

Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzcyk

Uniwersytet w Białymstoku

**PROGRESJA PODATKOWA
A IDEA SPRAWIEDLIWOŚCI**

Streszczenie: Celem artykułu jest próba pokazania, w jaki sposób progresja realizuje ideę sprawiedliwości podatkowej. Autorka, po przedstawieniu teoretycznych podstaw dotyczących sprawiedliwości podatkowej i progresji podatkowej, prezentuje realizację obu tych zagadnień w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych.

Słowa kluczowe: sprawiedliwość podatkowa, progresja, podatek dochodowy od osób fizycznych.

1. Wstęp

Podstawą funkcjonowania każdego państwa są dochody uzyskiwane z podatków. Zatem podatki powinny dostarczać określoną sumę środków pieniężnych budżetowi państwa. Należy jednak pamiętać, że podatek nie jest tylko świadczeniem służącym do pokrywania potrzeb gospodarczych, stanowi także narzędzie regulowania podziału dochodów i majątków w warunkach gospodarki rynkowej [Głuchowski 2006, s. 16]. Poprzez podatki dochodzi bowiem do zmniejszenia dochodów podatników i przejęcia ich części na rzecz budżetu, w wyniku czego powstaje ich korekta. System budżetowy zgromadzone dochody rozdziela zgodnie z wcześniej ustalonymi celami. Zatem poprzez odpowiednie konstrukcje podatkowe państwo może kierować procesem dystrybucji produktu krajowego brutto oraz łagodzić nierówności społeczne.

Powszechnie stosowanym podatkiem służącym łagodzeniu nierówności dochodów jest progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych. Państwo, stosując progresywny podatek dochodowy, ogranicza siłę nabywczą najzamożniejszych i jednocześnie zwiększa siłę nabywczą osiągających niższe dochody [Dziemianowicz 2007, s. 36]. Podatek ten ma wbudowany mechanizm różnicujący ciężar podatkowy – z założenia bardziej opodatkowuje osoby zamożniejsze. Jednocześnie jednak rzeczywista jego progresja zależy nie tylko od liczby i wysokości stawek czy granic przedziałów skali podatkowej, lecz także od innych elementów konstrukcji podatku, a zwłaszcza od ulg podatkowych. Ulgi w podatku dochodowym od osób

fizycznych na ogół wpływają odwrotnie – łagodzą progresję. Dzieje się tak, gdy z ulg, choć adresowanych do wszystkich, częściej korzystają osoby zamożniejsze [Małecka-Ziemińska 2006, s. 8].

Celem niniejszego opracowania jest próba pokazania, w jaki sposób progresja realizuje zasadę sprawiedliwości podatkowej. Jako przykład do rozważań posłużył obowiązujący w Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych. Artykuł przygotowano na podstawie studiów literaturowych oraz analizy danych statystycznych dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych corocznie publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

2. Pojęcie i zakres sprawiedliwości podatkowej

Teoretyczna debata nad istotą sprawiedliwości jest prowadzona przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, m.in. etyki, filozofii, socjologii, metafizyki. „Ekonomiści na ogół nie lubią tej kategorii [...]. Większość z nich zapewne uważa, iż sprawiedliwość nie jest kategorią ekonomiczną; nie wiadomo, jak ją zdefiniować, zmierzyć i zestawić z kategoriami typowo ekonomicznymi” [Przygodzka 2006, s. 190]. Zdaniem R. Przygodzkiej ekonomiści od kwestii sprawiedliwości nie mogą jednak uciec, ponieważ istotnym problemem stabilności gospodarowania jest sfera podziału (dochodów, dóbr i usług). Nadmierne nierówności dochodowe są określane jako niesprawiedliwe i stanowią zagrożenie dla sprawności i efektywności gospodarowania.

