

Adam Wyszkowski

Uniwersytet w Białymstoku

ILUZJA PROGRESYWNEGO PODATKU DOCHODOWEGO W POLSCE

Streszczenie: Jeden z najważniejszych podatków w polskim systemie podatkowym, tj. podatek dochodowy od osób fizycznych, został skonstruowany na zasadzie przyjęcia dochodu za przedmiot opodatkowania oraz obciążenia go progresywnymi stawkami podatkowymi. Taka konstrukcja miała zapewnić realizację podstawowych funkcji przypisywanych temu podatkowi w stosunku do społeczeństwa oraz przedsiębiorców. Jednak niewłaściwe określenie poszczególnych elementów prawnej konstrukcji podatku przyczyniło się do iluzoryczności funkcjonowania zarówno progresji, jak i dochodu jako podstawy opodatkowania.

Słowa kluczowe: podatek, progresja, dochód

1. Wstęp

Podatki dochodowe słusznie są określane w literaturze mianem konstrukcji stanowiących najwyższe osiągnięcie teorii opodatkowania jako „ideał podatku, albowiem może [on] uczynić zadość wszystkim wymaganiom teorii podatkowej”¹. Stanowisko to wynika z cech przedmiotu opodatkowania przyjętego w konstrukcji tych podatków, tj. dochodu. Jest on uważany za najlepszy i najpełniejszy wymiar zdolności podatkowej, stąd też podatki te zalicza się do grupy instrumentów, które w największym stopniu są w stanie „wyłowić” indywidualną zdolność podatkową obywateli (często są uważane za synonim sprawiedliwego systemu podatkowego).

Jednak ze względu na duży stopień skomplikowania konstrukcji tych podatków, ich rozpowszechnienie możliwe było jedynie w tych krajach, gdzie istniała rozwinięta w wystarczającym stopniu administracja podatkowa. Podatki dochodowe są podatkami bardzo spersonalizowanymi, stąd też administracja musi sobie sprawnie radzić z całą rzeszą podatników je opłacających. Musi być także zdolna do sprawnej kontroli składanych przez podatników zeznań z osiągniętych dochodów za okres sprawozdawczy. Dość często można spotkać się z opinią, iż sprawnie funkcjonujący system podatku dochodowego zależy przede wszystkim od sprawnej administracji skarbowej. Dlatego też ten rodzaj podatku najczęściej spotykany jest w krajach wy-

¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 139.

soko rozwiniętych, zaś w pozostałych częściej stosowane są podatki przychodowe. A. Gomułowicz i J. Małecki zauważyli, iż „doktryna zalicza ogólny podatek dochodowy do najidealniejszych podatków państw nowożytnych w finansowo zdrowych i ekonomicznie dojrzałych społeczeństwach”².

Stosowanie tej grupy instrumentów fiskalnych w większości przypadków nierozwalnie związane jest z aktywnym oddziaływaniem państwa na życie gospodarcze i społeczne. Z tego też względu w takich systemach podatkowych często wkomponowane są w ich konstrukcję elementy uznawane za synonim tak zdefiniowanej roli państwa, tj. skali progresywnej, wraz z rozbudowanym systemem ulg i zwolnień. To zwłaszcza te elementy mają zapewnić zindywidualizowanie obciążeń podatkowych z jednej strony, z drugiej zaś – stanowią ważny instrument w realizowanej przez państwo polityce gospodarczej i społecznej.

Właściwe skonstruowanie sprawnie funkcjonującego systemu podatku dochodowego nie jest jednak możliwe bez precyzyjnego określenia fundamentalnych w tym zakresie pojęć, tj. dochodu i kosztów uzyskania przychodów. Dochód w sensie ekonomicznym jest bowiem nadwyżką, jaka pozostaje danej osobie do dyspozycji po potrąceniu kosztów, jakie poniosła, by uzyskać określonych przychód. Precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia nie jest możliwe bez dokładnego zdefiniowania najważniejszego chyba dla podatku dochodowego pojęcia – kosztów uzyskania przychodów lub inaczej tzw. katalogu kosztów potrącalnych. Jak ważna jest to instytucja dla podatku dochodowego może świadczyć stwierdzenie Gomułowicza i Małeckiego, że „praktycznie katalog kosztów niepotrącalnych wyznacza zakres pojęcia dochodu podatkowego”³.

W artykule zostaną poddane analizie dwa fundamentalne dla podatku dochodowego elementy jego konstrukcji w kontekście funkcjonującego w Polsce podatku dochodowego od osób fizycznych⁴, tj. zakres oddziaływania przyjętej progresywnej skali podatkowej oraz przyjęte przez ustawodawcę pojęcie dochodu. Analiza zjawiska progresji zostanie przeprowadzona nie tylko w zakresie uregulowań prawnych odnoszących się do podatku dochodowego od osób fizycznych. W celu ukazania szerszego aspektu analizy progresji w polskim systemie obciążeń publicznoprawnych zostanie ona uzupełniona o funkcjonujące parapodatki, tj. obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne.

² Tamże, s. 536.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, dz. cyt., s. 140.

