

**Ewelina Kumor**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **EFEKTYWNOŚĆ I SPRAWIEDLIWOŚĆ JAKO PRZESŁANKI BUDOWY RACJONALNEGO SYSTEMU OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH**

### **1. Wstęp**

Podatnicy bardzo często powołują się na sprawiedliwość podatkową. Najczęściej utożsamiają przy tym sprawiedliwość z obniżeniem ciężarów podatkowych, a niekiedy – z ich całkowitym wyeliminowaniem<sup>1</sup>. Zasada sprawiedliwości podatkowej jest związana z kategorią zdolności podatkowej, z której wynika, że większy dochód oznacza większą zdolność podatkową, co prowadzi do wniosku, że ten, który ma więcej, powinien płacić większe podatki<sup>2</sup>.

Zgodnie z klasycznym podejściem podatki powinny przynosić państwu dochód. Większość ekonomistów uważa, że system podatkowy powinien być efektywny pod względem podatkowym i ekonomicznym, sprawiedliwy i jednocześnie powinien minimalizować koszty procesu fiskalnego<sup>3</sup>. Najwięcej kontrowersji wzbudza interpretacja zasad sprawiedliwości i efektywności systemu podatkowego.

### **2. Istota efektywności oraz sprawiedliwości podatkowej**

Dwoma podstawowymi zasadami opodatkowania są efektywność i sprawiedliwość. Dla ekonomisty najważniejszą kategorią jest efektywność ekonomiczna. Analizując system podatkowy, należy rozróżnić dwa pojęcia efektywności: efektywność podatkową oraz ekonomiczną efektywność opodatkowania. Efektywność podatkowa wiąże się przede wszystkim z realizacją funkcji fiskalnej podatków, pojęcie eko-

<sup>1</sup> J. Głuchowski, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce, ulgi, obniżki i inne*, PWN, Warszawa 2002, s. 15.

<sup>2</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Alternatywa systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 45.

<sup>3</sup> R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 9.

nomicznej efektywności opodatkowania powiązane jest zaś z poszukiwaniem optymalnego systemu podatkowego<sup>4</sup>.

Na gruncie nauk ekonomicznych problem sprawiedliwości ogólnie określić można jako wybór między równością a efektywnością. Problematyka równości pojawia się najczęściej w kontekście nierówności jako odpowiedź na poczucie sprawiedliwości<sup>5</sup>.

Etymologicznie pojęcie sprawiedliwości podatkowej wywodzi się ze sprawiedliwości społecznej uznanej za kategorię etyczną i społeczną o historycznie zmiennej treści, różnie pojmowanej w różnych epokach i przez różne klasy społeczne<sup>6</sup>. W dziedzinie podatków za sprawiedliwe uważano najpierw to, że wszyscy podatnicy płacą taki sam podatek, potem – że wszyscy powinni płacić taką samą część majątku lub dochodu, wreszcie uznano, że podatek powinien być dostosowany do zdolności podatkowej podatnika, czyli do ponoszenia ciężaru podatkowego<sup>7</sup>. „O tym, czy system podatkowy jest sprawiedliwy, nie decyduje sama forma progresji, nawet najlepiej skonstruowanej i uwzględniającej zróżnicowane obciążenia w zależności od wielu różnych czynników, zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych. O tym, czy opodatkowanie jest sprawiedliwe, nie decyduje jeden podatek, ale cały kompleks podatków, składających się na konkretny system opodatkowania, z możliwością ich przeliczenia włącznie”<sup>8</sup>.

Współcześnie za najważniejszą doktrynę sprawiedliwości uchodzi doktryna Johna Rawlsa, zgodnie z którą nierówności dochodów są w społeczeństwie nieuniknione, ponieważ perspektywy życiowe wszystkich ludzi uwarunkowane są w sposób istotny przez ich zróżnicowane pochodzenie społeczne i rodzinne, przez nierówno rozdzielone w każdej zbiorowości talenty i szanse, jakie pojawiają się w życiu człowieka<sup>9</sup>.

