

Krzysztof Radzikowski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: k.radzikowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-6246-8838

PRAWO PODATKOWE W CIENIU POPULIZMU (NA PRZYKŁADZIE POLSKIEGO ŁADU)

TAX LAW IN THE SHADOW OF POPULISM (AS EXEMPLIFIED BY POLSKI ŁAD)

Abstract

Tax law populism should be associated more with a populist economic policy than with the legal populism. Populist economic policy requires an increase in social spending, while the source of financing is the public debt or an increase in tax burdens. However, the tax increase is hidden from the public due to the complexity of regulations and the method of settlement, imposing levies that are less noticeable by society (indirect taxes) and changing the structure of direct tax burdens for various social groups (primarily a raise for the wealthy).

KEYWORDS

tax law, populism, tax justice, Polski Ład

SŁOWA KLUCZOWE

prawo podatkowe, populizm, sprawiedliwość podatkowa, Polski Ład

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W wielu państwach demokratycznych nasilają się tendencje populistyczne, zaś prawoznawstwo traktuje populizm prawny jako coraz istotniejszy obszar badań. Przykładu dostarcza XXIII Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pt. „Prawo w epoce populizmu” (Warszawa, 18 marca 2022 r.), w związku z którą powstał niniejszy artykuł.

Prawo podatkowe zajmuje w dyskusji nad populizmem prawnym szczególne miejsce ze względu na ścisły związek z systemem gospodarczym, który pozostaje wyjątkowo podatny na populistyczne działania władzy państwowej. Działania te są nakierowane na krótkoterminowe zwiększenie poziomu życia zasadniczej części społeczeństwa, jednakże w sposób wykraczający poza realne zasoby i możliwości. Jak mawiała premier Wielkiej Brytanii M. Thatcher, rząd nie ma własnych pieniędzy, a jedynie pieniądze obywateli, więc działania te mogą być finansowane albo ze zwiększenia obciążeń podatkowych, albo poprzez zwiększenie zadłużenia publicznego („na kredyt”). Immanentną cechą tak rozumianego populizmu jest przekaz propagandowy upraszczający mechanizmy ekonomiczne (choćby hasło „wystarczy nie kraść” z kampanii wyborczej 2015 r.), który eksponuje naturalne nierówności ekonomiczne oraz antagonizuje różne grupy społeczne. Celem populistycznej polityki gospodarczej nie jest bynajmniej rozwiązywanie problemów społecznych, ale utrzymanie poparcia wyborczego.

Populizm gospodarczy jest zjawiskiem jednoznacznie negatywnym, zaś historia i doświadczenia międzynarodowe uczą, że w dłuższej perspektywie zawsze przynosi szkodę całemu społeczeństwu: zadłużenie, bezrobocie, inflację, spadek wartości waluty, które paradoksalnie najsilniej uderzają w tych, czyje interesy miały być realizowane. Najbardziej jaskrawe przykłady niekorzystnych skutków populizmu gospodarczego znajdziemy w Ameryce Łacińskiej: przed II wojną światową poziom życia w Wenezueli był wyższy niż w USA, jeszcze niedawno należała do najbogatszych państw tego regionu, a obecnie panuje tam bieda, mimo największych na świecie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Symptomy kryzysu z łatwością dostrzeżemy też w Polsce: obnażyła je pandemia Covid-19, choć wcześniej dobra koniunktura gospodarcza pozwalała je neutralizować lub choćby ukrywać i odsuwać w czasie. Jak dowodzi raport Najwyższej Izby Kontroli dotyczący wykonania ustawy budżetowej za 2020 r., z nadużyciem szczególnych instytucji prawa finansów publicznych rząd fałszuje prawdziwy obraz

sytuacji gospodarczej, zwiększa zadłużenie oraz pozbawia wydatki publiczne kontroli parlamentarnej i społecznej¹.

Podatki jako część systemu gospodarczego są w oczywisty sposób narażone na działania populistyczne, które różnią się od typowego populizmu prawnego, gdyż są znacznie bardziej wyraziste, bezpośrednie i silniej oddziałują na społeczeństwo. Zwiększenie wydatków publicznych wymaga podwyżki podatków, lecz podwyżka ta jest ukrywana przed opinią publiczną poprzez skomplikowanie przepisów i sposobu rozliczenia, nakładanie danin, które są słabiej odczuwalne przez społeczeństwo (przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej) oraz zmianę struktury obciążeń różnych grup społecznych w imię preferencji wyborczych. Tworzone są także mechanizmy redystrybucyjne dla uboższej części społeczeństwa w celu zneutralizowania podwyżek (nie tylko podatków, lecz przede wszystkim wzrostu cen będącego ubocznym skutkiem populistycznej polityki gospodarczej), ale funkcjonują one na zasadzie błędnego koła, gdyż mają przeciwdziałać skutkom działań, bez których nie potrzeba byłoby tworzyć mechanizmów ochronnych. Przekaz propagandowy przedstawia podwyżkę podatków jako... obniżkę (*sic!*), zaś skomplikowanie systemu rozliczeń – jako... uproszczenie (*sic!*); eksponuje także zwiększenie obciążeń bardziej zamożnym w imię sprawiedliwości podatkowej.

2. SPOŁECZNO-GOSPODARCZE UWARUNKOWANIA WSPÓŁCZESNYCH SYSTEMÓW PODATKOWYCH

Nie ulega wątpliwości, że po pierwsze, podatek pełni przede wszystkim funkcję fiskalną, zaś obarczanie go innymi zadaniami (np. alokacji zasobów w społeczeństwie czy realizacji zadań polityki społeczno-gospodarczej) podważa realizację funkcji fiskalnej, po drugie zaś, najefektywniejsze fiskalnie jest minimalizowanie jednostkowego ciężaru podatkowego (w aspekcie wysokości bezwzględnej) i maksymalizowanie zakresu opodatkowania (tak przedmiotowego, jak i podmiotowego)². Lwia część dochodów podatkowych pochodzi od zasadniczej części społeczeństwa nie zaś od garstki bogaczy: podatek od luksusu nie ma znaczenia fiskalnego, a jedynie oddziałuje na świadomość społeczną i poczucie sprawiedliwości, zaś obciążenia nakładane wbrew powyższym regułom często okazują się przeciwnie skutecznymi, gdyż powodują ucieczkę od podatku z wykorzystaniem instrumentów optymalizacyjnych oraz przeprowadzkę do innych państw (głośny przykład Francji).