Szukając odpowiedzi na pytanie dotyczące sprawiedliwości w zakresie podatków, można przyjąć dwie perspektywy oceny: obiektywną i subiektywną [Famulska 1996, s. 3, 4]. Sprawiedliwość obiektywną stara się uwzględnić władza publiczna, nakładając podatki. Natomiast sprawiedliwość subiektywna, zwana także spostrzeganą, dotyczy postrzegania podatków jako sprawiedliwych przez samych podatników. Kierunkiem, w którym powinna zmierzać polityka podatkowa, jest dążenie do osiągnięcia zbieżności sprawiedliwości spostrzeganej z obiektywną. W ekonomii dominuje pierwsza z nich. Ekonomiści, określając obiektywną sprawiedliwość systemu podatkowego, odwołują się jednocześnie do dwóch kryteriów: sprawiedliwości poziomej i sprawiedliwości pionowej. O sprawiedliwości poziomej mówimy, gdy podmioty będące w podobnej lub identycznej sytuacji są tak samo opodatkowane. Uwzględniają ją m.in. podatki osobiste, biorąc pod uwagę indywidualną sytuację opodatkowanego, np. stan zdrowia, liczbę osób na utrzymaniu. Kierowanie się tą zasadą może doprowadzić do niesprawiedliwości poziomej. Uwzględnienie różnych cech przy określaniu podobieństwa prowadzi do znacznie zróżnicowanych wyników (chodzi tu m.in. o zasadność uwzględniania w procesie opodatkowania sytuacji rodzinnej podatnika)¹.

¹ Więcej na ten temat: [Kośny 2007, s. 68 i n.].

Natomiast sprawiedliwość pionowa w opodatkowaniu polega na tym, że podmioty lepiej sytuowane są bardziej obciążone niż podmioty znajdujące się w gorszej sytuacji materialnej [Famulska 1996, s. 3, 4]. To znaczy, że podatnicy w lepszej sytuacji powinni płacić wyższe podatki. Zasada sprawiedliwości pionowej związana jest bezpośrednio z redystrybucyjnymi własnościami systemu podatkowego. Wiąże się ona z udzieleniem odpowiedzi na pytanie: „czy system podatkowy powinien wpływać na rozkład dochodu w populacji, a jeśli tak, to w jakim stopniu i w jaki sposób?” [Kośny 2007, s. 69].

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy koncepcje sprawiedliwości podatkowej [Bouvier 2000, s. 242, 243]. Pierwsze podejście nawiązuje do pojmowania sprawiedliwości opartej na wymianie. Oznacza ona, że każdy podatnik powinien zapłacić tyle samo, bez uwzględniania jego sytuacji indywidualnej i ewentualnych nierówności ekonomicznych lub społecznych między podatnikami.

Druga koncepcja sprawiedliwości podatkowej opiera się na podejściu proporcjonalnym, które określa się mianem sprawiedliwości dystrybucyjnej. Koncepcja ta zakłada, że opodatkowanie powinno być zróżnicowane w zależności od stopnia, w jakim podatnik korzysta z wytworzonych bogactw. 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 a tym, co wynosi z produktu wytworzonego przez wszystkich.

Trzecie podejście powołuje się na ścisły związek sprawiedliwości podatkowej ze sprawiedliwością społeczną. Za pomocą podatku dąży się do zmniejszenia nierówności dochodów. Tu podatek musi być progresywny, zindywidualizowany oraz musi uwzględniać zdolność podatkową podatnika.

Można zatem przyjąć, że do podstawowych kryteriów oceny każdego systemu podatkowego zalicza się [Dziemianowicz 2007, s. 73, 74]: efektywność (podatkową i ekonomiczną), sprawiedliwość i prostotę (tanieść zastosowanych rozwiązań) opodatkowania. Normy te mają charakter uniwersalny i pozwalają na ocenę zarówno nowego, jak i istniejącego systemu podatkowego. Zdaniem R. Dziemianowicz podejście tradycyjne, oparte na tzw. zasadach podatkowych, łączy się częściowo z oceną systemu podatkowego wynikającą z teorii optymalnego opodatkowania. Pomimo tego, że w tym drugim przypadku podatki weryfikuje się z punktu widzenia maksymalizacji funkcji dobrobytu społecznego, to ekonomiczna efektywność systemu podatkowego, jak i koszty egzekucji fiskalnej i jego sprawiedliwość są tu bardzo istotne.