Narzędziem realizacji zasady sprawiedliwości są różne ulgi, zwolnienia i zniżki podatkowe zyskujące społeczną akceptację. Obecnie jako najbardziej sprawiedliwą uważa się progresję podatkową. Stosowanie koncepcji malejącej użyteczności dochodu pozwala na bardziej sprawiedliwe uwzględnienie sytuacji finansowej podatnika<sup>10</sup>. Panuje powszechna opinia, że osoby o wyższych dochodach nie tylko powinny płacić wyższe podatki, ale także według wyższej stawki podatkowej, a więc podatki powinny być progresywne. Ekonomiści i filozofowie zdecydowanie krytykują podatek dochodowy. Podatek ten w większości krajów świata nie jest już tak ważnym źródłem dochodów budżetowych. Został on uzupełniony podatkiem od wartości do-

<sup>4</sup> Tamże, s. 75.

<sup>5</sup> M. Kośny, *Podatki a dobrobyt społeczny*, AE, Wrocław 2007, s. 38-39.

<sup>6</sup> *Encyklopedia powszechna PWN*, wydanie III, t. 4, Warszawa 1987, s. 258.

<sup>7</sup> M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1996, s. 58.

<sup>8</sup> N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, PWE, Warszawa 1992, s. 143.

<sup>9</sup> D. Filar, *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Zeszyty Naukowe, Rozprawy i Monografie nr 136, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989, s. 48.

<sup>10</sup> M. Pietrewicz, wyd. cyt., s. 56.

danej, który obciąża tylko konsumpcję, a nie oszczędności i inwestycje, oraz zazwyczaj nie jest progresywny<sup>11</sup>.

Podstawową konstrukcją współczesnych systemów podatkowych powinny być dwie spójne zasady podatkowe: trwałej wydajności podatku oraz sprawiedliwości w rozłożeniu ciężaru podatku, których przestrzeganie przez pracodawcę pozwala skonstruować racjonalny system podatkowy<sup>12</sup>.

### 3. Zasady podatkowe jako wyznacznik racjonalnego systemu podatkowego

Po raz pierwszy zasady podatkowe opisał Adam Smith, który stwierdził, że podatki powinny być pewne, wygodne, tanie, ale także równe (inaczej sprawiedliwe). Już wówczas dużym zainteresowaniem ekonomistów cieszyła się efektywność opodatkowania, natomiast najwięcej kontrowersji wzbudziła zasada równości podnosząca kwestię sprawiedliwości systemu podatkowego. Późniejsza teoria ekonomii wzbogaciła myśl A. Smitha, dodając wiele szczegółowych norm, dzieląc je na fiskalne, gospodarcze, sprawiedliwości opodatkowania oraz techniki podatkowe<sup>13</sup>.

Istotny wkład w rozwój zasad podatkowych wniósł niemiecki teoretyk ekonomii i finansów Adolf Wagner, który rozszerzył i uporządkował zasady podatkowe. Podejście Wagnera do zasad podatkowych niewiele straciło na aktualności i jest uznawane przez współczesną naukę o finansach publicznych.

Obecnie najbardziej dyskutowana jest nie liczba zasad, którym powinien odpowiadać podatek, ale kwestia sprawiedliwości podatkowej formułowana zgodnie z zasadami A. Wagnera jako powszechność opodatkowania i równość podatkowa. Zasady te są rozumiane jednak inaczej niż w XVIII i XIX w. Współcześnie równość nie oznacza proporcjonalnego opodatkowania dochodu czy majątku podatnika, lecz opodatkowanie zgodnie z jego możliwościami podatkowymi<sup>14</sup>.

Wśród zasad podatkowych największe znaczenie mają te, które odnoszą się do podatnika, ponieważ zasady te miały na celu stworzenie systemu podatkowego opartego na powszechności, równości i sprawiedliwości społecznej uwzględniającego zarówno zdolności płatnicze podatników, jak i dogodność w ich płaceniu oraz poborze<sup>15</sup>. Sprawiedliwość jest fundamentem budowy systemu podatkowego, a rezygna-

<sup>11</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 568.