¹ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 15.04.2022).

² W. Modzelewski (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 31–32.

Odwołując się do wcześniejszych opracowań oraz powołanej tam literatury³, konfrontuję powyższe prawidłowości z postulatami równości i sprawiedliwości opodatkowania, które najczęściej odnosi się do zasady zdolności płatniczej (zdolności świadczenia) oraz dylematu podatku proporcjonalnego albo progresywnego (ponadproporcjonalny wzrost obciążeń wraz ze wzrostem zamożności)⁴. Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego porównanie to trafniej odnosić do ekonomicznego źródła obciążonego podatkiem (dylematy: praca albo kapitał oraz oszczędności albo konsumpcja), niż do formalnoprawnego kryterium przedmiotu opodatkowania (dochód, obrót, majątek).

Współczesny dyskurs na tematy społeczno-gospodarcze mieści się w granicach wyznaczonych z jednej strony przez liberalizm, z drugiej zaś – przez szeroko pojęte nurty lewicowe, które nawiązują do koncepcji tzw. państwa dobrobytu (ang. *welfare state*). Według myśli liberalnej sprawiedliwe i efektywne ekonomicznie jest obciążenie proporcjonalne do poziomu zamożności, gdyż zachęca do bardziej wydajnej pracy, zaś zakumulowane dzięki temu zasoby pobudzają całą gospodarkę, z korzyścią także dla uboższych, natomiast wbrew pozorom progresja opodatkowania nie przynosi nikomu korzyści, gdyż hamuje rozwój gospodarczy całego społeczeństwa i sprzyja tzw. szarej strefie, dla bogatszych stanowi swoistą karę za bardziej wydajną pracę, a ubogim nie daje niczego. Koncepcja tzw. państwa dobrobytu opiera się natomiast o aktywną politykę socjalną, finansową z wysokich podatków o charakterze progresywnym. Liberalowie trafnie zwracają uwagę na paradoksy progresywnego podatku dochodowego: 1) dotyka ludzi o relatywnie wysokich zarobkach u szczytu swoich aspiracji zawodowych, lecz pomija grupę jeszcze bardziej zamożnych osób dysponujących zgromadzonym wcześniej majątkiem (także w drodze dziedziczenia), które nie prowadzą istotnej działalności zarobkowej⁵, zaś 2) liczne ulgi i rosnące wraz z poziomem zamożności możliwości unikania opodatkowania realnie zbliżają skalę progresywną do liniowej, tym niemniej wymiar podatku staje się coraz bardziej skomplikowany i kosztowny zarówno dla podatników, jak też administracji skarbowej, a liczne i częste zmiany legislacyjne podważają elementarne zaufanie do państwa i prawa oraz rodzą ryzyko arbitralnych i niesłuszných rozstrzygnięć indywidualnych⁶. W konsekwencji, progresywny podatek dochodowy uderza przede wszystkim

³ K. Radzikowski, *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania*, „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 12 (cz. I), 2021 nr 1 (cz. II), nr 2 (cz. III) i nr 3 (cz. IV).

⁴ Przeciwnością progresji jest regresja; podatek proporcjonalny cechuje natomiast jednolita stawka procentowa niezależnie od wysokości podstawy opodatkowania, bez żadnych ulg, zwolnień, wyłączeń i kwoty wolnej od podatku, takie elementy zawiera zaś – przy jednolitej stawce procentowej – tzw. podatek liniowy.

⁵ T. Sowell, *Ekonomia dla każdego*, Warszawa 2019, s. 412.

⁶ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 174 i n.; tenże, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, Warszawa 2001, s. 94 i n.

w klasę średnią nie zaś w klasę wyższą i utrudnia awans społeczny biednym, gdyż odbiera im efekty intensywnej pracy, zaś dane statystyczne podważają jego zdolność do korekty nierówności społecznych (mierzonych tzw. współczynnikiem Giniego)⁷. Liberalowie opowiadają się za proporcjonalnym podatkiem od przychodów pobieranym „u źródła” przez pracodawcę, bez zwolnień, ulg, kwoty wolnej od podatku i indywidualizowania sytuacji życiowej podatnika⁸. Dostrzegając postępującą akumulację bogactwa i wynagradzanie pracy znacznej części najlepiej zarabiających poprzez udziały w kapitale, zwolennicy progresji współcześnie optują natomiast za progresywnym opodatkowaniem majątku (od: kapitału, nieruchomości i spadków)⁹.

W obliczu populizmu gospodarczego model oparty o wysokie obciążenia podatkowe i wysokie świadczenia redystrybucyjne rodzi ryzyko, że z naruszeniem elementarnych zasad równości i sprawiedliwości ciężary będą spychane na grupy społeczne nieprzychylnie aktualnie rządzącym, zaś świadczenia zostaną skierowane ku grupom, a nawet jednostkom sprzyjającym aktualnie rządzącym (zestawmy zwiększone finansowanie zaangażowanych politycznie i realizujących przekaz propagandy mediów publicznych z planami obciążenia mediów komercyjnych tzw. opłatą reklamową)¹⁰.