Należy również podkreślić, iż przy budowie optymalnego modelu opodatkowania korzysta się m.in. z trzech podstawowych zasad, które powinien spełniać każdy podatek wykorzystywany w polityce fiskalnej [Samojlik 2006, s. 64-66]. Po pierwsze, z zasady równości (sprawiedliwości) opodatkowania (*equity*), po drugie, z zasady wielkości korzyści podatnika (*benefit*) i po trzecie, z zasady zdolności płatniczej podatnika (*ability to pay*).

W praktyce interpretacja zasady równości prowadzi do argumentacji na rzecz liniowości, progresywności lub regresywności stawek podatku dochodowego. Skale te można oceniać z punktu widzenia fundamentalnych zasad opodatkowania. Pojawia się zatem pytanie: czy sprawiedliwie to liniowo, progresywnie czy też może regresywnie? W większości krajów na świecie przeważa pogląd, że rozumienie sprawiedliwego opodatkowania wiąże się ze skalą progresywną, czyli że wyższe dochody powinny być wyżej opodatkowane.

Powyższe pojmowanie zasady równości jest również powiązane z zasadą korzyści i zdolności płatniczej. Przez korzyść rozumie się dochód, jaki uzyskał podatnik w danym prawie podatkowym. Oznacza to, że im większy dochód (korzyść), tym większy powinien być zapłacony podatek. W skrajnym przypadku zdolność płatniczą stawia się na równi z „równością poświęceń”. Przy zróżnicowaniu dochodów opodatkowuje się je tak, aby wyrównać krańcowe korzyści tracone przez podatników. Tak więc wyrównuje się dochody po opodatkowaniu. Kwestia zdolności płatniczej szuka odpowiedzi na pytanie: czy podatnik ma zdolność do zapłacenia podatku? Jeżeli kwota po opodatkowaniu nie jest niższa od „minimum dochodowego po opodatkowaniu”, to technicznie zasada zdolności płatniczej jest spełniona. W praktyce zasada ta oznacza, że im wyższy dochód, tym większa zdolność płatnicza, a tym samym wyższe dochody mogą być wyżej opodatkowane. Stąd dominacja we współczesnym świecie progresywnych stawek podatku dochodowego.

Ponadto, w opinii B. Samojlika, dochody z tytułu podatków mogą, bez naruszenia zasady przewagi korzyści nad stratami, być tym większe, im więcej podatków pochodzi z obciążenia podatników o wysokich dochodach. Zazwyczaj zasada nadwyżki korzyści nad poświęceniami jest spełniona, jeżeli dochody państwa w przeważającej części pochodzą z progresywnych podatków dochodowych. Natomiast jeżeli podatki w większym stopniu obciążają grupy niskodochodowe, to tylko powiększa się nierówności dochodowe [Samojlik 2006, s. 64]. I w konsekwencji cel rozłożenia ciężaru podatków według zdolności płatniczej podatnika nie zostanie osiągnięty.

3. Progresja jako instrument sprawiedliwego opodatkowania dochodów – za i przeciw

Współcześnie uważa się, że progresja podatkowa służy realizacji sprawiedliwości społecznej na płaszczyźnie podatkowej, gdyż powoduje redystrybucję dochodów na rzecz osób o niższych dochodach, a tym samym przyczynia się do zmniejszania nierówności społecznych i odpowiada idei państwa socjalnego [Litwińczuk (red.) 2008, s. 65].