⁴ W analizie pominięto drugi funkcjonujący w Polsce podatek dochodowy, tj. od osób prawnych, bowiem nie ma tam zastosowania progresja podatkowa, a nawet jeżeli by miała, to w tym przypadku odmienne byłyby przesłanki jej zastosowania. Zasadniczo opodatkowanie podmiotów gospodarczych (niezależnie od przyjętej przez nich formy prawnej) budzi sporo kontrowersji. Wynika to z braku istnienia jednolitego podatku dochodowego obciążającego jedynie to źródło przychodów niezależnie od formy, w jakiej dana działalność jest prowadzona. Jedynie w koncepcjach tzw. racjonalnych systemów podatkowych można spotkać jednolity podatek dochodowy obciążający przedsiębiorcę, niezależnie od przyjętej przez niego formy prawnej (por.: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 61).

2. Iluzja progresji podatku dochodowego od osób fizycznych

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi zasadniczą część polskiego systemu podatkowego. Nie wynika to z jego roli fiskalnej, bowiem dochody z tego tytułu nie stanowią najważniejszej części dochodów podatkowych⁵, lecz z zakresu jego oddziaływania⁶. Dysponuje on bowiem potencjalnie najszerszą bazą podatkową, stąd też w jego konstrukcję często są wkomponowywane elementy mające na celu realizację pozafiskalnych funkcji podatków, czy też szerzej – funkcji państwa.

Jedną z nich jest funkcja redystrybucyjna⁷. Jej realizacja ma na celu niwelowanie jednej z wad mechanizmu wolnego rynku, tj. nierównomiernego podziału wytworzonego dochodu. Zwolennicy tej funkcji twierdzą⁸, że rynek, przez swój niesprawny mechanizm, sprawia, iż wytworzony produkt jest w gospodarce nierównomiernie dzielony, tzn. że większa jego część trafia do osób (podmiotów), które w mniejszym stopniu uczestniczyły w jego wytworzeniu. Stąd postulat, by państwo przez system podatkowy korygowało ten podział. Ma to być realizowane przez wykorzystanie jednego z podstawowych narzędzi w tym zakresie, tj. progresywnie skonstruowanego systemu podatku dochodowego. Istotą tego rozwiązania jest obciążenie wyższymi stawkami podatku wyższych dochodów, zaś niższymi – niższych. W ten sposób osoby uzyskujące wyższe dochody oddadzą większą ich część w ujęciu względnym i bezwzględnym⁹.

W przypadku polskiego systemu podatkowego trójstopniowa skala progresywna ma zastosowanie w podatku dochodowym od osób fizycznych od początku jego funkcjonowania, tj. od 1992 r. Analizując dokładnie uchwaloną skalę podatkową, należałoby raczej stwierdzić, iż jest to skala czterostopniowa, bowiem ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie kwoty wolnej od podatku (jej wysokość określa

⁵ Z punktu widzenia budżetu państwa udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych kształtował się w latach 2005–2008 na poziomie ok. 17%. Widać więc, iż nie jest to dla państwa znaczące narzędzie fiskalne. Nie należy jednak zapominać, iż wskaźnik ten może być trochę mylący, bowiem do budżetu państwa trafiają dochody z tytułu podatku PIT już potrącone o składki na ubezpieczenia, a także należną część tych dochodów dla JST. Dlatego też rzeczywiste oddziaływanie tego podatku jest bardziej znaczące, aniżeli to, na które wskazuje wyliczony udział.

⁶ To stwierdzenie także nie jest do końca prawdziwe. Z formalnego punktu widzenia podatki te rzeczywiście dysponują najszerszą bazą podatkową – podmiotami podatku są osoby fizyczne uzyskujące dochody. Biorąc pod uwagę zjawiska ekonomiczne występujące na rynku, a także przyjęte konstrukcje poszczególnych podatków (chodzi tu przede wszystkim o podatek od towarów i usług – VAT), należy jednak stwierdzić, iż siła oddziaływania tego podatku nie jest tak duża, jak się mu to przypisuje.

⁷ Funkcja redystrybucyjna wynika z realizacji przez podatki postulatów tzw. sprawiedliwości pionowej, której analiza została przeprowadzona w publikacji M. Kośny, *Podatki a dobrobyt społeczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.

⁸ Autorem, który jako jeden z pierwszych wykazał w zwięzły sposób konieczność realizowania przez podatki funkcji redystrybucyjnej, był A. Wagner.

⁹ Szerzej na temat różnego rodzaju skal progresywnych w: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000; F. Grądlaski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.

zatem granice pierwszego progu podatkowego, któremu przypisano zerową stawkę podatku). Jednak sposób sformułowania zapisów art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰ skłania raczej do optowania za pierwszym ze wspomnianych sposobów określania tej skali. W momencie uchwalenia ustawy ustalono stawki podatkowe na poziomie 20, 30 i 40%. W latach 1992–1997 ulegały one niewielkim zmianom, by w 1998 r. osiągnąć poziom 19, 30 i 40%, utrzymany do roku 2008. Natomiast od 2009 r. nastąpiła – można powiedzieć – wręcz rewolucyjna zmiana, bowiem trzy progi zostały zastąpione po raz pierwszy dwoma, o mniejszych stawkach 18 i 32%.