Mimo że powyższe uwarunkowania należy odnosić do całościowo traktowanego systemu ciężarów publicznych, po uwzględnieniu zjawiska przerzucalności podatku, to najbardziej odczuwalny przez społeczeństwo oraz eksponowany w dyskusjach politycznych i publicystycznych jest podatek od dochodów osobistych wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (tzw. klin podatkowy, który w najszerszym ujęciu uwzględnia także części składek Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), które obciążają pracodawców i zleceniodawców)¹¹. Nie dziwi więc, że mimo malejącego znaczenia fiskalnego, daniny wchodzące w skład tzw. klina podatkowego są najbardziej narażone na populistyczną legislację. Składki ZUS i NFZ różnią się

⁷ M. Pasternak-Malicka, *Dylemat sprawiedliwości podatkowej subiektywnej w perspektywie liniowej oraz progresywnej stawki podatkowej w świetle badań własnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, t. LI, nr 6, s. 274 i n.; por. krytykę miarodajności tzw. współczynnika Giniego i propozycje alternatywne: A. Walasik, *Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych w ujęciu teoretycznym*, Katowice 2008, s. 70–77 i 89–95.

⁸ R. Gwiazdowski, *Podatek ...*, s. 171 i n.

⁹ T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 644 i n.; A. Atkinson, *Nierówności: co da się zrobić?*, Warszawa 2017, s. 297–338.

¹⁰ Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 383).

¹¹ W Polsce podatek od dochodów osobistych funkcjonuje pod nazwą podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), zaś działalność gospodarczą korporacji i innych podmiotów zbiorowych obciąża podatek dochodowy od osób prawnych (CIT); regulują je odpowiednio: ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1128, z późn. zm.); dalej: u.p.d.o.f., i ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1800, z późn. zm.).

od typowego podatku w tym sensie, że konkretyzują świadczenia ekwiwalentne (nie są nieodpłatne): opiekę emerytalno-rentową i opiekę zdrowotną, lecz jedynie w przypadku ubezpieczeń społecznych wysokość świadczenia zależy od wysokości składek, natomiast w przypadku ubezpieczeń zdrowotnych składka jest warunkiem objęcia opieką medyczną, niemniej jej zakres nie zależy od wysokości składek, lecz od generalnej dostępności świadczeń medycznych i indywidualnych wskazań lekarskich (w konsekwencji, składka na ubezpieczenie zdrowotne jest bliska podatkowi i w stanie prawnym obowiązującym do końca 2021 r. była wbudowana w konstrukcję PIT: 7,75% z 9% podstawy wymiaru podlega odliczeniu od podatku).

Współczesne systemy podatkowe odzwierciedlają dwie zasadnicze tendencje. Po pierwsze, paradygmat zachęt do inwestycji poprzez niższe opodatkowanie kapitału (działalności gospodarczej) w stosunku do pracy i konsumpcji. Należy przy tym pamiętać, że z wyjątkiem państw o skrajnie niskich kosztach pracy (np. Azja Południowo-Wschodnia), inwestycje obejmują wkłady kapitałowe i rynek usług, więc bardzo łatwo można je relokować w zależności od aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji wymagają permanentnego utrzymywania zachęt o charakterze podatkowym. Międzynarodowe korporacje oraz naprawdę zamożni obywatele umiejętnie korzystają z szerokiej gamy instrumentów optymalizacyjnych (np. ceny transferowe, pożyczki od udziałowców, opłaty licencyjne na rzecz grupy kapitałowej, pochodne instrumenty finansowe), dzięki którym ukrywają swoje dochody i/lub majątek bądź ujawniają je w państwach o niskiej (zerowej) stopie opodatkowania, zamiast tam, gdzie zostały wypracowane¹². Podejmowane w ostatnim czasie działania poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych (np. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) czy Unia Europejska), mające na celu uszczelnienie systemów podatkowych, nie okazały się jeszcze wystarczająco skuteczne¹³. W rezultacie, efektywne obciążenie podatkowe jest niższe niż nominalna stawka podatkowa wynikająca z przepisów prawa, zaś realne obciążenie zbliża się do proporcjonalnego lub spłaszczonej krzywej, która stopniowo rośnie do punktu odpowiadającego ponadprzeciętnym dochodom w danym społeczeństwie, lecz

¹² Nie chodzi tylko o klasyczne raje podatkowe, korzystające na stałych opłatach administracyjnych oraz na rozwoju usług prawno-księgowych obsługujących tego typu operacje, ale rysuje się szersze zjawisko swoistej negatywnej konkurencji państw rozwiniętych polegające na obniżeniu podatków obciążających działalność gospodarczą (kapitał) celem przyciągnięcia inwestycji. Wiele państw zawiera indywidualne (przeważnie tajne) porozumienia z międzynarodowymi korporacjami gwarantujące im minimalne opodatkowanie (tzw. afera LuxLeaks ujawniła, że tego typu obciążenie w Luksemburgu nie przekraczało 1%).

¹³ Niekorzystne zjawiska określa się mianem BEPS (ang. Base Erosion and Profit Shifting, erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków); termin ten upowszechniły raporty OECD: *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* z 12 lutego 2013 r., i *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting* z 19 lipca 2013 r., których rekomendacje są obecnie wdrażane w wielu państwach, w tym w Polsce.

następnie opada wraz z ich dalszym wzrostem. Co ważne, najwyżej opodatkowana pozostaje praca najemna, zaś drobni i średni przedsiębiorcy (mały kapitał) płacą znacznie wyższe podatki niż międzynarodowe korporacje (duży kapitał), które przeznaczają środki zaoszczędzone na podatkach nie tylko na akumulację i redystrybucję do udziałowców, lecz także na nieuczciwą konkurencję z drobnymi i średnimi przedsiębiorcami. W państwach Europy Zachodniej zazwyczaj praca najemna jest opodatkowana stawkami progresywnymi, zaś kapitał – stawką proporcjonalną (tzw. *dual income tax*), natomiast w państwach Europy Środkowo-Wschodniej popularny stał się globalny podatek liniowy¹⁴.