Skala progresywna to taka skala, w której stawki rosną w miarę wzrostu podstawy opodatkowania. W związku z tym kwota podatku rośnie szybciej niż kwota podstawy opodatkowania [Kosikowski, Ruśkowski 2006, s. 507]. Jest to rodzaj skali najczęściej stosowany w praktyce. Skala ta występuje w kilku odmianach o różnym tempie progresji. Progresja jest tym bardziej stroma, im szybciej wzrasta stawka

podatkowa w porównaniu do wzrostu podstawy opodatkowania. Tempo progresji zazwyczaj nie jest jednolite w obrębie całej skali. Zastosowanie skali progresywnej oznacza, że w większym stopniu obciążone są wyższe podstawy opodatkowania, a więc wyższe dochody lub większy majątek [Majchrzycka-Guzowska 2007, s. 104].

Zdaniem N. Gajl ustawodawca, chcąc wpływać na kierunki działania podatników, posługuje się oddziaływaniem poprzez stopę podatkową i jej zróżnicowanie. Jest to najbardziej prosta i nieskomplikowana forma oddziaływania, pod warunkiem że odpowiednio zróżnicuje stopy (w postaci zniżek i zwwyżek stopy podatkowej). Jak wiadomo, budowa trafnie dobranej wielkości stawek w zakresie progresji podatkowej jest sprawą niełatwą [Gajl 1992, s. 235, 236].

Wady i zalety progresji podatkowej zostały wyczerpująco omówione w literaturze przedmiotu. Oto najważniejsze, zdaniem E. Bombińskiej, argumenty w świetle kryteriów społecznych odnoszących się do zasad sprawiedliwości [Bombińska 2000, s. 20-22]. Zasada sprawiedliwego opodatkowania obejmuje zasadę równości i zdolności podatkowej. Zgodnie z zasadą równości ciężary podatkowe powinny być rozłożone równomiernie na wszystkich podatników. Ta ogólnie słuszna teza powoduje wiele wątpliwości i pytań. Czy równomierne obciążenie dotyczy sprawiedliwości poziomej (obciążenie podatników wprost proporcjonalne do ich dochodów) czy sprawiedliwości pionowej (nieproporcjonalny wzrost stopy podatkowej wraz ze wzrostem dochodu)?

O wyższości skali progresywnej decyduje również zasada zdolności podatkowej². Zasada ta postuluje, że ludzie z ponadprzeciętnymi dochodami powinni płacić wyższe podatki. Przeciwnicy normy sprawiedliwości pionowej sądzą, że nakłada ona karę na ludzi sukcesu. Ponadto podnoszenie stawek podatkowych łączy się z nowymi odliczeniami i ulgami podatkowymi, aby zrównoważyć efekt wyższych stawek. System stopniowanej progresji może być w praktyce regresywny, ponieważ daje podatnikom o największych dochodach wiele możliwości legalnych odliczeń, obniżając ich średnią stawkę do poziomu stawki podatników o dochodach średnich. Według klasyków ekonomii sytuacja podatnika po zapłaceniu podatku powinna pozostać prawie niezmieniona. D. Ricardo stał się twórcą koncepcji podatku, który nie koryguje ukształtowanego przez rynek podziału dochodu, co miało prowadzić do urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej.

Sprawiedliwość pozioma oznacza, że osoby znajdujące się w podobnej sytuacji powinny ponosić takie samo obciążenie opodatkowaniem. Hall i Rabushka twierdzą, że podatek liniowy spełnia tę normę, ponieważ każdy podatek płaci bezpośrednio proporcjonalnie do swoich dochodów. Sprawiedliwość poziomą można jednak interpretować inaczej: „nierówni powinni być traktowani nierówno”. Zatem system

² F.Y. Edgeworth twierdził, że podatek powinien być w większym stopniu nakładany na bogatych, gdyż ich utracone korzyści wynikające z opodatkowania dochodu, mierzone użytecznością krańcową, są mniejsze niż utracone korzyści osób niezamożnych.

podatkowy ma prawo korygować proporcje pierwotnego podziału dochodu narodowego, stosując skalę progresywną. Chrześcijańska nauka społeczna również opowiada się za powyższą interpretacją. W kwestii prawa do nakładania podatków głosi m.in., że obciążenia podatkowe należy ustalać zależnie od możliwości uzyskiwania dochodów przez obywateli.