<sup>12</sup> T. Famulska, K. Znanięcka (red.), *Obciążenia fiskalne w Polsce na podstawie badań*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003, s. 15.

<sup>13</sup> R.I. Dziemianowicz, wyd. cyt., s. 72.

<sup>14</sup> S. Dolata, *Uwarunkowania i konsekwencje reformy systemu podatkowego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003, s. 55.

<sup>15</sup> A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej a prawodawstwo podatkowe*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy*, Wydawnictwo Marie Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 149.

cja z idei sprawiedliwości jest jednocześnie rezygnacją z sukcesu reform podatkowych. Podatki muszą być nie tylko sprawiedliwe, ale przede wszystkim postrzegane przez opinię publiczną jako sprawiedliwe<sup>16</sup>.

#### 4. Analiza podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce

Polska należy do krajów o bardzo niskiej relacji podatków bezpośrednich do PKB (8,5%). Niższą relację mają tylko Rumunia, Słowacja, Bułgaria i Cypr. Polska jest jednocześnie krajem o najwyższym spadku tej relacji w latach 1995-2005. Spadek ten wynosił 4,7%<sup>17</sup>.

W Polsce podatki pośrednie oraz dochodowe stanowią blisko 90% wszystkich dochodów. Jedno z ważniejszych źródeł dochodów budżetowych stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych. Udział podatku dochodowego w zasilaniu budżetu państwa jest praktycznie stały. Biorąc pod uwagę fakt, iż maleją stawki w tym podatku oraz istnieje wiele zwolnień i ulg podatkowych, należy ten podatek uznać za zadowalający. Rosną natomiast wpływy z podatku VAT związane z jednej strony z upowszechnieniem się tego podatku, jak również ze zwiększeniem zakresu konsumpcji w społeczeństwie. Udział w dochodach budżetowych oraz rosnące wpływy z tych podatków świadczą o ich wzrastającej roli jako instrumentów zasilających budżet<sup>18</sup>.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest w wielu krajach instrumentem realizacji polityki społecznej państwa i zawiera w swojej konstrukcji istotne elementy kształtowania sytuacji materialnej podatnika<sup>19</sup>.

W Polsce zdecydowana większość (blisko 95%) podatników znajduje się w pierwszym przedziale skali podatkowej. Progresja podatkowa dotyczy zatem kilku procent podatników. Na rozkład podatników i dochodów mają wpływ różne czynniki: kwoty graniczne przedziałów skali, kwota wolna od podatku, odliczenia od dochodów, a także wspólne rozliczanie się małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci<sup>20</sup>. Zmiana progów podatkowych może się łączyć z relatywnym obniżeniem lub podwyższeniem podatków<sup>21</sup>.

Kwota wolna w polskim systemie podatkowym jest bardzo niska, ma raczej znaczenie symboliczne, ponieważ nie gwarantuje minimum egzystencji<sup>22</sup>. W roku 2008 obowiązywało minimalne wynagrodzenie miesięczne w wysokości 1126 zł brutto, a minimum wolne od opodatkowania odpowiadało kwocie 586,85 zł.

<sup>16</sup> T. Famulska, K. Znaniecka (red.), wyd. cyt., s. 15.

<sup>17</sup> *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Eurostat, Statistical Books, Luxembourg 2007, s. 237.

<sup>18</sup> R. Wolański, *Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 68.

<sup>19</sup> J. Ostaszewski Z. Federowicz, T. Kierczyński (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004, s. 148.

<sup>20</sup> Tamże, s. 156.

<sup>21</sup> R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, s. 273.

<sup>22</sup> Tamże, s. 157.

