

Tomasz Wołowicz*

ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI W OPODATKOWANIU

RULES OF JUSTICE IN TAXATION

Summary

Paper presents theoretical issues of chosen theories of justice in taxation. Main target of the paper is to present such taxation rules like: equity, equality, and „leave them as you find them” in a point of view of creating and reform a modern taxation systems in democratic countries.

1. Uwagi wstępne

Historii opodatkowania nieustannie towarzyszyło pytanie o „zasadną” wysokość ciężaru podatkowego. Kontrowersje i spory wiązały się z koniecznością finansowania zadań państwa, które w miarę postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i społecznego wzrastały, trafiając na naturalną granicę opodatkowania. Władza stanowiąca podatki sięgała do przychodu, dochodu, jak również majątku. Wkraczała tym samym w prawa podmiotowe opodatkowanych, a zwłaszcza w sferę silnie objawianego i chronionego przez podatników prawa własności. Nie powinien dziwić fakt, iż problem sprawiedliwości w opodatkowaniu, pojawiający się jako postulat etyczny, zyskiwał na znaczeniu i systematycznie koncentrował uwagę prawodawcy. W normie sprawiedliwości szukano obiektywnego kryterium usprawiedliwiającego konieczność nakładania podatków. Usprawiedliwianie to miało swój bardzo praktyczny wymiar, ponieważ kształtowało postawę wobec obowiązków podatkowych. Aprobata dla ciężarów podatkowych uznanych za sprawiedliwe skłaniała do należytego realizowania obowiązku podatkowego, a w każdym razie istotnie zmniejszała opór podatkowy. Ponadto norma sprawiedliwości miała stanowić punkt wyjścia do skonstruowania poszczególnych rozwiązań podatkowych w aspekcie konkretnego podatku, jak również w aspekcie szerszym, odnoszącym się do systemu podatkowego.

* dr, prof. nadzw., Zakład Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu.

Spojrzenie na zagadnienie sprawiedliwości w aspekcie historycznym skłania do wniosku, że sprawiedliwość podatkowa przybierała zróżnicowaną treść znaczeniową i miała różne odcienie. Najwyraźniej zaznaczyło się to w formułowanych zasadach opodatkowania. W doktrynie podatkowej nie znaleziono jednoznacznej i zadowalającej odpowiedzi na pytanie o sprawiedliwość opodatkowania. Była ona i nadal pozostaje relatywizowana do danej epoki, ponieważ pojawiały się czasowe konwencje sprawiedliwości podatkowej charakterystyczne dla danego okresu historycznego. Doktryna podatkowa nie była w tym zakresie wolna od problemu wartościowania. Sprawiedliwość podatkową należy widzieć także w tym kontekście. Zmiany dotyczące koncepcji państwa, jego roli i znaczenia, dominujące poglądy na tematy społeczne i gospodarcze sprawiały, że przemianom podlegały także konwencje sprawiedliwości podatkowej. Sprawiedliwość w opodatkowaniu ma także wymiar polityczny. Często jest traktowana jak maksyma działania władzy. Jednakże z reguły postulaty sprawiedliwości i rzeczywistość podatkowa nie pokrywają się. Rozbieżność ta ma rozmaite uwarunkowania, przede wszystkim natury ekonomicznej, ale także społecznej. Sprawiedliwość opodatkowania ma ponadto swój aspekt normatywny. Idea podatku musi być przełożona na określone rozwiązania prawne. Prawo w powszechnym odbiorze ma ucieleśniać sprawiedliwość, ma być jej wyrazem. Jeżeli przepisy nie będą respektowały sprawiedliwości opodatkowania, wówczas pozostaną suchymi przepisami prawa, nigdy natomiast nie będą miały waloru i godności prawa. Prawo, a przede wszystkim prawo podatkowe, musi być sprawiedliwe, ponieważ taka jest jego idea.

Współczesne systemy podatkowe oparte są o zasady podatkowe, wśród których istotne miejsce zajmuje **zasada sprawiedliwości opodatkowania**, wyrażająca się w powszechności i równomierności (równości) opodatkowania. Argument sprawiedliwości pozwala uzyskać społeczną akceptację dla zmian (korekt lub reform) w systemie obciążeń fiskalnych. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze termin „sprawiedliwość” jest oceniany dodatnio, jako odnoszący się do wartości, które obywatel uznaje za dobre w sensie aksjologicznym. Po drugie podatek to świadczenie przymusowe, a każdy przymus ogranicza wolność ludzką, a zatem w swej istocie każdy przymus jest „niesprawiedliwy”. Walor sprawiedliwości podatkowej pozwala legitymizować obiektywną konieczność poniesienia przymusowego świadczenia, jak i ewentualność wszczęcia wobec podatnika egzekucji administracyjnej. Sprawiedliwość podatkowa ma dwa aspekty: poziomy i pionowy. Reguła sprawiedliwości poziomej stanowi, że wszystkie podmioty, będące w takich samych warunkach ekonomicznych, muszą być traktowane pod względem podatkowym w taki sam sposób. Zawiera się w tym m.in. zakaz przyznawania przywilejów podatkowych. Natomiast to, co jest w sensie podatkowym „nierówne”, musi być „nierówno” opodatkowane (sprawiedliwość pionowa).