Iluzję progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych można rozpatrywać w kilku aspektach, tj.:

- w aspekcie liczby podatników w konkretnych progach podatkowych i ich zmiany na przestrzeni lat,
- w aspekcie zmiany liczby podatników w poszczególnych progach w porównaniu ze zmianami niektórych wielkości ekonomicznych – chodzi tu przede wszystkim o relację zmiany liczby podatników w poszczególnych progach w stosunku do zmian np. średniego wynagrodzenia w gospodarce lub też zmian PKB,
- w aspekcie całości rozwiązań dotyczących obciążeń fiskalnych nakładanych na osoby fizyczne (zatem oprócz samej skali podatkowej i dochodów, które są nią obciążone, pod uwagę trzeba wziąć także i pozostałe dochody, które są wyłączone z ogólnej zasady opodatkowania – np. formy ryczałtowe, a także obciążenia, które noszą znamiona podatków, a nie są tak określane – czyli różnego rodzaju składki na obowiązkowe ubezpieczenia).

W pierwszym aspekcie ocenie należy poddać podział ogółu podatników pod względem uzyskiwanych przez nich dochodów (udział w poszczególnych progach podatkowych). Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy skala podatkowa została właściwie skonstruowana w relacji do rzeczywistego rozkładu podatników. W tabeli 1 przedstawiono kształtowanie się struktury podatników w poszczególnych progach podatkowych w latach 1999–2008.

Tabela 1. Struktura podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1999–2008 (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I próg podatkowy	94,93	94,59	95,18	95,09	94,73	94,77	94,46	93,34	94,66	92,15
II próg podatkowy	3,89	4,09	3,83	3,78	4,11	4,38	4,66	5,54	4,48	6,45
III próg podatkowy	1,18	1,32	0,99	1,13	1,16	0,85	0,88	1,12	0,86	1,40

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 1999–2008*, Warszawa 2000–2009.

¹⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

Analiza danych zawartych w tabeli 1 pozwala na stwierdzenie, iż przy takim rozkładzie liczby podatników w poszczególnych progach podatkowych zjawisko progresji może być rozpatrywane jedynie w stosunku do nieco ponad 5% ogółu podatników, bowiem średnio prawie 95% podatników opłacających podatek na zasadach ogólnych opłacało podatek wyliczony przy zastosowaniu najniższej stawki. Widać więc wyraźnie, iż zakres oddziaływania progresji pod względem ilościowym nie jest znaczący. Wskaźnik ten, można domniemywać, ulegnie zwiększeniu w 2009 r., gdy kwotowa wartość drugiego progu podatkowego zostanie ustalona na poziomie zbliżonym do granicy trzeciego w poprzednich latach, zatem w I progu podatkowym zawrze się prawdopodobnie ok. 98% podatników.

Taka struktura podatników sprawia, iż z ilościowego punktu widzenia można stwierdzić, iż w Polsce obowiązuje podatek liniowy, dotychczas ze stawką 19%, a obecnie – 18%. Trudno bowiem uznać podatek za progresywny, gdy wyższe jego stawki dotyczą ok. 5% podatników. Pewnym uzasadnieniem istniejącej konstrukcji dla ustawodawcy w tym względzie może być analiza wpływów z tytułu tego podatku w poszczególnych progach podatkowych (tabela 2). Okazuje się, iż podatnicy I progu podatkowego w latach 1999–2008 dostarczyli średnio 55% łącznych wpływów z tytułu tego podatku, natomiast z II – prawie 19%, zaś z III – 27%. Z przedstawionych danych wynika, iż oddziaływanie progresji w analizie wartościowej jest znacznie większe – jest to szczególnie widoczne w przypadku trzeciego progu podatkowego, gdzie 1% podatników wpłaca 27% podatku należnego.

Tabela 2. Struktura wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1999–2008 w poszczególnych progach podatkowych (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I próg podatkowy	54,50	52,19	51,21	49,58	51,62	59,51	57,48	56,17	59,54	52,30
II próg podatkowy	15,14	15,75	15,77	15,95	18,64	20,27	20,94	21,50	20,56	23,19
III próg podatkowy	30,36	32,06	33,02	34,47	29,74	20,22	21,58	22,33	19,90	24,51

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 1999–2008...*, dz. cyt.

Drugi aspekt związany jest z analizą relacji, która wydawać by się mogła oczywista. Otóż dodatniemu tempu wzrostu PKB przeważnie towarzyszy rosnące średnie wynagrodzenie. To ostatnie powinno mieć natomiast bezpośredni wpływ na zmiany w zakresie struktury podatników w poszczególnych progach podatkowych. W tabeli 3 przedstawiono poziom średniego wynagrodzenia w polskiej gospodarce w latach 1999–2008.

Jak można łatwo zauważyć, średnioroczne 12-procentowe tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia nie miało większego odzwierciedlenia w zmianie struktury podatników. Udział podatników I progu podatkowego we wpływach z tytułu tego

podatku średniorocznie zmieniał się (malał) zaledwie o 0,4%, aby w 2008 r. osiągnąć najniższy poziom 92,15%. Mimo wzrostu wynagrodzeń, także i liczba podatników w tym progu znacząco się nie zmieniała – rosła średniorocznie o 0,3%, przy dwukrotnie wyższym tempie wzrostu ogólnej liczby podatników. Można zatem wysunąć wniosek, iż przyjęta skala podatkowa z określonymi granicami progów podatkowych i stawkami podatku ma raczej usankcjonować aktualny podział podatników, a nie go zmieniać.

Tabela 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie oraz dynamika zmian przeciętnego wynagrodzenia w latach 1999–2008

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w zł	1 706,74	1 923,81	2 061,85	2 133,21	2 201,47	2 289,57	2 380,29	2 477,23	2 691,03	2 943,88
Zmiana przeciętnego wynagrodzenia (rok poprzedni = 100)	163	111,6	108	102,6	104,2	104	103,9	104,1	108,6	109,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_HTML.htm.