Po drugie, rośnie znaczenie podatków obrotowych obciążających konsumpcję (głównie VAT i akcyza), które cechuje przerzucalność: rozlicza je sprzedawca, niemniej ich ciężar ponosi nabywca, a ostatecznie finalny konsument, który nie prowadzi działalności gospodarczej i nie ma możliwości dalszego przerzucenia (podatki pośrednie – w odróżnieniu od podatków bezpośrednich: dochodowych i majątkowych, które w ujęciu modelowym obciążają majątek podatnika). Mimo że podatki obrotowe odprowadzają przedsiębiorcy, to ich ciężar ponoszą jedynie tymczasowo, zaś konsumenci wykazują się swoistym znieczuleniem podatkowym: kierują się łączną ceną, często nie mając pojęcia, ile wynoszą zawarte w niej podatki obrotowe; podatki te lepiej odzwierciedlają zasadę powszechności (minimalizacji ciężaru jednostkowego): o ile podatku dochodowego nie zapłacą osoby, których dochody nie przekraczają kwoty wolnej, korzystają z ulg, ponoszą straty itp., o tyle podatkami obrotowymi pozostają obciążeni wszyscy konsumenci, niezależnie od poziomu zamożności lub innych uwarunkowań życiowych¹⁵. Co ciekawe, w następstwie kryzysu finansowego 2008 r. w całej Unii Europejskiej zarysowała się tendencja do podnoszenia stawek VAT, natomiast stawki podatku dochodowego obciążającego działalność gospodarczą pozostawiano bez zmian bądź wręcz obniżano; wprowadzano także specjalne podatki obciążające sektor bankowy (finansowy), niemniej w dużej mierze ich ciężar został przerzucony na społeczeństwo (kredytobiorców) poprzez podwyższenie cen usług (prowizje, stopy procentowe itp.)¹⁶.

Tradycyjnie w Europie Zachodniej rozgraniczono tzw. północną i południową mentalność podatkową, które odzwierciedlają słynne twierdzenie M. Webera o różnicach etyki protestanckiej i katolickiej: przyzwyczajenia konsumpcyjne, szara strefa i niesprawna administracja skarbowa powodują w drugim przypadku niską efektywność fiskalną podatków bezpośrednich przy jednoczesnym wzroście roli podatków pośrednich, gdyż konsumpcja „ujawnia” prawdziwą skalę

¹⁴ D. Grodzka, *Systemy podatku dochodowego od osób fizycznych w państwach UE, Tendencje w opodatkowaniu osób fizycznych w UE*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu nr 14, t. I, Warszawa 2008, s. 41 i n.

¹⁵ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002, s. 34–37.

¹⁶ Szerzej: S. Owisak (red.), *Polityka podatkowa krajów Unii Europejskiej wobec kryzysu finansowego*, Warszawa 2016, s. 91 i n. oraz s. 460 i n.

„ukrytych” dochodów (dotyczy zwłaszcza akcyzy, która podlega wzmocnionej kontroli ze strony administracji skarbowej)¹⁷. Zróznicowanie to nasila się, gdy współcześnie porównamy tzw. starą i nową Unię Europejską (wg. cezury 2004 r., odpowiednio UE-15 i UE-13, zestawienie uwzględnia Wielką Brytanię): 1) łączne obciążenia podatkowe liczone jako udział w PKB w grupie UE-13 są niższe niż w grupie UE-15; 2) podatki pośrednie w grupie UE-13 są wyższe niż w grupie UE-15; 3) podatki bezpośrednie w grupie UE-15 są wyższe niż w grupie UE-13; 4) w zakresie podatków dochodowych grupa UE-13 notuje zdecydowaną przewagę wpływów z podatku dochodowego obciążającego osoby fizyczne (PIT) z tytułu pracy najemnej bądź wymuszonego samozatrudnienia niż obciążającego spółki i jednostki organizacyjne (CIT), przy czym systemom podatkowym państw, które można określić mianem peryferyjnych w grupie UE-15 (Portugalia, Grecja) bliżej do grupy UE-13, zaś Czechom – bliżej do grupy UE-15 niż do pozostałych państw UE-13¹⁸. Powyższe prawidłowości odzwierciedla tzw. test 10 przedsiębiorstw, obrazujący opodatkowanie grupy 10 największych spółek w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej: badana grupa wypracowuje ok. 25% PKB, lecz pochodzi od niej jedynie 1–2% wpływów z tytułu CIT (w skrajnym przypadku Bułgarii w ujęciu netto grupa ta nie odprowadza żadnego podatku, lecz korzysta z ulg i pomocy publicznej)¹⁹.

3. SPOŁECZNO-GOSPODARCZA CHARAKTERYSTYKA POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO (STAN PRAWNY OBOWIĄZUJĄCY DO KOŃCA 2021 R.)

Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego trzeba zwrócić uwagę na następujące cechy polskiego systemu podatkowego.

Po pierwsze, najbardziej efektywne fiskalnie pozostają obciążenia pośrednie (przerzucalne) o liniowych stawkach i regresywnym charakterze względem poziomu zamożności. Notujemy wyraźnie wyższy udział tych podatków w dochodach budżetowych niż w przypadku większości państw rozwiniętych, zaś niskie udziały CIT i PIT dowodzą skuteczności unikania opodatkowania przez korporacje/przedsiębiorców i zamożnych obywateli: PIT stanowi zaledwie ok. 15% dochodów podatkowych budżetu państwa, podczas gdy podatki obrotowe: VAT

¹⁷ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989, s. 145–148.

¹⁸ A. Szymańska, *Dochody podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne” 2017, nr 5, s. 82 i n.