2. Istota zasady sprawiedliwości opodatkowania

Powszechność należy do zasad sprawiedliwego opodatkowania. Według tej zasady, ciężary podatkowe powinny mieć charakter powszechny, czyli każdy obywatel powinien być objęty podatkiem, jeżeli spełnione są warunki powstania zobowiązania podatkowego. Drugą zasadą jest zasada równomierności (równości). Błędem jest używanie określenia zasada równości lub sprawiedliwości w pierwotnym rozumieniu tego słowa. Znamienne jest, że Adam Smith nie używał określenia „equity” (sprawiedliwość), lecz „equality” (równomierność) i to w kontekście społecznym, a nie etycznym. Z zasady równomierności opodatkowania nie można jednoznacznie wyprowadzić postulatu proporcjonalnego opodatkowania (choć współcześnie jedną z możliwych realizacji zasady równości jest obciążenie podatników proporcjonalnie do ich dochodów). A. Smith stwierdza, iż „... *poddani każdego państwa powinni przyczynić się do utrzymywania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje*” [Smith 1954]. Jest to argumentacja o charakterze ekonomicznym, w znacznie mniejszym stopniu etycznym. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż niektórzy autorzy twierdzą, iż Smithowi bliska była idea opodatkowania progresywnego. Tak twierdzą A. Gomułowicz i J. Małecki, którzy odnaleźli u Smitha opinie, iż *“nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji”* [Gomułowicz, Małecki 2004]. Podobnie uważają P. M. Gaudemet i J. Molinier. Podnoszą oni, iż jedna z czterech podstawowych zasad głoszonych przez Smitha stanowi, iż podatnik powinien być opodatkowany stosownie do swoich możliwości, co nie wyklucza ich zdaniem opodatkowania progresywnego [Gaudemet, Molinier 2000]. Inni autorzy, jak I. Kristol, uważają, iż osiemnastowieczni teoretycy, z Adamem Smithem na czele, rozprawiając o podatkach cały czas obracali się w kręgu podatków proporcjonalnych i tak należy interpretować ich dzieła [Kristol 1978]. Podobnie uważa R. Gwiazdowski, który zwraca uwagę, iż Smith bardzo wyraźnie stwierdził, że *„poddani każdego państwa powinni przyczynić się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje. Jednostkom, które składają się na wielki naród, wydatki rządowe wydają się podobne do wydatków administracyjnych współdzierżawców wielkiego majątku; wszyscy muszą w nich uczestniczyć proporcjonalnie do wielkości dzierżawy, jaka na każdego z nich przypada. To co nazywa się równością lub nierównością opodatkowania, polega na tym, czy się tej zasady przestrzega, czy też się ją lekceważy”* [Gwiazdowski 2001]. Również N. Gajl uważa, że *„najczęściej rozumiano zasadę sprawiedliwości tradycyjnie jako równomierne rozłożenie ciężarów opodatkowania pomiędzy wszystkich obywa-*

teści, przy czym zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym przez Adama Smitha uważano za sprawiedliwe opodatkowanie proporcjonalne od dochodu. Stanowiło to reakcję na przywileje przyznawane ówczesnie niektórym grupom społecznym” [Gajl 1995].

Inaczej kwestię równomierności opodatkowania rozumie J. B. Say, eksponując argumentację natury etycznej. Say posługuje się pojęciem sprawiedliwości rozłożenia ciężarów podatkowych [Say 1960, s. 776]. Według niego sprawiedliwym podatkiem jest podatek progresywny, co stara się uzasadnić w następujący sposób: podatek stanowi ofiarę ponoszoną na rzecz społeczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie ofiara ta nie może oznaczać konieczności rezygnacji przez niektóre rodziny z rzeczy niezbędnych dla jej utrzymania. Jak pisze: „*kto się ośmielił utrzymywać, że ojciec rodziny powinien pozbawić swoje dzieci kawałka chleba i ciepłej odzieży, aby oddać podatek? [...] Na cóż mu się przyda taki porządek społeczny, który mu zabiera dobro, stanowiące jego własność, niezbędne dla jego egzystencji, aby w zamian miał korzyść z czegoś, co jest jeszcze niepewne i dalekie, a co odrzuciłby wówczas ze wstrętem? [...] Gdybyśmy chcieli dla każdej rodziny ustalić podatek w ten sposób, ażeby był coraz lżejszy, w miarę jak obciąża dochody coraz bardziej niezbędne, to należałoby go zmniejszać nie tylko proporcjonalnie, ale i progresywnie*” [Say 1960].