Wprowadzenie progresywnego opodatkowania może usprawiedliwić próbę zrównoważenia niesprawiedliwości, jaką wprowadza podatek pośredni. Znaczne zmniejszenie progresji może spowodować wzrost nierówności dochodowych.

Podsumowując: progresja podatkowa jest jednym z elementów konstrukcji podatku, a jej przebieg decyduje o fiskalnej wydajności opodatkowania. Z progresji podatkowej można korzystać dobrze bądź źle. Przy złym korzystaniu z progresji pojawiają się jej wady, a przy dobrym – zalety. Zdaniem A. Gomułowicza i J. Małeckiego „wady, które są przypisywane progresji podatkowej, nie wynikają z istoty progresywności, ale są następstwem niewłaściwego korzystania z progresji. Nie można twierdzić, że progresja jest wadliwym instrumentem podatkowym. Można natomiast postawić polityce podatkowej zarzut, że nie potrafi właściwie ułożyć przebiegu progresji w poszczególnych konstrukcjach podatkowych” [Gomułowicz, Małecki 2004, s. 85, 86].

4. Progresywne opodatkowanie dochodu osób fizycznych w Polsce

Podatek dochodowy od osób fizycznych najczęściej związany jest z zagadnieniem dobrobytu oraz sprawiedliwości. Wynika to z kilku przesłanek. Po pierwsze, z punktu widzenia podatnika podatek ten jest swoistą wizytówką systemu podatkowego oraz wyznacznikiem jego sprawiedliwości. Po drugie, sposób poboru oraz znaczna elastyczność konstrukcji pozwalają na uwzględnienie w nim niektórych cech charakteryzujących podatnika i jego gospodarstwo domowe. Umożliwia to przynajmniej częściową implementację zasady zdolności płatniczej. Po trzecie, podatek ten stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów budżetowych [Kośny 2007, s. 80, 81].

W Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych pobiera się od podstawy jego obliczenia, według dwustopniowej skali, która obowiązuje od 1 stycznia 2009 r.³ Warunkiem sprawiedliwego obciążenia podatkowego są m.in. stawki podatku, a także odpowiednie uwzględnienie poziomu dochodu, przyjętego w danych warunkach za minimalny, konieczny do przeżycia. Zgodnie z teorią opodatkowania przyjmuje się, że dochód nieprzekraczający pewnego poziomu stanowi minimum życiowe, które nie powinno być opodatkowane – to minimum niepodlegające opodatkowaniu

³ W Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych jest uregulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*. W momencie uchwalenia ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ustalono stawki na poziomie 20, 30 i 40%. W 1994 r. stawki wzrosły do poziomu 21, 33 i 45%. W 1997 r. dokonano kolejnej zmiany wysokości stawek i ustalono je na poziomie 20, 32 i 44%, natomiast już od 1998 r. stawki te zostały odpowiednio obniżone do 19, 30 i 40% i obowiązywały aż do 2009 r.

nazywa się kwotą wolną od podatku [Gaudement, Molinier 2000, s. 462]. Wyłączenie tej kwoty z obciążenia stanowi element budowy skali podatkowej⁴.

