powinien być prosty i nieskomplikowany w stosowaniu. Podatek zrozumiały i łatwy w kalkulacji obniża ryzyko podatkowe po stronie podatników zmniejszając jednocześnie koszty administrowania tą daniną. Istnieje jednak nie tylko dla ustawodawców, ale również dla potrzeb prawidłowego rozwoju gospodarki konieczność wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych po to, aby wpływać na realia społeczne i gospodarcze. Dzięki temu jest też możliwe promowanie wśród podatników określonych zachowań, choć działania takie stoją w sprzeczności z postulatami prostoty i efektywności podatku. Choć nie ma zgodnej definicji, co rozumieć pod pojęciem „prostego” i zarazem w pełni spełniającego zasadę sprawiedliwości podatku, to każde państwo w całości tę ideę popiera, czemu towarzyszą mniej lub bardziej znaczące modyfikacje funkcjonujących konstrukcji.

Na tle każdego uproszczenia pojawia się pytanie, czy przy obecnym tempie życia gospodarczego, złożoności procesów gospodarczych oraz potrzeb społecznych możliwe jest funkcjonowanie prostego systemu opodatkowania osób fizycznych. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ponieważ koncepcja podatku dochodowego zaproponowana przez dwóch amerykańskich ekonomistów – Roberta Halla i Alvina Rabushkę, choć formalnie odrzucała pomysł stosowania stawek progresywnych i zastąpienia ich poglądem o urzeczywistnieniu sprawiedliwości społecznej poprzez stosowanie wobec wszystkich podatników takiej samej stawki – ze względu na funkcjonowanie znacznych kwot wolnych od opodatkowania – efekt progresji i tak miał miejsce. Co więcej, pomimo wielu uproszczeń zaproponowanych przez Halla i Rabushkę, takich jak ograniczenie źródeł przychodów, z których przychody podlegałyby opodatkowaniu, koncepcja amerykańskich ekonomistów nie doczekała się realizacji. Przyczyniła się jednak do rozpowszechnienia na świecie pomysłu stosowania stawki liniowej, co do której trudno jest w jednoznaczny sposób wysunąć pogląd o urzeczywistnieniu się sprawiedliwości społecznej poprzez stosowanie wobec wszystkich podatników takiej samej stawki. Preferencje podatkowe, których możliwość stosowania wiąże się natomiast z progresją podatkową również nie są obojętne na zachodzące w państwie procesy społeczno-gospodarcze, a tym samym wiążą się z realizacją zasady sprawiedliwości podatkowej.

OPODATKOWANIE OSÓB FIZYCZNYCH W ŚWIETLE ZASADY SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ

Streszczenie

Treść artykułu odnosi się do problemu realizacji zasady sprawiedliwości opodatkowania na tle konstrukcji podatku od dochodów osobistych. Autorka rozpoczęła rozważania od przedstawienia istoty zasady sprawiedliwości. W tym kontekście zwróciła uwagę na dwa zagadnienia – stosowanie progresji podatkowej oraz opodatkowania z wykorzystaniem stawki liniowej. Analizując istotę opodatkowania progresywnego oraz liniowego, podjęła próbę analizy oraz porównania tych dwóch form opodatkowania wraz z odniesieniem się do realizacji przez nie zasady sprawiedliwości.

PERSONAL INCOME TAX IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF TAX JUSTICE

Summary

The article deals with the issue of implementation of the principle of just tax against the background of the construction of the personal income tax. The author starts her considerations by presenting the essence of the principle of justice. In that context, she draws attention to two issues – the use of progressive tax and the use of flat tax. Analysing the essence of progressive and flat tax, she made an attempt to analyse and compare these two forms of taxation with regard to the issue of implementation of the principle of justice.

L'IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES VUE PAR LE PRINCIPE DE LA JUSTICE FISCALE

Résumé

L'article présente le problème de la réalisation des principes de la justice de mettre à contribution en présentant la construction de l'impôt des revenus personnels. L'auteur commence ses considérations par l'essentiel des principes de la justice. Dans ce contexte deux questions se posent principalement : l'application de la progression de l'impôt et l'imposition avec le taux linéaire. Après l'analyse de l'imposition progressive et linéaire, l'auteur reprend l'analyse et la comparaison de ces deux formes d'imposition ainsi que la présentation de la réalisation par ces deux éléments du principe de la justice.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СВЕТЕ ПРИНЦИПА НАЛОГОВОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ

Резюме

Содержание статьи касается проблемы осуществления принципа справедливости налогообложения на фоне структуры налога от личных доходов. Автор начинает исследование представлением сущности принципа справедливости. В данном контексте обращается внимание на два вопроса – применение прогрессии налога, а также налогообложения с использованием единой ставки. Исследуя сущность прогрессивного и единого налогообложения, автор предприняла попытку анализа и сравнения этих двух форм налогообложения под углом осуществления ими принципа справедливости.