3. Dawid Ricardo i „reguła edynburska”

Istotne znaczenie w rozwoju koncepcji sprawiedliwości gospodarczej i społecznej miała „reguła edynburska – *leave them as you find them*”, sformułowana przez D. Ricardo w 1823 r. Ricardo zwracał uwagę na negatywne skutki opodatkowania w sferze gospodarczej i społecznej. Postulował, aby „zło” opodatkowania oceniać przez pryzmat zakresu podatkowej ingerencji w podział dochodu i majątku, ukształtowany w efekcie funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Ricardo sugerował, aby z punktu widzenia zasady racjonalności analizować cały system podatkowy, a nie poszczególne podatki. Reguła edynburska wskazuje na przesłanki racjonalnej polityki podatkowej. Maksyma wynikająca z owej reguły stanowi, iż opodatkowanie powinno pozostawiać każdego we względnie takiej samej sytuacji dochodowej, w jakiej go zastało (reguła zdolności dochodowej). Zgodnie z regułą edynburską podatki nie powinny naruszać źródeł dochodu podatkowego. Podatek nie powinien szkodzić produkcji, ani zwalczać lub utrudniać proces akumulacji oszczędności przez gospodarstwa domowe. Reguła edynburska jest więc załączkiem idei neutralności podatkowej.

Analizując implikacje „reguły edynburskiej” dla współczesnego rozumienia zasady sprawiedliwości, można stwierdzić, iż obecnie zasada sprawiedliwości jest rozważana w teorii w sposób pogłębiony i wszechstronny. Dzisiejsze interpreto-

wanie zasady sprawiedliwości, zakłada, że „równość” opodatkowania ze względu na różne warunki, w których znajdują się podatnicy, może prowadzić do nieproporcjonalnych obciążeń [Gajl 1995]. Zatem nie można jednoznacznie stwierdzić, czy system podatkowy w założeniu równy dla wszystkich podatników jest sprawiedliwy, bez analizy całokształtu obciążeń podatnika (podatki konsumpcyjne, składki ubezpieczeniowe, podatki majątkowe itd.) wraz z możliwością ich przerzucania. W literaturze można spotkać tezę, iż podstawowym kryterium różniującym opodatkowanie bezpośrednie od pośredniego jest przierzucalność tego drugiego, przy braku możliwości przerzucenia podatków dochodowych. Jest to błędna teza, gdyż w fenomenie zjawiska przierzucalności pozwala stwierdzić, iż w długim okresie czasu również opodatkowanie bezpośrednie jest przierzucalne. Podatki bezpośrednie cechują się przierzucalnością rzeczywistą, która dokonuje się na rynku w wyniku suwerennej decyzji podmiotu, na który nałożony został podatek. Podatki pośrednie cechują się przierzucalnością pozorną, gdyż ustawodawca z góry zakłada, że faktyczny ciężar poniosą inne podmioty podatkowe, niż te, na które ciężar został nałożony, bowiem podatek z mocy prawa jest cenotwórczy (doliczany do cen). Oczywiście sam przebieg tego zjawiska i jego konsekwencje są odmienne w różnych warunkach rynkowych. Przerzucanie podatków dochodowych jest skomplikowane i trudne; mimo wszystko niektórzy ekonomiści twierdzą, iż w długim okresie czasu nawet podatek dochodowy od osób prawnych może zostać przerzucony w całości. Badania przeprowadzone przez R. A. Seligmana pozwalają na wyróżnienie warunków, od których zależy przerzucanie podatków w skali mikroekonomicznej. Warunki te dzielą się na dwie grupy: warunki ekonomiczne (elastyczność popytu na dane dobro, forma gospodarki rynkowej czy mobilność kapitału) oraz warunki techniczne (mające znaczenie drugorzędne – głównie konstrukcja podatków). Analizując czynnik ekonomiczny należy pamiętać, że przierzucalności - tak w krótkim, jak i długim okresie czasu - sprzyja wysoki stopień zmonopolizowania, barierę stanowi zaś duża konkurencja na rynku dóbr i usług oraz pracy. Bariery może być również silna pozycja związków zawodowych, które w reakcji na podwyższenie cen dóbr i usług mogą prowadzić do wzrostu płac. Wpływ zaś mobilności kapitału na przierzucalność podatków jest wprost proporcjonalny do możliwości przeniesienia środków z jednego obszaru podatkowego do drugiego. Odnośnie warunków technicznych można stwierdzić, iż: (1) łatwiejsze jest przerzucanie podatków selektywnych niż ogólnych, ponieważ podatki selektywne są wliczane w cenę dóbr oraz (2) przerzucanie podatku progresywnego jest trudniejsze niż proporcjonalnego i (3) presja na przerzucenie podatku jest tym silniejsza, im wyższy jest poziom obciążenia podatkowego. Warto również zauważyć, iż w analizie przierzucalności ważna jest relacja między kosztami stałymi a zmiennymi u nabywców i sprzedawców. Zatem przerzucanie w przód będzie łatwiejsze, jeśli popyt na dobro jest mniej elastyczny oraz występuje przewaga kosztów zmiennych produkcji u podatnika nad kosztami zmienny-