Natomiast analiza tempa zmiany udziału poszczególnych progów podatkowych w podatku należnym pozwala stwierdzić, iż istnieje pewien związek między tymi wielkościami a wzrostem średniego wynagrodzenia, co jest szczególnie widoczne w analizie zmian udziału II progu podatkowego (udział poszczególnych progów podatkowych w podatku należnym w latach 1999–2008 zmieniał się następująco: I próg – średnioroczny spadek o 0,2%, II próg – wzrost o 5%, natomiast III próg – spadek o 2,9%). Widać więc, iż logiczną zależność między wzrostem średniego wynagrodzenia a właściwymi zmianami w strukturze podatników potwierdzają przede wszystkim zmiany zachodzące w ramach II progu podatkowego, ale z kolei zmiany w III ukazują odwrotną zależność.

Trzeci aspekt, w ramach którego poddano analizie progresję polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych, związany jest z szerszą analizą systemu obciążeń publicznoprawnych nakładanych na osoby fizyczne. Oprócz podatku dochodowego podmioty te zobowiązane są do uiszczania innych obowiązkowych obciążeń, z których największe znaczenie mają różnego rodzaju składki na obowiązkowe ubezpieczenia. Mimo iż obciążenia te nie są zaliczane w Polsce do obciążeń fiskalnych, to zgodnie z klasyfikacją OECD¹¹ są to instrumenty podatkowe.

Analiza oddziaływania progresji nie może zatem pomijać stosowanych technik (charakteru stawek) w tych obciążeniach. W przypadku polskiego systemu obowiąz-

¹¹ S. James, Ch. Nobes, *The economics of taxation*, Prentice Hall Europe, 1987, s. 12–13.

kowych ubezpieczeń opłacanych od uzyskanych efektów pracy funkcjonuje kilka ich rodzajów. Generalnie można dokonać podziału tych ubezpieczeń na społeczne i zdrowotne. W ramach pierwszej grupy wyróżniamy ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe, zaś w drugiej – tylko jedno ubezpieczenie zdrowotne. W sumie stanowią one stosunkowo duży udział w łącznych obowiązkowych obciążeniach dochodów ludności, stąd też mają także i duży wpływ na nasilenie lub osłabienie oddziaływania progresji podatkowej.

W przypadku każdego z tych narzutów na dochody ustawodawca przyjął jednolite stawki, które wynoszą odpowiednio¹²:

- na ubezpieczenie emerytalne 19,52%
- na ubezpieczenie rentowe od 01.01.2008 6,00%
- na ubezpieczenie chorobowe 2,45%
- na ubezpieczenie wypadkowe od 01.04.2009 od 0,67 do 3,33%
- na ubezpieczenie zdrowotne 9,00%
- na Fundusz Pracy 2,45%

Większość z tych narzutów obciąża wynagrodzenie otrzymywane przez pracowników lub też stanowi stały koszt osób prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą. Biorąc pod uwagę regulacje prawne związane ze sposobem naliczania odpowiednich składek (przede wszystkim podstawa wymiaru, obligatoryjność składek, podmiot ponoszący ciężar naliczonych składek itp.), część wynagrodzenia, która potrącana jest w formie przytoczonych obowiązkowych obciążeń przy wykorzystaniu stawki liniowej, kształtuje się w przybliżeniu na poziomie zaprezentowanym w tabeli 4.

Tabela 4. Koszty płacowe w pensji brutto pracownika

Wynagrodzenie	1200	4400	8500
W relacji do wynagrodzenia brutto pracownika	33%	41%	42%
W relacji do łącznego kosztu płacowego pracownika	45%	51%	53%

Źródło: obliczenia własne.

Analiza zaprezentowanych danych pozwala stwierdzić, iż w przypadku podatników, których dochody opodatkowane są wyższymi stawkami podatku, obciążają one jedynie ok. 50% kwoty wypłacanych wynagrodzeń, a pozostała część obciążona jest stawkami liniowymi. Takie rozwiązania powodują dalszą aprecjację progresji i pogłębiają iluzoryczność jej funkcjonowania.

Jeżeli zatem zestawić ze sobą wszystkie powyższe aspekty analizy progresywnej skali podatkowej funkcjonującej w Polsce, można stwierdzić, iż dotyczy ona stosunkowo niewielkiej liczby podatników (ok. 4% ogólnej liczby podatników analizowa-

¹² *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009, s. 31–32.

nego podatku). Z jednej strony brak adekwatnej relacji kwotowych granic progów podatkowych do rzeczywistego rozkładu podatników, z drugiej zaś – przyjęcie liniowych stawek pozostałych obciążeń publicznoprawnych¹³, sprawiają, iż bardziej zasadne jest stwierdzenie, iż polski system obciążeń fiskalnych jest systemem liniowym, a nie progresywnym. Taką niejasną sytuację należałoby zatem jednoznacznie rozwiązać przez przyjęcie rzeczywistej skali liniowej w ramach PIT lub zmodyfikowanie skali progresywnej, tak by jej oddziaływanie rzeczywiście powodowało korektę dochodów uzyskiwanych przez podatników.