Ponadto istotną rolę w zmniejszaniu obciążeń podatkowych, a zwłaszcza w łagodzeniu progresji podatkowej, odgrywają ulgi podatkowe. W rozważaniach dotyczących sprawiedliwości opodatkowania pojawia się pytanie, czy ulgi podatkowe, będące odstępstwem od zasady powszechności opodatkowania, nie pozostają w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Ocena zwolnień i ulg podatkowych jest skrajnie zróżnicowana. Mają one jednocześnie swoich zwolenników i przeciwników. Jedni podkreślają, że spełniają dwie istotne funkcje. Po pierwsze, dzięki nim możliwe jest uwzględnienie indywidualnej sytuacji podatnika. Po drugie, mogą one mobilizować najbogatszych do zwiększania inwestycji i oszczędności [Żyżyński 2009, s. 270]. Według innych, ulgi i zwolnienia są przejawem dyskryminacji wobec tych, którzy z nich nie korzystają. Występuje tu naruszenie zasady powszechności opodatkowania. Zwolnienie z obowiązku podatkowego określonej grupy osób wiąże się ze zwiększeniem obciążeń podatkowych w pozostałych. Rozbudowa uprawnień podatkowych oznacza więc zachwianie równości opodatkowania, co może stwarzać podstawę do twierdzenia, że prawo podatkowe jest niesprawiedliwe. Jest tak w sytuacji, gdy z ulg mogą korzystać jedynie osoby o wysokich dochodach. Ponadto przywileje podatkowe obniżają wpływy, jakie trafiają do budżetu. Stosowanie ulg podatkowych jest – zdaniem J. Głuchowskiego – potwierdzeniem przez prawodawcę w sposób pośredni, że obciążenia fiskalne są zbyt duże [Głuchowski 1999, s. 38-46].

Przyjrzyjmy się, jaki był w ostatnich latach rozkład podatków według grup podatników, płacących podatek w różnych przedziałach dochodowych, oraz odsetek podatników korzystających z odliczeń ulg podatkowych (tab. 1).

Po przeanalizowaniu danych zawartych w tab. 1 można zaobserwować tendencję do zmniejszania progresji podatkowej w Polsce. Odbywa się to poprzez podwyższenie w latach 2007-2008 wysokości progów podatkowych, a od 1 stycznia 2009 r. wprowadzenie tylko dwóch stawek podatkowych (18 i 32%). W 2009 r. nastąpiło zmniejszenie progresji podatkowej zarówno dla podatników znajdujących się w drugim przedziale skali podatkowej, jak i dla podatników, którzy osiągnęli dochody przekraczające trzeci próg skali podatkowej.

Z powyższych danych wynika, że w 2008 r. ok. 92,2% podatników znajdowało się w pierwszym przedziale dochodowym, 6,5% podatników w drugim przedziale dochodowym i 1,4% podatników w trzecim przedziale dochodowym. Wobec tego progresja podatkowa dotyczyła ok. 8% podatników. Ponad 52% wpływów podatkowych z tytułu PIT pochodziło od podatników mieszczących się w pierwszym przedziale opodatkowania, 23,19% w drugim i 24,51% w trzecim przedziale dochodowym. W 2009 r. zdecydowana większość, bo aż 98,41% podatników, znajdowała się

⁴ W podatku dochodowym od osób fizycznych jest to pomniejszenie podatku w pierwszym szczeblu skali podatkowej o wysokość podatku należnego od kwoty uznanej za wolną od podatku (w 2010 r. dochód niepodlegający opodatkowaniu wynosił 3091 zł).

Tabela 1. Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych i należny podatek według przedziałów podatkowych w latach 2005-2009

Rok	Progi podatkowe	Liczba podatników	Struktura podatników (w%)	Podatek należny (w%)	Podatnicy korzystający z odliczeń ulg podatkowych (w%)
2005	do 37 024	22 356 919	94,46	57,48	42,78
	37 024-74 048	1 102 502	4,66	20,94	81,19
	pow. 74 048	208 327	0,88	21,58	79,93
	ogółem	23 667 748	100	100	44,89
2006	do 37 024	22 215 807	93,34	56,17	23,62
	37 024-74 048	1 319 557	5,54	21,50	63,30
	pow. 74 048	266 467	1,12	22,33	75,14
	ogółem	23 801 831	100	100	26,40
2007	do 43 405	22 893 583	94,66	59,54	37,65
	43 405-85 528	1 083 448	4,48	20,56	73,95
	pow. 85 528	208 272	0,86	19,90	73,78
	ogółem	24 185 303	100	100	39,59
2008	do 44 490	22 525 382	92,15	52,30	–
	44 490-85 528	1 575 511	6,45	23,19	–
	pow. 85 528	342 230	1,40	24,51	–
	ogółem	24 443 123	100	100	–
2009	do 85 528	24 019 988	98,41	76,97	–
	pow. 85 528	387 295	1,59	23,03	–
	ogółem	24 407 283	100	100	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