mi produkcji nabywców. Przerzucanie zaś wstecz będzie łatwiejsze w warunkach niskiej elastyczności podaży czynników produkcji i znacznej substytucyjności oraz gdy mamy do czynienia z przewagą kosztów zmiennych produkcji u podatnika nad kosztami zmiennymi produkcji u dostawców [Roskamp 1963; Krzyżaniak 1963; Gordon 1978]. Szersza analiza zjawiska przierzucalności pozwala postawić tezę, iż podatki dochodowe są również przierzucalne, choć jest to proces znacznie trudniejszy zarówno z ekonomicznego, jak i technicznego punktu widzenia [Grądański 2004; Grądański 2006].

Można zatem wskazać wady i zalety opodatkowania gospodarstw domowych i przedsiębiorstw podatkami bezpośrednimi i pośrednimi, z punktu widzenia teoretycznych zasad sprawiedliwego opodatkowania, mimo iż w doktrynie podatkowej nie znaleziono jednoznacznej i zadowalającej - z punktu widzenia relacji między ekonomiczną efektywnością a sprawiedliwością pojmowaną obiektywnie i subiektywnie – odpowiedzi na pytanie o sprawiedliwość opodatkowania. Sprawiedliwość była i nadal pozostaje odnoszona do danej epoki, bowiem pojawiły się czasowe konwencje sprawiedliwości podatkowej, charakterystyczne dla danego okresu historycznego. *„Państwo starożytne, oparte na zdobyczy i niewolnictwie, znało przede wszystkim system, bliski swym charakterem wyzyskowi; w średniowiecznym państwie patrymonialnym, gdzie książę panujący był jednocześnie jedynym właścicielem ziem, system skarbowy opierał się na swego rodzaju opłatach dominialnych, dziesięcinach itp.; wraz z pojawieniem się gmin miejskich zaczęły też wyrabiać się instytucje podatkowe na nowszych już oparte zasadach; państwo znów absolutystyczne znało przede wszystkim system regaliów, aż wreszcie państwo wyszłe z rewolucji francuskiej przyniosło ze sobą współczesny system skarbowy”* [Gomułowicz 2001]. Doktryna podatkowa nie była w tym zakresie wolna od problemu wartościowania. Sprawiedliwość podatkową należy również postrzegać w tym kontekście. Zmiany dotyczące koncepcji i roli państwa w gospodarce, dominujące poglądy na tematy społeczne i gospodarcze sprawiły, że ewolucji podlegały także koncepcje sprawiedliwości podatkowej.

4. Podatki bezpośrednie a realizacja zasady sprawiedliwości opodatkowania

Podatki bezpośrednie - poprzez swoje zalety - w szerszym stopniu realizują zasadę sprawiedliwości opodatkowania (szczególnie podatek dochodowy od osób fizycznych), bowiem jako formy opodatkowania wymierzane wprost od dochodu lub przychodu podatnika są trudniejsze do przierzucania niż podatki dochodowe.