Na koniec tej części analizy należy wspomnieć o elementach prawnej konstrukcji podatku, które także wpływają na ograniczenie oddziaływania progresji. Są to różnego rodzaju konstrukcje mające na celu obniżenie należnego zobowiązania podatkowego lub jego całkowite zniesienie, czyli wyłączenia, zwolnienia i ulgi. O ile wpływ wyłączeń i zwolnień na progresję jest trudny do oszacowania, o tyle ulgi są łatwo identyfikowalne. Z przytaczanych już źródeł Ministerstwa Finansów wynika, iż z przewidzianych ulg podatkowych w przepisach prawa częściej korzystają podatnicy klasyfikujący się do II i III progu podatkowego. To z kolei powoduje dalsze ograniczenie skutków funkcjonowania progresji podatkowej.

3. Dochód jako przedmiot opodatkowania

Poza funkcją redystrybucyjną, progresywna konstrukcja podatku dochodowego przez funkcjonujący w nim system zwolnień i ulg, a także przez przyjętą technikę definiowania kosztów uzyskania przychodów realizuje określone funkcje pozafiskalne – stymulacyjną, alokacyjną czy też stabilizacyjną. Przez podatki państwo, oprócz wspomnianej redystrybucji, usiłuje wpłynąć na konkretne decyzje inwestycyjne, konsumpcyjne lub dotyczące oszczędności podatników, tak by realizowali oni z góry założone przez rząd cele.

Jednak najważniejszym problemem poruszonym w tej części analizy jest problem związany z wyborem wielkości ekonomicznych, które odzwierciedlałyby zdolność podatkową obywateli, a który można określić jako jeden z najstarszych w zakresie teorii opodatkowania. Nie ulega wątpliwości, iż podatki nakładane przez państwo na społeczeństwo powinny być w jak największym stopniu związane z finansowymi możliwościami ich regulowania. Wybór odpowiedniego przedmiotu opodatkowania powinien być podyktowany nie tylko określoną wiązką celów stawianych przed systemem podatkowym, ale także i praktyczną możliwością uchwycenia indywidualnych zdolności płatniczych poszczególnych podatników.

¹³ Należy także zaznaczyć, iż oprócz progresywnej skali podatkowej jako formy opodatkowania określonych dochodów, w polskim systemie podatku dochodowego funkcjonują inne formy opodatkowania, w konstrukcji których przyjęto stawki liniowe, tj. m.in. podatek liniowy od dochodów z działalności gospodarczej, ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, podatek od dochodów kapitałowych. Sumaryczna analiza funkcjonujących rozwiązań jedynie pogłębia przeświadczenie o iluzoryczności progresji polskiego systemu podatku dochodowego.

W literaturze istnieje wiele teorii, które uzasadniają przyjęcie określonych przedmiotów opodatkowania jako najwłaściwsze, najefektywniejsze czy też najsprawiedliwsze. Mimo funkcjonowania czterech podstawowych wymiarów zdolności podatkowej, tj. przychodów, dochodów, majątku czy też konsumpcji, teorie te w największym stopniu uzasadniają przyjęcie dochodu lub wydatków (konsumpcji) jako tych wielkości, które realizują podstawowe założenia teorii opodatkowania w danym zakresie.

W przypadku podatku dochodowego, jak sama nazwa wskazuje, za przedmiot opodatkowania przyjęto dochód. Dochodem jest różnica pomiędzy przychodami a kosztami (pod warunkiem że przychody są większe od kosztów), które zostały poniesione w celu ich osiągnięcia. Podobną definicję możemy znaleźć w polskim ustawodawstwie, gdzie przez dochód ze źródła przychodów ustawodawca rozumie nadwyżkę sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągniętymi w ciągu roku podatkowego – chyba że przepisy stanowią inaczej¹⁴.

Tak sformułowany przedmiot opodatkowania wydaje się być klarowny, jednak rzeczywistość negatywnie weryfikuje takie rozumowanie i stawia przed państwem bardzo ważne zadanie doprecyzowania poszczególnych elementów tej definicji. Brak jednoznaczności w definiowaniu dochodu jest, wg Gomułowicza i Małeckiego, „piętą Achillesową” podatku dochodowego¹⁵.

W teoretycznych modelach podatku dochodowego przyjmuje się, iż najlepszym rozwiązaniem z tego zakresu byłoby przyjęcie tzw. szerokiej definicji dochodu wg koncepcji Haiga-Simonsa¹⁶. Wg tych autorów dochód podlegający opodatkowaniu powinien obejmować nie tylko dochody pieniężne, ale także zyski kapitałowe, bez względu na to, czy są to zyski zrealizowane, czy tylko naliczone. Nieco odmiennie ekonomiczną koncepcję dochodu Schanza-Haiga-Simonsa przedstawiają S.S. Surrey i P.R. McDaniel¹⁷, tj. jako wzrost ekonomicznego majątku netto w określonym przedziale czasu powiększony o konsumpcję w tym okresie¹⁸. W definicji tej, jak dalej autorzy zauważają, pojęcie konsumpcji obejmuje wszelkie wydatki, z wyjątkiem tych pozycji, które ustawodawca określił mianem kosztów podatkowych (chodzi tu o te potrącenia dochodu brutto, po dokonaniu których otrzymuje się podstawę opodatkowania – można zatem zaliczyć do tej pozycji pewne abstrakcyjne wielkości, które przyjął ustawodawca, np. sposób ryczałtowy jako koszty uzyskania przycho-

¹⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., dz. cyt., art. 9 ust. 1.

¹⁵ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, dz. cyt., s. 140.

¹⁶ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 738.