Tabela 1. Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1992-2009

Progi podatkowe	1992-1993	1994-1996	1997	1998-2008	2009
I	20%	21%	20%	19%	18%
II	30%	33%	32%	30%	32%
III	40%	45%	44%	40%	–

Źródło: E. Małecka-Ziembińska, *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 81 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W latach 1994-1997 rozpiętość między stawkami podatkowymi była największa. W tym okresie różnica między najwyższą a najniższą stawką wyniosła 24%, a między stawką z drugiego przedziału i najniższą – 12%. Od roku 1998 różnice te zostały zmniejszone i kształtowały się w wysokości odpowiednio – 21 i 11%, a więc wyżej niż w latach 1992 i 1993. Układ i wysokość stawek rozpatrywanego podatku oznaczają jego ostrą progresję<sup>23</sup>.

Podatek ustalony od podstawy opodatkowania według skali podatkowej nie musi stanowić podatku należnego. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje, obok odliczeń od dochodu, wiele odliczeń od podatku. Odliczenia te zaczęły odgrywać ważną rolę dopiero od roku 1997<sup>24</sup>. Należy jednak dodać, że w kilku poprzednich latach ustawodawca systematycznie ograniczał możliwości korzystania z ulg podatkowych. Wiele z nich zlikwidowano, pojawiła się tylko jedna nowa ulga polegająca na możliwości odpisywania od dochodów części wydatków poniesionych na Internet. Najczęstszym sposobem zmniejszania obciążeń podatkowych pozostaje wspólne rozliczanie się z małżonkiem lub w rodzinach niepełnych wspólnie z dzieckiem.

Regulacja prawna systemu podatkowego jest bardzo skomplikowana. Przyczyn tego należy się doszukiwać w tym, że ustawy podatkowe podlegają częstym zmianom, co prowadzi do niestabilności systemu. Słabością ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest mnogość ulg, które ograniczają skuteczność realizowanej polityki podatkowej, zwiększają skomplikowanie systemu, a ich częste zmiany prowadzą do wzrostu jego niestabilności. Nadmierny fiskalizm jest więc bodźcem do istnienia szarej strefy<sup>25</sup>.

## 5. Podsumowanie

Racjonalny system podatkowy to taki, który jest zgodny z zasadami podatkowymi. To one powinny być fundamentem racjonalizacji systemu podatkowego. Najwięcej kontrowersji wzbudza interpretacja sprawiedliwości i efektywności podatko-

<sup>23</sup> E. Małecka-Ziembińska, wyd. cyt., s. 81.

<sup>24</sup> Tamże, s. 92.

<sup>25</sup> E. Nojszewska, *Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Monografie i Opracowania nr 502, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 201.

wej. Relacja między efektywnością a sprawiedliwością jest niezmiernie istotna w aspekcie problematyki podatkowej. Ekonomiści zajmujący się teorią opodatkowania od dawna już zastanawiają się, jak pogodzić te dwa podstawowe kryteria dobrej polityki podatkowej.

Większość ekonomistów uważa, że efektywny system podatkowy nie może być jednocześnie systemem w pełni sprawiedliwym, ponieważ większa sprawiedliwość pociąga za sobą nieuniknione koszty, które powodują straty w efektywności. Pojawia się więc pytanie, czy możliwe jest skonstruowanie systemu podatkowego, który spełniając kryteria sprawiedliwości, nie będzie jednocześnie prowadził do dużych strat w efektywności i pozwoli na zmniejszenie kosztów opodatkowania<sup>26</sup>. Przy budowie racjonalnego systemu podatkowego należy brać pod uwagę takie kryteria, które pozwolą kształtować system podatkowy tak, by funkcja dochodowa korespondowała ze sprawiedliwością podatkową<sup>27</sup>.

Dobry podatek realizuje funkcje fiskalne, społeczne oraz gospodarcze. Osiągnięcie tych celów jest możliwe, jeśli podatek jest pewny, równy, dogodny oraz tani.