Poprzez podatki bezpośrednie łatwiej jest kształtować politykę finansową, biorąc pod uwagę:

- 1) sposób i siłę oddziaływania podatków na określonych podatników;
- 2) względną odporność na kryzysy gospodarcze, wyrażającą się stabilnością w zakresie podatkowych wpływów budżetowych. Analizując wpływ udziału podatków dochodowych w latach 1991-2003 w dochodach fiskalnych na tempo wzrostu PKB (liczonego według parytetu siły nabywczej na 1 mieszkańca) uzyskujemy współczynnik korelacji liniowej Pearsona na poziomie $r_{xy}=0.12$. Uzyskana wartość współczynnika oznacza, iż nie występuje istotna statystycznie zależność między udziałem podatków dochodowych w dochodach fiskalnych a średniorocznym tempem wzrostu PKB. Podobne rezultaty uzyskujemy w przypadku badania omawianej zależności w ujęciu rocznym w poszczególnych latach (z wyjątkiem Holandii). Badając siłę i kierunek korelacji między PIT i CIT osobno, a średniorocznym tempem wzrostu gospodarczego uzyskujemy również nieistotne statystycznie zależności. Uzyskane współczynniki korelacji wynoszą odpowiednio $r_{xy}=0,05$ i $r_{xy}=0,37$. Zatem udział podatków dochodowych w strukturze budżetowych dochodów fiskalnych nie ma istotnego wpływu na dynamikę wzrostu gospodarczego (w krótkim i długim okresie czasu) [Wrona, Wołowicz 2007];
- 3) elastyczność wobec regulacji prawnych, poprzez wpływ zmiany stawki (stawek) ustawowych na wydajność fiskalną podatku;
- 4) fakt, że podatki dochodowe w sposób bezpośredni obciążają źródło dochodu lub przychodu, co umożliwia niejako z góry ustalenie odpowiednich wielkości stawek podatkowych – ustalenie podatku w sposób sprawiedliwy, uwzględniając społeczne i ekonomiczne aspekty opodatkowania, w tym zasadę zdolności (wydajności) podatkowej;
- 5) dostosowanie wysokości obciążenia podatkowego do indywidualnych możliwości podatkowych podatnika (personalizacja podatku) – poprzez stosowanie różnorodnych zniżek, zwolnień, ulg i zwolnień podatkowych, w tym stawek zerowych czy kwot wolnych od opodatkowania, jak i zróżnicowanych kosztów uzyskania przychodów. W konstrukcji podatku dochodowego uwzględnia się takie elementy (różne w poszczególnych systemach podatkowych) kształtujące zdolność podatkową podatnika, jak: wiek podatnika, zdolność do pracy, ilość dzieci na utrzymaniu, rodzaj wykonywanej pracy czy stan rodzinny podatnika. Personalizacja i bezpośredniość zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych pozwala na szerokie uwzględnianie aspektów pozatekonicznych opodatkowania, w tym zasady dopasowania poziomu obciążeń podatkowych do indywidualnej sytuacji podatnika. Konstrukcje opodatkowania można tworzyć w sposób odpowiadający polityce gospodarczej, społecznej, a szerzej: zasadzie sprawiedliwości społecznej opodatkowania;

- 6) ujęcie zagadnienia ekonomiczności opodatkowania przedmiotu podatku – technika ustalania dochodu poprzez określenie katalogu kosztów w celu uzyskania dochodu pozwala wpływać ustawodawcy na racjonalną działalność ekonomiczną podmiotu opodatkowanego;
- 7) względną oszczędność kosztów poboru.