¹⁹ *Runaway taxes. Who pays tax in Central and Eastern Europe*, Prague 2017, https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/219/attachments/original/1588105459/Runaway_taxes.pdf?1588105459 (dostęp: 29.08.2022 r.).

i akcyza, odpowiednio ok. 45% i 20% (dla porównania, CIT – tylko 10%)²⁰. Paradoksalnie korzystnie wypada tzw. test 10 przedsiębiorstw, lecz wynika to z faktu, że grupę tę stanowią przeważnie spółki Skarbu Państwa z branży energetycznej, które z przyczyn politycznych są mniej skłonne do unikania opodatkowania niż typowi przedsiębiorcy. Stawki VAT i akcyzy mają charakter liniowy, lecz wraz ze wzrostem poziomu zamożności spada udział wydatków konsumpcyjnych, które obciążają te podatki, rośnie zaś – inwestycyjnych (oszczędności), wolnych od tych podatków (zależność tę częściowo korygują preferencyjne stawki podatków obrotowych dla dóbr pierwszej potrzeby, których udział w strukturze konsumpcji maleje wraz ze wzrostem poziomu zamożności). Tradycyjnie akcyza obciążała wąski zakres dóbr uchodzących za luksusowe, od niedawna zaś – przede wszystkim towary powszechnego użytku o sztywnym popycie (przede wszystkim nośniki energii, a także dobra konsumpcyjne, które trudno uznać za luksusowe: tytoń i alkohol). Do VAT i akcyzy dołączyły: 1) opłata od środków spożywczych, która obciąża napoje słodzone (tzw. podatek cukrowy)²¹, 2) opłata od napojów alkoholowych o pojemności do 300 ml (tzw. małpki)²², 3) podatek od niektórych instytucji finansowych²³ i 4) podatek od sprzedaży detalicznej²⁴. Dwa pierwsze podatki (ukryte pod nazwa opłat) są zbliżone do tradycyjnej akcyzy (z zastrzeżeniem braku harmonizacji na poziomie unijnym), zaś dwa ostatnie podatki mają charakter przychodowy – obciążają obrót bez odtrącenia kosztów, odpowiednio: a) sumę aktywów, wśród których dominuje wartość udzielonych kredytów, oraz b) przychody ze sprzedaży, więc przerzucenie ich ciężaru na nabywców (konsumentów) jest bardziej uzależnione od warunków rynkowych niż w przypadku

²⁰ Według danych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa za 2019 r. i 2020 r., które potwierdzają prawidłowości z lat poprzednich, dochody z PIT wyniosły 65,4 mld zł i 66,5 mld zł, podczas gdy z VAT i akcyzy odpowiednio 181 mld zł i 196,5 mld zł oraz 72,5 mld zł i 75,1 mld zł (dla porównania, dochody z CIT to tylko 40 mld zł i 42 mld zł), łączne dochody podatkowe to 367,5 mld zł i 390 mld zł, zaś wszystkie dochody w sumie 400,5 mld zł i 435,3 mld zł, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok> (dostęp: 15.08.2022 r.) i <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok> (dostęp: 15.08.2022 r.). Dane te nie uwzględniają: 1) składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, które obciążają dochody osobiste w podobny sposób i w porównywalnej wysokości jak PIT, oraz 2) udziałów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) we wpływach z obu podatków dochodowych (dla j.s.t. stanowią najważniejsze źródło dochodów); w konsekwencji, obciążenia dochodów osobistych mają większe znaczenie dla całości systemu finansów publicznych niż wynika z danych dotyczących PIT i budżetu państwa.

²¹ Art. 12a i n. ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608).

²² Art. 9² ust. 11 i n. ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119, z późn. zm.).

²³ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1685, z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 761, z późn. zm., do końca 2020 r. pobór tego podatku był zawieszony).

podatków pośrednich (nowe podatki dotyczą jedynie podmiotów spełniających kryterium odpowiednio wysokiego progu obrotu).

Po drugie, CIT cechuje stawka liniowa, zaś mimo nominalnie progresywnych stawek PIT, łączne obciążenia dochodów osobistych (wraz ze składkami ZUS i NFZ) są bliskie rozkładowi liniowemu, przy czym najwyższe obciążenia ponosi klasa średnia utrzymująca się z pracy najemnej w kodeksowych formach zatrudnienia (pomijam podatek od emerytur i rent, który wymierza się bez potrącenia kosztów, więc jest on typowym podatkiem przychodowym, nie zaś podatkiem dochodowym). Zróżnicowanie tzw. klina podatkowego w zależności od podstawy prawnej zatrudnienia wpływa dezorganizująco na rynek pracy, powodując m.in.: 1) fikcję samozatrudnienia, gdy przedsiębiorca pracuje w sposób typowy dla stosunku pracy (zjawisko nasila się wraz ze wzrostem dochodów), i 2) wzrost popularności tzw. umów śmieciowych (w krótkiej perspektywie potrafią być korzystne zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy, niemniej w długiej perspektywie doskwiera brak pewności zatrudnienia i niskie świadczenia emerytalne).

Progresję obciążenia dochodów osobistych zakłócają następujące czynniki: 1) jedynie dwie stawki PIT – 17% (poprzednio: 18%) i 32% (granica jest próg dochodowy w wysokości 85 528 zł)²⁵, podczas gdy ponad 98% podatników pozostaje objętych pierwszą z nich i problem progresji ich nie dotyczy, 2) liniowa stawka PIT w wysokości 19% dla przedsiębiorców²⁶, 3) ryczałtowe koszty uzyskania przychodów z tytułu umowy o pracę w wysokości 250 zł (poprzednio: 111 zł 25 gr) miesięcznie, podczas gdy dla umowy zlecenia i umowy o dzieło wynoszą 20% (niekiedy nawet 50%) przychodu²⁷, zaś przedsiębiorcy rozliczają wszystkie rzeczywiście poniesione wydatki, a co więcej, częste (niezgodne z prawem, ale trudne do skontrolowania) są nadużycia polegające na uwzględnieniu zakupów wykorzystywanych do celów prywatnych (dotyczy także odliczenia VAT), 4) częste (niezgodne z prawem, ale trudne do skontrolowania) zaniżanie przez przedsiębiorców podstawy opodatkowania PIT oraz wymiaru składek ZUS i NFZ poprzez brak ewidencjonowania obrotu (dotyczy także VAT) i wynagrodzenia wypłacanego pracownikom, 5) liniowe stawki składek ZUS i NFZ z zawieszeniem poboru pierwszej z nich po przekroczeniu progu dochodowego (30-krotność średniego wynagrodzenia rocznie: 157 770 zł w 2021 r.)²⁸, 6) ryczałtowe składki ZUS i NFZ dla przedsiębiorców wymierzone od 60% średniego wynagrodzenia, niezależnie od faktycznego dochodu (3115,40 zł miesięcznie

²⁵ Art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f.