¹⁷ S. Surrey, P.R. McDaniel, *Tax expenditures*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge 1985, s. 4.

¹⁸ Jest to definicja przyjęta w analizie *tax expenditures* w Stanach Zjednoczonych w celu określenia tzw. strukturalnej części systemu podatkowego.

dów)¹⁹. Uważa się, że tylko tak zarysowany przedmiot opodatkowania jest w stanie najlepiej ujawnić zdolność podatkową w ramach opodatkowania bezpośredniego.

Z powyższego wynika, iż analizę pojęcia dochodu można także rozpatrywać z kilku perspektyw. W pierwszej kolejności należy zbadać samą definicję dochodu i ocenić jej relację do rzeczywistych nadwyżek – dochodów, zysków osiąganych przez podatników – np. J.M. Buchanan za „idealny” podatek nakładany na przedsiębiorców uważa ten, który obciąża tylko i wyłącznie zysk ekonomiczny, maksymalizację którego uważa się za najważniejszy cel działania przedsiębiorstwa²⁰. Drugą, wydaje się, że ważniejszą płaszczyzną analizy, jest definicja kosztów, która bez wątplenia jest immanentną częścią definicji dochodu. Jak już na wstępie zauważono, to właśnie możliwość zaliczania poszczególnych pozycji wydatków do kategorii kosztów wyznacza zakres oddziaływania podatku dochodowego.

Generalnie można stwierdzić, iż ustawowa definicja dochodów realizuje główne założenia tej wielkości. Zatem wszyscy podatnicy uzyskujący przychody z różnych źródeł w celu wyliczenia podstawy opodatkowania mogą odejmować poniesione koszty w określonym przedziale czasowym. Sposób zdefiniowania tego pojęcia realizuje zatem główne założenia, jakie dotyczą przedmiotu opodatkowania w przypadku podatku dochodowego. Można mieć oczywiście pewne wątpliwości co do sposobu definiowania pojęcia samych przychodów, szczególnie w aspekcie momentu ich powstania²¹, jednak jest to aspekt techniczny i wykracza poza zakres podjętej w niniejszym artykule analizy.

W przypadku analizy iluzoryczności pojęcia dochodu bez wątplenia najważniejsza wydaje się być przyjęta definicja kosztów podatkowych. Otóż okazuje się, iż zgodnie z zapisami ustawy²² ustawodawca nie pozwala pomniejszać przychodów o wszelkie koszty poniesione przez podatnika, a jedynie o te pozycje, które realizują definicje określone w ustawie. Jednoznacznie widać więc, iż podatnik nie będzie miał do czynienia w tym miejscu z kosztami ekonomicznymi, a jedynie z kosztami podatkowymi. Jest to wyraźne odstępstwo od opodatkowania czystego dochodu uzyskanego przez podatnika ze swej działalności. Określenie wydatków, które są lub nie uznawane za koszty uzyskania przychodów, sprawia, że podatnicy w swych decyzjach gospodarczych mogą kierować się nie racjonalnością gospodarczą, lecz racjonalnością podatkową, co bez wątplenia nie sprzyja efektywności działania.

W praktyce występuje kilka technik precyzowania pojęcia kosztów, z których praktycznie wszystkie są wykorzystywane przez ustawodawcę. Można zatem tego dokonać przez:

¹⁹ S. Surrey, P.R. McDaniel, *Tax expenditures...*, dz. cyt., s. 4.

²⁰ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

²¹ Dotyczy to szczególnie kontrowersji w zakresie przyjęcia zasady memoriału przy definiowaniu momentu powstania przychodu przy niektórych źródłach przychodów.

²² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., dz. cyt., art. 22 i 23.

- przyjęcie ogólnej definicji tego pojęcia – rozwiązanie to ma zastosowanie m.in. w przypadku źródła przychodów, jakim jest pozarolnicza działalność gospodarcza,
- odgórne ustalenie w sposób procentowy lub kwotowy wielkości kosztów (takie rozwiązanie ma zastosowanie np. do przychodów z pracy lub działalności wykonywanej osobiście),
- całkowite pominięcie tego elementu i opodatkowanie podatkiem – już tylko z samej nazwy – dochodowym przychodów uzyskanych przez podatnika (takie rozwiązanie ma zastosowanie do przychodów kapitałowych).

Z powyższego wynika, iż najbliższe modelowemu ujęciu jest pierwsze rozwiązanie. W tym przypadku za koszty uznaje się te wydatki, które zostały poniesione przez podatnika w celu uzyskania przychodów²³. Należy podkreślić, iż ustawodawca rozszerzył tę definicję w 2007 r. o te wydatki, które zostały poniesione w celu zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów. Wydawać by się mogło, że powyższa definicja odpowiada ekonomicznej istocie kosztu jako wydatku, którego poniesienie jest niezbędne do uzyskania określonego efektu w postaci przychodu. Jednak praktyka gospodarcza ukazuje, iż bardzo często o zasadności kwalifikowania określonych wydatków do tzw. kosztów potrącalnych decyduje urzędnik, a nie sam podatnik²⁴.