w pierwszym przedziale skali podatkowej. Progresja podatkowa dotyczyła już tylko 1,59% podatników. Około 77% wpływów z podatku należnego pochodziło od podatników mieszczących się w pierwszym przedziale opodatkowania, a ok. 23% podatku należnego z tytułu PIT z drugiego przedziału opodatkowania. Dwuszczeblowa skala podatkowa sprawiła, że dotychczasowi podatnicy z drugiego przedziału dochodowego znaleźli się w pierwszym progu podatkowym, opodatkowanym 18-procentową stawką podatkową, a podatnicy z trzeciego progu podatkowego (opodatkowanych w 2008 r. stawką 40%) zostali opodatkowani 32-procentową stawką podatku.

Tabela 1 zawiera również informacje dotyczące odsetek osób korzystających z odliczeń ulg podatkowych w poszczególnych przedziałach podatkowych (za lata 2005-2007). W latach 2005 i 2007 odsetek podatników korzystających z odliczeń ulg podatkowych przekraczał 40%. Wyjątkiem jest rok 2006, kiedy odsetek korzystających z ulg gwałtownie się obniżył do 26,40%. Spadek ten spowodowany był

m.in. zmianami przepisów dotyczących ich stosowania, jak i likwidacją większości ulg w 2004 r.⁵ W 2007 r. ponownie (do ok. 40%) wzrósł odsetek osób korzystających z odliczeń. Zmiana ta spowodowana była przede wszystkim wprowadzeniem nowej ulgi od podatku, a mianowicie tzw. ulgi na wychowywanie dzieci⁶. Wyraźnie widać, że prawie dwukrotnie więcej podatników z przedziału drugiego i trzeciego korzystało z ulg w porównaniu do osób z pierwszego przedziału podatkowego. Potwierdza to fakt, że największymi beneficjentami ulg podatkowych byli podatnicy o największych dochodach, co w istotny sposób wpływa na wysokość ich obciążeń podatkowych i wyraźnie spłaszcza progresję.

5. Podsumowanie

Progresja podatkowa powinna umożliwiać mniejsze obciążenie podatników o niskich dochodach. W wielu krajach rzeczywiście prowadzi do łagodniejszego obciążenia najbiedniejszych. Natomiast w Polsce, pomimo obowiązywania progresji w podatku dochodowym od osób fizycznych, największe ciężary związane z utrzymaniem państwa przenosi się na mniej zamożnych podatników. Obecna, nieskuteczna, progresja obciążenia dochodów osobistych wynika stąd, że w latach 2005-2008 średnio ponad 93% podatników opodatkowanych było płasko – w pierwszym szczeblu skali podatkowej. Oznacza to, że wszyscy w grupie objęci byli tą samą stawką niezależnie od uzyskiwanych dochodów. Wówczas progresja dotyczyła średnio tylko 7% wszystkich podatników z drugiego i trzeciego szczebla skali podatkowej. Wprowadzone w 2009 r. dwie stawki podatkowe (18% i 32%) jeszcze bardziej pogłębiły spłaszczenie progresji podatkowej, gdyż w 2009 r. progresja podatkowa dotyczyła już tylko 2% podatników. W pierwszym szczeblu skali podatkowej znalazło się ponad 98% wszystkich podatników. Zdaniem H. Kuzińskiej „chyba już blisko do likwidacji nawet tej szczątkowej progresji i przyjęcia jednej stawki opodatkowującej dochody osobiste. W efekcie zaakceptujemy niesprawiedliwy system podatkowy, który nie łączy podatników w oczy oficjalnymi statystykami, gdyż żywe polemiki dotyczą zwykle tylko stawek podatku dochodowego i różnych ulg” [Kuzińska 2006].