Polski system podatkowy trudno uznać za system sprawiedliwy. Jego znaczny stopień fiskalizmu dotyka szczególnie najuboższe warstwy społeczeństwa. Ze względu na silne progresywne opodatkowanie dochodów osobistych polski system podatkowy nie jest także pozytywnie odbierany przez najbogatszych i najlepiej wykwalifikowanych podatników. Polskie podatki nie realizują więc postulatu sprawiedliwości podatkowej<sup>28</sup>.

W tym ujęciu można uznać ostatnie zmiany w ordynacji podatkowej za próbę sprostania oczekiwaniom społecznym z jednej strony oraz przebudowę struktury opodatkowania dopasowaną do struktury społeczeństwa z drugiej strony. Zmniejszenie skali podatku o 1% dla większości podatników oraz wprowadzenie dwóch stawek podatkowych od roku 2009 powinno uprościć zasady opodatkowania i przy relatywnie mniejszym wpływie podatku ze względu na zmniejszenie stóp podatkowych skutkować może zmniejszeniem szarej strefy i powszechniejszym poddawaniem się opodatkowaniu, dzięki czemu zbilansowane zostać mogą relacje podatku z PKB przy jednoczesnym zadowoleniu podatników ze zmniejszenia obciążeń.

Podsumowując, można stwierdzić że podstawowymi zasadami przy konstruowaniu systemu podatkowego są efektywność ekonomiczna i dystrybucyjna sprawiedliwość społeczna. Chodzi więc o stworzenie takiego systemu, dzięki któremu budżet państwa uzyska dane przychody podatkowe przy danych celach redystrybucyjnych oraz przy jak najmniejszych kosztach po stronie efektywności<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> R.I. Dziemianowicz, wyd. cyt., s. 110.

<sup>27</sup> A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 69.

<sup>28</sup> A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej a prawodawstwo podatkowe...*, s. 339.

<sup>29</sup> E. Nojszewska, wyd. cyt., s. 24.

## Literatura

- Dolata S., *Uwarunkowania i konsekwencje reformy systemu podatkowego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Encyklopedia powszechna PWN*, wydanie III, t. 4, Warszawa 1987.
- Famulska T., Znaniecka K. (red.), *Obciążenia fiskalne w Polsce na podstawie badań*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2003.
- Filar D., *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Zeszyty Naukowe, Rozprawy i Monografie nr 136, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989.
- Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, PWE, Warszawa 1992.
- Głuchowski J., *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce, ulgi, obniżki i inne*, PWN, Warszawa 2002.
- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej a prawodawstwo podatkowe*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Gwiazdowski R., *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.
- Kośny M., *Podatki a dobrobyt społeczny*, AE, Wrocław 2007.
- Małecka-Ziemińska E., *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Nojszewska E., *Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej*, Monografie i Opracowania nr 502, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
- Ostaszewski J., Federowicz Z., Kierczyński T. (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1996.
- Piotrowska-Marczak K., *Alternatywa systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Russel P., *Podatek liniowy*, Biuro Analiz Sejmowych, 2008 nr 16 (40), [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/633E2040E50F8D65C12574C50026055C/\\$file/infos\\_40-podatek-liniowy.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/633E2040E50F8D65C12574C50026055C/$file/infos_40-podatek-liniowy.pdf).
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Taxation Trends In the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Eurostat, Statistical books, Luxembourg 2007.
- Wolański R., *Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.

---

## **FAIRNESS AND EFFICIENCY AS ASPECTS OF FORMATION RATIONAL PERSONAL INCOME TAX RATE**

### **Summary**

Tax systems existing in Europe are progressive and largely destined to finance redistribution programmes. Existing tax systems are far from being efficient and just. The question is what can be done to approach the desired state of affairs in which the taxes are low, equal, simple and thus more just. Tax system must be based on clear principles. Tax should be simple and understandable, stable, predictable, adequate, efficient and fair. Taxes should be based on ability to pay. A tax system should be aligned with the economic goals of the jurisdiction imposing the tax.