5. J. S. Mill i koncepcja „równej ofiary”

Z koncepcją Saya polemizował J. S. Mill, dla którego sprawiedliwość oznaczała równość ponoszonych ofiar. Równe ma być poświęcenie (ofiara), a nie podatek. Koncepcja Milla opiera się na idei, iż podatnik zamożny powinien płacić większe podatki niż osoba biedna, gdyż zamożny podatnik w mniejszym stopniu odczuwa dany uszczerbek finansowy. Odwołuje się ona do podobnych przesłanek, jak teoria zdolności płatniczej i malejącej użyteczności krańcowej. Udział każdej jednostki w pokrywaniu wydatków rządu „*powinien być taki, by nie odczuwała ona ani więcej, ani mniej przykrości niż każda inna jednostka doświadcza z powodu swojego udziału*” [Mill 1966]. Strata bezpośrednich korzyści jest równa co do wartości stracie w dochodzie spowodowanej zapłatą podatku, dlatego też podatnicy o takim samym dochodzie powinni płacić równe podatki. Przesłanką sprawiedliwości obciążeń podatkowych jest dla Milla zasada równego traktowania podatników. Zasada ta oznacza (1) taką samą ofiarę finansową lub (2) taką samą stratę w dobrobycie. Strata w dobrobycie jest równa co do wartości stracie w dochodzie, spowodowanej zapłatą podatku. Zatem poziom dobrobytu jest zawsze funkcją dochodu. Tak więc podatnicy o takiej samej wysokości dochodu powinni płacić takie same, tj. równe podatki. Oczywiście jest zatem, iż zróżnicowany poziom dochodu przekłada się na różną wysokość płaconego podatku. Mill akcentował również konieczność zwolnienia z opodatkowania najuboższych podatników. Nie można mówić o równej ofierze w przypadku, gdy będzie się żądało na cele publiczne np. 10% od dochodu człowieka zamożnego i od człowieka żyjącego w nędzy. Wymagana ofiara od tego ostatniego byłaby nie tylko większa, niż nałożona na pierwszego, lecz z nią całkowicie nieporównywalna, gdyż pozbawiałaby go środków zapewniających podstawowy poziom egzystencji. Podatek powinien być płacony od dochodu stanowiącego nadwyżkę ponad ustalone minimum, które konieczne jest do zaopatrzenia się w to, „*co potrzebne do życia i dla zachowania zdrowia oraz do ochrony przeciw zwykłym cierpieniom cielesnym, lecz nie wystarcza na dogadzanie sobie*” [Mill 1966]. Wymogi sprawiedliwości skłaniają Milla do sformułowania żądania kształtowania obciążeń podatkowych w taki sposób, aby równa ofiara finansowa wywoływała równy ubytek korzyści u osób podlegających opodatkowaniu. Warto zauważyć, iż w nurcie ekonomii klasycznej przeważała reprezentowana przez A. Smitha i J. S. Milla koncepcja opodatkowania proporcjonalnego, jako obciążenia równomiernego i sprawiedliwego.

Po Millu doktryna równej ofiary rozwijała się w kilku kierunkach. A. J. Cohen i C. Stuart zaproponowali, aby wszyscy ponosili taką samą względną procentową stratę użyteczności [Stuart, Cohen 1958]. To kryterium znane jest jako „równa ofiara proporcjonalna”. Jeżeli funkcja użyteczności jest logarytmiczna, daje ono skalę podatkową w postaci $t(x) = x - c(x/c)^{1-\tau}$ dla $x \geq c$, nazywaną skalą podatkową Cohena-Stuarta. Poniżej poziomu dochodu c (minimalna granica ubóstwa) stawka podatkowa wynosi zero, a powyżej c stawka podatkowa jest rosnąca, stopniowo zbliżając się do 100% dla wysokich dochodów [Young 1994].

6. Koncepcja użyteczności krańcowej dochodu

Poglądy Milla rozwinął i wzbogacił F. Y. Edgeworth. Posługując się koncepcją użyteczności krańcowej dochodu podatnika, dochodzi on do wniosku, że podatki powinny być nakładane w taki sposób, aby dochód po opodatkowaniu był w takim stopniu równy, w jakim jest to tylko możliwe. Podstawą takiej tezy jest założenie, że krańcowa użyteczność dochodów każdej osoby jest identyczna, wobec tego podatek powinien być nakładany przede wszystkim na bogatych, gdyż ich utracone korzyści na skutek opodatkowania (redystrybucji) dochodu będą mniejsze niż osób biednych [Edgeworth 1959]. Koncepcja równej ofiary zawiera tzw. reguły alternatywne, bowiem może być interpretowana jako: ofiara równa marginalna (krańcowa), ofiara równa absolutna lub ofiara równa proporcjonalna. Przy założeniu odmiennej funkcji korzyści marginalna (krańcowa) ofiara byłaby synonimem regresywnego opodatkowania dochodu. Zatem podatnicy o niższych dochodach i relatywnie niskiej stracie na korzyści z dobrobytu byłiby obciążeni podatkiem w większym stopniu niż podatnicy o wyższym dochodzie i wyższej intensywności korzyści. Przy ofierze równej absolutnej wszyscy podatnicy ponoszą stratę korzyści w takiej samej wysokości bezwzględnej, niezależnie do tego, jak nierównomierne są ich dochody. W warunkach ofiary równej proporcjonalnej podatnicy ponoszą tak samo dużą ofiarę w relacji do łącznej korzyści z dochodu. Przebieg krzywej korzyści nie wyklucza zastosowania progresji.