²⁶ Art. 30c u.p.d.o.f. Wiosną 2019 r. Ministerstwo Finansów pracowało nad odebraniem prawa do liniowej stawki PIT w przypadku fikcyjnego samozatrudnienia (tzw. test przedsiębiorcy), niemniej ze względów politycznych po zmianach w kierownictwie resortu prace te zostały zaniechane.

²⁷ Art. 22 ust. 2 i 9 u.p.d.o.f.

²⁸ Art. 19 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1009, z późn. zm.; dalej: u.s.u.s.).

w 2021 r.), z możliwością obniżki i zawieszenia poboru w początkowym okresie (tzw. ulga na start)²⁹ oraz wymiaru od rzeczywistych przychodów, gdy nie przekraczają one 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (tzw. mały ZUS obowiązujący od 1 stycznia 2019 r. do końca stycznia 2020 r. i tzw. mały ZUS plus obowiązujący od 1 lutego 2020 r.)³⁰, 7) mimo licznych zapowiedzi zmian, przedłużające się wyłączenie spod składek ZUS i NFZ niektórych tzw. śmieciowych form zatrudnienia (np. umowy o dzieło), 8) liczne ryczałtowe formy opodatkowania (niezależne od rzeczywistych dochodów)³¹, 9) wyłączenie spod PIT (podobnie: CIT) rolnictwa i leśnictwa, niezależnie od powierzchni gruntów, rodzaju upraw lub hodowli oraz skali osiągniętych zysków, z zastrzeżeniem tzw. działów specjalnych (np. szklarni)³², oraz 11) preferencyjne w stosunku do ZUS obciążenie rolników składkami w KRUS, zaś, mimo licznych zapowiedzi zmian, przywilej ten pozostaje dostępny także dla przedsiębiorców posiadających con. 1 ha ziemi rolnej³³.

Progresję intensyfikują następujące czynniki, niemniej kwoty odliczeń są na tyle niskie (zwłaszcza w pierwszym przypadku), że skutek ten dotyczy jedynie dolnego przedziału skali podatkowej (osób osiągających najniższe dochody): 1) kwota wolna od podatku o wyraźnie degresywnym charakterze (od 2017 r.)³⁴ oraz 2) ulgi na dzieci, która konsumuje podatek pozostały po odliczeniu składek NFZ³⁵. Podobnie, lecz w wąskim zakresie podmiotowym, oddziałuje tzw. zerowy PIT dla młodych: zwolnienie od podatku dochodów osiągniętych osób poniżej 26. roku życia (do wysokości 85 528 zł rocznie)³⁶. Z przeciwnej strony przedziału skali podatkowej od 2019 r. progresję wzmacnia dodatkowa danina solidarnościowa w wysokości 4% nadwyżki dochodów osób fizycznych ponad

²⁹ Art. 18a u.s.u.s. i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 162, z późn. zm.).

³⁰ Art. 18c u.s.u.s.

³¹ Przede wszystkim na podstawie ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1993, z późn. zm.), która od 1 stycznia 2021 r. obniżyła stawki, zniósła większość ograniczeń branżowych i prawie 10-krotnie podniosła próg przychodów, którego przekroczenie odbiera prawo do ryczałtu (podstawa opodatkowania nie uwzględnia kosztów uzyskania przychodów).

³² Art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.f.

³³ Art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 266, z późn. zm.).

³⁴ W latach 2009–2016 wynosiła nieco ponad 3 tys. zł rocznie; począwszy od 2017 r. wynosi 6600 zł (w latach 2018–2019 – 8 tys. zł) i maleje (nierównomiernie) do zera przy podstawie opodatkowania w wysokości 127 tys. zł rocznie i wyższych; dla osób zarabiających powyżej 11 tys. zł w 2017 r. i 13 tys. zł w latach 2018–2019, a poniżej progu zmiany stawki z 18% na 32%, tj. 85 528 zł 50 gr rocznie, kwota wolna od podatku została zachowana w poprzedniej wysokości (por. art. 27 ust. 1a u.p.d.o.f.).

³⁵ Art. 27f u.p.d.o.f. (ulga ta nie przysługuje w przypadku wychowywania tylko jednego dziecka po przekroczeniu progu 56 tys. dochodu rocznie w przeliczeniu na każdego z rodziców).

³⁶ Art. 21 ust. 1 pkt 148 u.p.d.o.f.

kwotę 1 mln zł (stanowi dochód Funduszu Solidarnościowego, pierwotnie zwanego Solidarnościowym Funduszem Wsparcia Osób Niepełnosprawnych)³⁷. Ma ona wąski zakres podmiotowy: szacuje się, że obciąża ok. 21 tys. osób, a przynosi Funduszowi ok. 1150 mld zł rocznie³⁸.

Po trzecie, brakuje powszechnego podatku obciążającego wartość majątku, zwłaszcza nieruchomości; obowiązują natomiast podatki selektywnie obciążające poszczególne składniki majątkowe, przy czym – z zastrzeżeniem budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – podstawa opodatkowania podatkami rolnym, leśnym lub od nieruchomości nie zależy od wartości (*ad valorem*), ale od powierzchni, zaś wysokość podatku pozostaje symboliczna (z zastrzeżeniem przedsiębiorców)³⁹. Ustawodawca zrezygnował także z opodatkowania transferu majątku (niezależnie od jego wartości) pomiędzy osobami bliskimi w przypadku spadkobrania lub darowizny⁴⁰.