Najważniejszym jednak odstępstwem, jakie występuje w ogólnej definicji kosztów uzyskania przychodów przyjętych na potrzeby podatku dochodowego jest fragment, w którym ustawodawca wyłącza z tego zbioru wydatki zaliczone przez niego do tzw. katalogu kosztów niepotrącalnych²⁵. W ten sposób następuje enumeratywne wykazanie określonych pozycji, które, mimo spełnienia ogólnej definicji tego pojęcia, nie mogą być uznane za koszty uzyskania przychodów. W ten sposób ustawodawca może wywierać wpływ na podatników w zakresie podejmowanych przez nich decyzji, dotyczących podejmowania określonych wydatków. Niestety jednak przyjęcie takich rozwiązań doprowadziło do powstania paradoksalnej sytuacji, w której pojęcie kosztu nabrało pozytywnego znaczenia. Często podatnicy (w tym przypadku najczęściej przedsiębiorcy) rozważając sens dokonania określonego zakupu, w pierwszej kolejności analizują ten wydatek pod kątem przepisów podatkowych²⁶, co może prowadzić do podejmowania decyzji nieracjonalnych ekonomicznie.

Także przez przyjęcie takiego rozwiązania rząd zyskał dodatkowy instrument, dzięki któremu może kształtować wysokość obciążeń podatkowych. Otóż przez rozszerzenie katalogu wydatków, które nie mogą być przez podatnika potrącone, następuje „ciche” powiększanie podstawy opodatkowania – bez manipulacji najbardziej widocznego elementu prawnej konstrukcji podatku, tj. stawek podatkowych. Ana-

²³ Tamże, art. 22.

²⁴ Por. np.: *Fiskus decyduje, co jest kosztem, a powinna ustawa*, „Gazeta Prawna”, 22–24.06.2007 lub *Jak najkorzystniej rozliczać koszty*, „Gazeta Prawna”, 12.01.2007.

²⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., dz. cyt., art. 23.

²⁶ Por.: *W koszty działalności firmy będzie można wliczyć więcej wydatków*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Dobra Firma”, 21.11.2006.

lizując zmiany właściwych przepisów, należy²⁷ stwierdzić, iż ustawodawca stosunkowo często korzystał z tej metody, o czym może świadczyć ciągły wzrost pozycji właściwych artykułów. I tak np. w momencie wejścia w życie art. 16 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych²⁸ (odpowiednik art. 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁹) liczył tylko 19 pozycji wydatków (bez ustępów), o wysokość których przedsiębiorcy nie mogli pomniejszyć przychodów. W obecnie funkcjonującej ustawie ustęp ten liczy już ponad 60 pozycji, które to są ponadto dezagregowane w dalszym stopniu. Jak stwierdza I. Ożóg, „na początku lat 90. katalog ten (katalog wydatków, które przedsiębiorstwa nie mogą uznać za koszty uzyskania przychodów) liczył zaledwie 17 pozycji. W tej chwili jest ich przeszło 60, nie licząc różnych podpunktów, z którymi liczba wyłączeń rośnie do blisko 100 pozycji”³⁰. Artykuł ten zmieniał się dosyć dynamicznie. Jak już zauważono, liczba ustępów rosła z 19 w 1992 r. do 65 w 2004 r. (1993 – 52, 1994–1995 – 53, 1996 – 57, 1997–1998 – 59, 1999 – 62, 2000 – 64). Nie należy także zapominać o jeszcze szybszym przyroście punktów w poszczególnych ustępach. Pewnym obrazem wielkości przyrostu zapisów tego artykułu może być porównanie liczby wyrazów wchodzących w jego skład. I tak w 1992 r. była to liczba 503 wyrazów, podczas gdy obecnie jest to 5256, zaś od początku 2008 r. – 5314. Widać więc zatem, iż ustawodawca, pomimo nominalnego obniżania stawki podatku³¹, szuka innych metod jego podwyższania. To „poszukiwanie” przynosi skutki w postaci powiększania katalogu wydatków niestanowiących kosztów uzyskania przychodów. Okazuje się bowiem, iż mimo stosunkowo niskich nominalnych i efektywnych stawek podatkowych, jakie obowiązują w Polsce, relacja zapłaconych podatków do wyniku brutto osiągniętego przez przedsiębiorstwa plasuje Polskę na stosunkowo wysokiej pozycji. W Polsce wskaźnik ten w 2006 r. wyniósł 43,6%, podczas gdy w: Słowacji – 38,8%, Wielkiej Brytanii – 33,5%, USA – 20,1% i Korei Płd. – 17,3%. Wyższy udział podatków w zyskach brutto zanotowały przedsiębiorstwa w: Belgii – 55,4%, Niemczech – 51,8% oraz Szwecji – 47,9%³².

Drugą z wymienionych metod definiowania pojęcia kosztów jest ich ryczałtowe określenie. Może to nastąpić albo przez przyjęcie określonych kwot, które podatnik może potrącić od przychodu, albo przez przyjęcie ryczałtowego udziału kosztów w przychodach. W tym przypadku podatnik nie ma już żadnego wpływu na wielkość kosztów i o ile w poprzednim przypadku można było mówić o istnieniu związku między kosztami ekonomicznymi i podatkowymi, o tyle w tym rozwiązaniu o takim

²⁷ G.J. Leśniak, *Rosną koszty i obciążenia*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2002.

²⁸ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych..., dz. cyt.

³⁰ P. Skwirowski, *Polski CIT jednym z najniższych na świecie*, „Gazeta Wyborcza”, 05.07.2006.

³¹ Por.: Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2008 rok*, Warszawa, lipiec 2009.