⁵ Podatnicy, rozliczając się z podatku dochodowego od osób fizycznych do końca 2005 r., korzystali z tzw. ulgi remontowej. W 2006 r. została ona jednak zniesiona. Bez względu na to podatnicy, którym zabrakło podatku do całego rozliczenia tej ulgi, mogli ją rozliczyć w latach następnych, w tym m.in. w zeznaniu za rok 2006. Ulga ta w latach jej istnienia odgrywała znaczącą rolę.

⁶ Od 2008 r. istnieje możliwość odpisu podatku należnego określonej ustawowo kwoty na każde dziecko własne lub przysposobione, tzw. ulga prorodzinna [art. 27f Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych]. W rozliczeniu podatku dochodowego za 2007, 2008 i 2009 rok z ulgi na wychowanie dzieci skorzystało odpowiednio 3,97 mln podatników (tj. 16,43% ogółu podatników), 4,2 mln podatników (17,21%) i 4,3 mln podatników (17,77% ogółu podatników), którzy w tym roku podatkowym osiągnęli dochód. W 2009 r. łączna kwota odliczeń z tytułu ulgi na wychowanie dzieci wyniosła 5,6 mld zł, tj. 11,90% kwoty należnego podatku po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Przeciętna kwota odliczona na dziecko wyniosła 898 zł.

Przeprowadzone badania pokazują, że na łagodzenie progresji podatkowej mają wpływ również ulgi podatkowe oraz możliwość wspólnego opodatkowania małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci. Należy podkreślić, że aby skorzystać z ulg podatkowych, należy mieć odpowiednio wysokie dochody, niskie uniemożliwią wykorzystanie ulg w pełnej wysokości. Sytuacja taka występuje najczęściej wśród podatników osiągających najniższe dochody, co może wywołać poczucie braku sprawiedliwości podatkowej i negatywne nastawienie do całego systemu podatkowego. Rodziny najbiedniejsze nie mają zatem możliwości skorzystania z pełnego systemu ulg podatkowych. Taki przywilej dotyczy głównie rodzin zamożniejszych, chociaż zadaniem ulg podatkowych, jak również progresji podatkowej, powinno być m.in. właśnie wspieranie rodzin najuboższych (łagodniejsze obciążenie najbiedniejszych) i zmniejszanie nierówności dochodów.

Literatura

- Bombińska E., *Za i przeciw progresji opodatkowania dochodów osobistych*, [w:] *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*, T. VI: *Opodatkowanie*, AE, Poznań 2000.
- Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000.
- Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007.
- Famulska T., *Sprawiedliwość podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5.
- Gajl N., *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1992.
- Gaudement P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Głuchowski J., *Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne*, [w:] *System podatkowy. Stan, kierunki reformy, wpływ na wzrost gospodarczy*, Stanowisko Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej, Raport nr 36, Warszawa 1999.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Kosikowski C. Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Kośny M., *Podatki a dobrobyt społeczny*, AE, Wrocław 2007.
- Kuzińska H., *Jakie stawki podatkowe?* „Olympus” 2006.
- Litwińczuk H. (red.), *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Małecka-Ziemińska E., *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*, AE, Poznań 2006.
- Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006.
- Samojlik B., *System podatkowy – kierunki ewolucji*, [w:] B. Samojlik (red.), *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2010 nr 51, poz. 307.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

TAX PROGRESSION AND THE IDEA OF JUSTICE

Summary: The main purpose of this article is to show the way in which the concept of taxation justice is realized. The presentation of theoretical foundations considering the justice in taxation and tax progression is followed by the realization of both these issues in personal income tax in Poland.