Jak wynika z powyższych prawidłowości, polski system podatkowy wraz ze składkami ZUS i NFZ nie ma charakteru progresywnego, lecz regresywny, gdyż w ujęciu procentowym efektywne obciążenie co do zasady maleje wraz ze wzrostem poziomu zamożności, aczkolwiek w sposób nierównomierny. Ze względu na ograniczony zakres, ocenie tej wymykają się podatki majątkowe, podatki obrotowe cechuje łagodna i dość jednolita regresja, natomiast podatki dochodowe wraz ze składkami ZUS i NFZ są zbliżone do rozkładu liniowego, z zastrzeżeniem następujących czynników. Po pierwsze, w dolnych przedziałach dochodowych odczuwalne pozostają skutki czynników progresywnych: ulgi na dzieci, nowe zasady kwoty wolnej od podatku i tzw. mały ZUS (mały ZUS plus), zaś wyłączenie spod PIT i ZUS rolnictwa oraz liczne ryczałty „przesuwają” regresję opodatkowania w górę struktury społecznej. Po drugiej, rysuje się zróżnicowanie tzw. klina podatkowego w zależności od formy prawnej zatrudnienia: najwyższe obciążenia ponoszą pracownicy najemni w ramach umowy o pracę (pomijam emerytury i renty). W konsekwencji, najwyższe ciężary ponosi klasa średnia, zwłaszcza pracownicy najemni w kodeksowych formach zatrudnienia: szczyt obciążeń przypada w przedziale pomiędzy progiem poboru podatku według stawki 32% (ok. 85,5 tys. rocznie), a progiem zawieszenia poboru składek

³⁷ Art. 30h u.p.d.o.f. (w przeciwieństwie do „zasadniczego” PIT, we wpływach z daniny solidarnościowej nie partycypują j.s.t. i nie stanowi ona podstawy przekazania 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego) i art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1787, z późn. zm.).

³⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o Funduszu Solidarnościowym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2848, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2848> (dostęp: 14.08.2022 r.).

³⁹ Por. art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1452, z późn. zm.), art. 4 i 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 333, z późn. zm.) oraz art. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 888, z późn. zm.).

⁴⁰ Por. art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1043).

ZUS (pierwotnie obie kwoty były zbliżone, niemniej druga stale rośnie wraz ze wzrostem średniego wynagrodzenia: w 2021 r. wynosiła ok. 157,5 tys. zł rocznie). Z ostrożnością należy natomiast traktować wysuwane w dyskusjach politycznych i publicystycznych zarzuty o braku ochrony najbiedniejszych i postulaty wyraźnej progresji opodatkowania. Po pierwsze, bynajmniej nie jest tak, że najbiedniejsi ponoszą najwyższe obciążenia w sensie procentowym (w istocie nie płacą oni PIT, a jedynie składki ZUS i NFZ), zaś progresja opodatkowania wywołuje niekorzystny skutek zniechęcenia do pracy i oszczędzania. Po drugie, trzeba uwzględnić aktywną politykę socjalną opartą na mechanizmach redystrybucyjnych, a limitowaną poziomem zamożności (z zastrzeżeniem programu Rodzina 500+): Polska jest typowym państwem opiekuńczym, zaś wydatki redystrybucyjne z tego tytułu nie odbiegają od średniej Unii Europejskiej (niższe wartości bezwzględne wynikają z niższego poziomu życia całego społeczeństwa). Brakuje natomiast polityki predystrybutywnej nakierowanej na zapobieganie nierównościom społecznym zanim one powstaną (dostęp do edukacji, ochrony zdrowia i szeroko pojętej infrastruktury), lecz – jak dowodzą wyniki sondaży i kolejnych wyborów – większość wyborców wyżej ceni bezpośredni transfer finansowy, wydatkowany według uznania beneficjenta, przy jednoczesnym braku świadomości co do zasadniczo regresywnego charakteru całościowo pojmowanego systemu obciążeń daninowych. Można się spodziewać, że „wbudowanie” funkcji wyrównywania nierówności majątkowych do systemu podatkowego poprzez nadanie mu charakteru progresywnego w połączeniu ze zmniejszeniem poziomu redystrybucji, wywołała sprzeciw społeczny. W tym kontekście kluczowa wydaje się nie tyle zmiana struktury, co uszczelnianie systemu podatkowego w celu zwiększenia łącznej sumy dochodów budżetowych. Podejmowane od kilku lat działania w pierwszej kolejności (słusznie!) skupiły się na – stanowiącej największe zagrożenie dla finansów publicznych – tzw. luce VAT, w drugiej zaś – na walce z unikaniem opodatkowania bezpośredniego i transferem zysków za granicę (skuteczność tych działań jest jednak dyskusyjna).

4. SPOŁECZNO-GOSPODARCZE UWARUNKOWANIA TZW. POLSKIEGO ŁADU

Regresja całościowo pojmowanego systemu podatkowego oraz zbliżony do liniowego rozkład klina podatkowego obciążającego dochody osobiste, z zastrzeżeniem maksimum w środkowych przedziałach dochodowych (spłaszczona krzywa) i istotnego zróżnicowania w zależności od źródła przychodów (najwyżej opodatkowany jest stosunek pracy), budzą zastrzeżenia z punktu widzenia równości i sprawiedliwości opodatkowania. Oczywiście są więc zarówno pytania o potrzebę przebudowy systemu podatkowego, jak też groźby populistycznej

legislacji. Kluczowym obszarem obu zagadnień są najbardziej odczuwalne przez społeczeństwo obciążenia dochodów osobistych: PIT wraz ze składkami ZUS i NFZ (pomijam inne zagadnienia składające się na tzw. Polski Ład).