7. Adolf Wagner a redystrybucyjna funkcja opodatkowania

Adolf Wagner wniósł istotny wkład do teorii opodatkowania. Zwrócił uwagę na redystrybucyjną funkcję opodatkowania. Zadaniem polityki podatkowej jest korygowanie skrajnych niesprawiedliwości społecznych, a zatem korekta dochodu narodowego. Uważał, że dzięki redystrybucji dochody osób najniżej uposażonych, które mają najwyższą skłonność do konsumpcji, wzmocnią popyt globalny. Ten zaś ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Isto-

ta funkcji prawnych podatku sprowadza się do tego, że oprócz funkcji dochodowej (fiskalnej) podatki spełniają także funkcje pozafiskalne - interwencyjne (gospodarcze, społeczne, polityczne). Powszechność opodatkowania i progresja podatkowa to według Wagnera podstawowe wyznaczniki sprawiedliwości opodatkowania [Wagner 1877, 1880, 1889]. Powszechność musi uwzględniać objęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich źródeł i podmiotów podatkowych, z uwzględnieniem możliwości stosowania kwot wolnych od opodatkowania, oraz odmiennego traktowania pod względem podatkowym dochodów fundowanych i niefundowanych. Ważnym aspektem sprawiedliwości jest teza Wagnera, iż podział dóbr dokonywany przez rynek jest niesprawiedliwy, gdyż nie daje wszystkim równej szansy bogacenia się. Dlatego drugim komponentem sprawiedliwości jest postulat wprowadzenia do systemu podatkowego progresji. Jego zdaniem progresja pozwala różnicować ciężar podatkowy w relacji do ekonomicznej zdolności płatniczej. Wagner opowiada się za progresją o łagodnym przebiegu, dzięki której może dokonać się równomierne opodatkowanie, poprzez dostosowanie ciężaru podatkowego do rzeczywistych warunków dochodowych i majątkowych podatnika. Progresja jest instrumentem, który w stosunku do aprobowanych dotychczas stawek proporcjonalnych bardziej sprawiedliwie rozkłada ciężar podatku.

8. Uwagi końcowe

Systemy demokratyczne wymagają stanowienia sprawiedliwych praw podatkowych, opartych o teoretyczne zasady opodatkowania. Oznacza to kierowanie się następującymi przesłankami:

- 1) Rozłożenie ciężaru podatkowego powinno być sprawiedliwe. Oznacza to wybór takich przedmiotów opodatkowania, które gwarantują zachowanie zdolności płatniczej podatnika.
- 2) Sprawiedliwym systemem podatkowym jest taki, który spełnia wymogi postulatu sprawiedliwości poziomej i pionowej, które to zasady są konkretyzowane przy wykorzystaniu teorii ekwiwalencji i teorii zdolności płatniczej.
- 3) Progresja podatkowa, która jest ujmowana jako środek realizacji sprawiedliwości pionowej, może wywoływać - przy niewłaściwej skali taryfy podatkowej - tzw. paraliżujące efekty gospodarcze. Wystarczy wskazać dwa przykłady:
 - **Wpływ podatków dochodowych na popyt i podaż.** Nałożenie lub zwiększenie podatku na dane dobro wywoła spadek wpływów z jego sprzedaży w efekcie spadku popytu na nie i spadku jego ceny netto. Progresywne stawki podatkowe mogą spowodować sytuację, w której dochód brutto podatnika do opodatkowania pozostanie

staje niezmienny – wówczas zmniejsza się jego dochód netto po opodatkowaniu lub podatnikowi udaje się zwiększyć dochód brutto, przez co jego dochód netto po opodatkowaniu nie zmniejsza się. W pierwszym przypadku zwiększenie opodatkowania może przełożyć się na zmniejszenie konsumpcji bezpośredniej albo na spadek oszczędności.

- **Wpływ podatków dochodowych na oszczędności i inwestycje.**

Wysokie obciążenie dochodów z kapitału może ograniczać jego krańcową wydajność, powodując, iż inwestycje są alokowane w preferencyjnie opodatkowanych sektorach, ale o niższej wydajności, co prowadzi jednocześnie do zniekształcania decyzji inwestycyjnych. Niewątpliwie wysokie (progresywne) opodatkowanie dochodu ogranicza inwestycje prywatne poprzez redukcję części dochodu potencjalnie przeznaczanego na inwestycje, pozostawiając podatnikom jedynie środki wystarczające na konsumpcję. Progresywne opodatkowanie dochodów najsilniej obciąża dochody gospodarstw domowych o największej krańcowej skłonności do oszczędzania. Jednocześnie gospodarstwa te transferują część swoich dochodów do gospodarstw domowych, będących w początkowej i końcowej fazie cyklu życia (wsparcie dzieci i rodziców transferami). Rodzi to konflikt pomiędzy egalitarną polityką podatkową a rozwiązaniami służącymi stymulowaniu poziomu oszczędności gospodarstw domowych.