³² A. Cieślak, *Mniej podatkowych odliczeń*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2007.

związku już nie ma mowy. Szczególnie niebezpieczne wydaje się być przyjęcie takiego rozwiązania w stosunku do najpopularniejszego źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. z wykonywanej pracy. Otóż ustawodawca umożliwił tym podatnikom potrącenie ryczałtowych kwotowych kosztów, uzależniając je jedynie od liczby źródeł przychodów oraz od miejsca zamieszkania i pracy podatnika. Podatnik ponosząc różnego rodzaju wydatki w celu dostarczenia na rynek specyficznego produktu, jakim jest własna praca, nie ma zatem możliwości ich potrącenia. W ten sposób następuje zrównanie, pod względem podatkowym, osób, które różnią się między sobą bardzo wieloma elementami, a co za tym idzie – nie jest realizowana zasada sprawiedliwości poziomej. Przyjęcie takiego rozwiązania zbliża niestety taki podatek do grupy podatków przychodowych, a nie dochodowych.

Z tego też względu zupełnie nie do przyjęcia wydaje się być zastosowanie ostatniego rozwiązania, tj. zrównanie dla celów podatkowych wielkości przychodów z dochodami. Następuje bowiem wówczas obciążenie wyższymi stawkami podatku wielkości ekonomicznych, które nie pozostają w relacji do stopnia efektywności ich pozyskania.

Wszystkie opisane powyżej rozwiązania oddalają funkcjonujący podatek dochodowy od jego modelowego ujęcia. Należy również wyraźnie podkreślić, iż następuje także ograniczenie legitymizacji funkcjonowania takich obciążeń. W teorii, jak i w praktyce, inaczej uzasadnia się przyjęcie określonych rodzajów podatków oraz stosowanych technik podatkowych, bowiem każdy z nich wywołuje inne skutki i dla innych celów jest stosowany (dobrym przykładem w tym względzie jest ogólnie panujący pogląd, iż stawki podatku dochodowego powinny być wyższe od stawek podatku przychodowego, gdzie nie ma możliwości potrącenia kosztów).

W anglojęzycznej literaturze stosunkowo nowym pojęciem jest *negative tax expenditures* lub *tax panely*³³, pod którymi kryją się różnego rodzaju konstrukcje podatkowe, dzięki którym następuje wzrost obciążeń podatkowych, w porównaniu z tymi, które wynikałyby z ogólnie przyjętych zasad. Zawarcie takich konstrukcji w systemie podatkowym prowadzi do ukrytego zwiększania obciążeń podatkowych oraz preferowania określonych grup podatników, ewentualnie źródeł przychodów.

4. Podsumowanie

Reasumując rozważania zawarte w niniejszym artykule, należy stwierdzić, iż na podstawie prawie dwudziestoletniego okresu funkcjonowania podatku dochodowego w Polsce można wysnuć tezę, iż konstrukcja ta zawiera w sobie pewne iluzoryczne rozwiązania. Nie byłoby to może znaczące stwierdzenie, jednak iluzja ta dotyczy fundamentalnych elementów podatku dochodowego świadczących o jego istocie. Przyjęta przez ustawodawcę definicja dochodu, ale także i sposób definiowania po-

³³ *A reconsideration of tax expenditure analysis*, Joint Committee on Taxation (JCX-37-08), 12.05.2008.

jęcia kosztów uzyskania przychodów sprawiają, iż w niektórych przypadkach bardziej zasadne byłoby przyjęcie konstrukcji podatku przychodowego. Także tak fundamentalna kwestia, często legitymizująca wprowadzenie podatku dochodowego, jaką jest skala progresywna, nie realizuje skutecznie swoich celów, z których najważniejsza jest korekta podziału wytworzonych dochodów, o czym może świadczyć przede wszystkim zakres jej oddziaływania.

Literatura

1. Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
2. Cieślak A., *Mniej podatkowych odliczeń*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2007.
3. *Fiskus decyduje, co jest kosztem, a powinna ustawa*, „Gazeta Prawna”, 22–24.06.2007.
4. Gaudemet P.M., Molinie J., *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.
5. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
6. Građlaski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
7. *Jak najkorzystniej rozliczać koszty*, „Gazeta Prawna”, 12.01.2007.
8. James S., Nobes Ch., *The economics of taxation*, Prentice Hall Europe, 1987.
9. Kośny M., *Podatki a dobrobyt społeczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.
10. Leśniak G.J., *Rosną koszty i obciążenia*, „Rzeczpospolita”, 26.11.2002.
11. Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
12. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 1999–2008*, Warszawa 2000–2009.
13. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2008 rok*, Warszawa, lipiec 2009.
14. *A reconsideration of tax expenditure analysis*, Joint Committee on Taxation (JCX-37-08), 12.05.2008.
15. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
16. Surrey S., McDaniel P.R., *Tax expenditures*, Mass.: Harvard University Press, Cambridge 1985.
17. *Ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenia zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009.
18. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.).
20. *W koszty działalności firmy będzie można wliczyć więcej wydatków*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Dobra Firma”, 21.11.2006.
21. http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1630_PLK_HTML.htm

ILLUSION OF PROGRESSIVE PERSONAL INCOME TAX FUNCTIONING IN POLAND

Summary: One of the most important tax in Polish tax system – personal income tax, is based on income as a tax base and progressive tax schedule. Such construction had to achieve goal of progressive personal taxations which was effective redistribution. However, the inappropriate qualification of individual elements of legal tax construction was conducive to being under illusions as to the functioning of the tax system's progressive nature and income as tax base.