- 4) Spór o sprawiedliwość opodatkowania jest sporem o interesy materialne państwa i podatnika. Zatem w powszechnym odbiorze podatkiem sprawiedliwym jest podatek płacony przez innych.
- 5) Kontrowersje, spory doktrynalne oraz praktyka ustawodawcza wskazują, iż nie ma możliwości ujęcia idei sprawiedliwości w sposób doskonały i pewny. Mnogość wyobrażeń na temat sprawiedliwości opodatkowania pozwala stwierdzić, że formuły koncepcji sprawiedliwości będą zmieniały się w czasie.
- 6) Sprawiedliwość opodatkowania najpełniej wyrażają zasady równości i powszechności opodatkowania. Zasady te są kontrowersyjne, gdyż wymagają poszukiwania istotnej cechy, która powinna być podstawą jednakowego traktowania w sytuacji podziału obciążeń podatkowych.
- 7) Zasada zdolności podatkowej jako „miernik” sprawiedliwości opodatkowania nie jest w doktrynie – mimo różnicy zdań – kwestionowana. Problemem pozostaje jej akceptacja przez system podatkowy. Decyduje o tym wola parlamentu w demokratycznym państwie. Politykowi byłoby trudno zakwestionować wprost fakt, iż należy rozdzielać ciężary podatkowe w zależności od zdolności podatkowej. Dlatego często politycy

kamuflują swoje realne działania poprzez werbalną akceptację zasady zdolności płatniczej i powoływanie się na nią przy tworzeniu regulacji podatkowych, ale przy braku urzeczywistnienia jej w tekście ustawy.

- 8) Przy tworzeniu racjonalnego (lub reformowanego) systemu podatkowego ustawodawca musi brać pod uwagę takie reguły, aby zasada wydajności fiskalnej współgrała z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Zasada ekwiwalencji podatkowej (równej ofiary finansowej) nie może stanowić ani teoretycznej, ani praktycznej podstawy kształtowania systemu podatkowego. Musi być ona zastąpiona zasadą zdolności płatniczej, która - ze względu na swoją uniwersalność i walory - łączy sprawiedliwość z wydajnością opodatkowania, a przez to może być przesłanką dla kształtowania konstrukcji prawnej podatków bezpośrednich.
- 9) Technika podatkowa wiąże się z procesem prawotwórczym. Nie da się respektować zasady zdolności płatniczej, jeżeli dwa podstawowe elementy: podstawa wymiaru podatku i progresywna skala podatkowa nie będą nawiązywały do wymogów stawianych przez tę zasadę. Ustawodawca formułując treść podatku może uwzględnić zasadę zdolności płatniczej do tego stopnia, przy którym nie dochodzi do naruszenia w sposób zasadniczy istoty opodatkowania (wydajność fiskalna, zapewniająca odpowiednie dochody budżetowe). Respektowanie zasady zdolności płatniczej w odniesieniu do podstaw opodatkowania i skali progresywnej należy postrzegać przez pryzmat wydajności źródeł podatkowych.

Literatura

1. Edgeworth F. Y., *The Pure Theory of Taxation* [w:] *Readings in the Economics of Taxation*, red. Musgrave R. A., Shoup C. S., Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1959.
2. Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
3. Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
4. Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, ABC, Warszawa 2001.
5. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
6. Gordon R. J., *Macroeconomics*, Little, Brown and Company, Boston MA 1978.
7. Grądalski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, SGH, Warszawa 2004.

8. Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, SGH, Warszawa 2006.
9. Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, CAS, Warszawa 2001.
10. Kristol I., *Two Cheers for Capitalism*, New York: Basic Books, 1978.
11. Krzyżaniak M., Musgrave R. A., *The Shifting of the Corporate Income Tax*, Johns Hopkins University Press, Baltimore MD, 1963.
12. Mill J. S., *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, t. I, PWN, Warszawa 1966.
13. Say J. B., *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa 1960.
14. Roskamp T., *The Distribution of Tax Burden in a Rapidly Growing Economy*, "National Tax Journal" 1963, nr 16.
15. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
16. Stuart C., Cohen A. J., *On Progressive Taxation* [w:] *Classics in the Theory of Public Finance*, red. Musgrave R. A., Peacock A. T., St. Martin's Press, New York 1958.
17. Young H. Peyton, *Equity: In Theory and Practice*, Princeton 1994.
18. Wagner A., *Finanzwissenschaft*, t. I – 1877, t. II – 1880, t. III – 1886, t. IV – 1889.
19. Wrona B., Wołowicz T., *Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy*, „Folia Oeconomica Bochniensia“, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni“ 2007, nr 6.