Zasadniczym celem Polskiego Ładu jest stworzenie przyjaznego i sprawiedliwego systemu podatkowego, zaś dopiero w dalszej kolejności wskazuje się na stabilizację nadwyżzonych pandemią Covid-19 dochodów budżetowych⁴¹. Projektodawca odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., K 21/14⁴², który eksponuje zasadę zdolności płatniczej rozumianą jako indywidualną możliwość poniesienia świadczenia podatkowego. Wskazane cele mają realizować cztery kierunki działań: 1) zaostrzenie progresji opodatkowania, 2) uproszczenie rozliczenia, 3) uszczelnienie poboru i eliminacja oszustw podatkowych oraz 4) zachęty inwestycyjne. Powszechny charakter mają następujące zmiany, które obowiązują od 1 stycznia 2022 r. (pomijam szczegółowe zmiany, które dotyczą relatywnie niewielkich grup społecznych):

- podwyższenie do 30 000 zł kwoty wolnej od podatku dla podatników podlegających zasadom ogólnym według skali podatkowej (wynagrodzenia lub emerytury do 2500 zł miesięcznie w ogóle nie będą obciążone podatkiem);

- podwyższenie do 120 000 zł progu dochodów, po przekroczeniu którego ma zastosowanie 32% stawka podatku;

- brak możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku (obecnie 7,75%);

- wymiar składki zdrowotnej dla przedsiębiorców od rzeczywistego poziomu dochodów (likwidacja przywileju wymiaru ryczałtowego) oraz

- ulga dla klasy średniej kodeksowych form zatrudnienia w celu zneutralizowania wzrostu obciążenia wynikającego z pro-progresywnych elementów konstrukcji podatku: chodzi o przesunięcie efektu progresji w górne przedziały dochodu (powyżej 11 141 zł miesięcznie), gdyż według zasadniczych przepisów Polskiego Ładu granicą zwiększenia obciążeń jest kwota 5701 zł miesięcznie.

Z dniem 1 lipca 2022 r. obniżono zasadniczą stawkę w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%, likwidując jednocześnie ulgę dla klasy średniej⁴³.

Jak wynika z powyższego, Polski Ład ma przede wszystkim oddziaływać na społeczne poczucie sprawiedliwości, natomiast – mimo regulacji mających na celu uszczelnienie poboru – nie zwiększa dochodów budżetowych z tytułu PIT, lecz wręcz przeciwnie: prognozuje ich spadek o ok. 15 mld zł rocznie

⁴¹ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105); por. uzasadnienie projektu druku sejmowego IX kadencji nr 1532, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532> (dostęp: 14.08.2022 r.).

⁴² Dz.U. z 2015 r., poz. 1784.

⁴³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1265); por. uzasadnienie projektu druku sejmowego IX kadencji nr 2186, <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2186> (dostęp: 29.08.2022 r.).

(ok. 10 mld zł budżet państwa, ok. 13 mld zł budżety jednostek samorządu terytorialnego tytułem udziału w dochodach z PIT, wzrosną natomiast o ok. 8 mld zł dochody NFZ)⁴⁴. Powszechnie ma być obniżenie obciążeń podatkowych: zmiany są korzystne lub przynajmniej neutralne dla 24 mln osób (90% podatników)⁴⁵.

5. PODSUMOWANIE

Polski Ład łamie fundamentalne zasady efektywnego systemu podatkowego: priorytetu funkcji fiskalnej oraz dążenia do minimalizacji jednostkowego ciężaru przy maksymalizacji zakresu opodatkowania. Uderza fakt, że Polski Ład bynajmniej nie ma doprowadzić do zwiększenia dochodów budżetowych, ale wręcz przeciwnie – zakłada ich spadek, co samo w sobie podważa sens jakiegokolwiek reformy podatkowej. Chodzi jedynie o zmianę rozkładu obciążeń różnych grup ludności z tytułu PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Zmiana ta nie wynika jednak ani z racjonalnych przesłanek ekonomicznych, ani ze spójnego systemu wartości aksjologicznych, lecz jest chaotyczna i sprawia wrażenie przypadkowości, niepotrzebnie antagonizując społeczeństwo i rodząc uzasadnione podejrzenia o faworyzowanie grup sprzyjających obecnie rządzącym politykom. Przekaz propagandowy eksponował zmniejszenie obciążeń dla większości społeczeństwa, niemniej korzyści przeważnie sięgają kilku, maksymalnie kilkunastu złotych miesięcznie i zostały już dawno zneutralizowane przez inflację wywołaną wzrostem zadłużenia publicznego w związku z realizacją populistycznej polityki społeczno-gospodarczej. W ujęciu realnym poziom obciążeń zasadniczej części społeczeństwa nie zmienia się, natomiast niektóre grupy społeczne odczuwają znaczną podwyżkę (przede wszystkim przedsiębiorcy i najzamożniejsi pracownicy najemni). Przekaz propagandowy eksponował tę podwyżkę jako wyraz sprawiedliwości podatkowej, niemniej Polskiemu Ładowi towarzyszy nieustanny wzrost znaczenia fiskalnego podatków pośrednich, które mają charakter regresywny, więc w sensie procentowym (względem rozporządzalnego dochodu) są większym obciążeniem dla biedniejszych niż bogatszych. Gdy całościowo rozpatrywać system podatkowy, ustawodawca i rząd bynajmniej nie dbają o interesy biedniejszych, a jedynie udają, że to robią, działając w obszarze najbardziej podatnym na populistyczną legislację, gdyż podatki pośrednie są znacznie słabiej odczuwalne niż PIT wraz ze składkami ZUS i NFZ.

Polski Ład trzeba także traktować jako kolejną odsłonę walki władzy państwowej z samorządem terytorialnym. Jak wynika z zarysowanych powyżej kal-

⁴⁴ Ocena skutków regulacji, załącznik do druku sejmowego IX kadencji nr 1531, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1531> (dostęp: 29.08.2022 r.).

⁴⁵ *Ibidem*.

kulacji, ubytek dochodów budżetowych najsilniej uderza we wpływy jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT (dotyczy zwłaszcza gmin wielkomiejских), podczas gdy na poziomie budżetu państwa zostanie zrekompen-sowany podatkami obrotowymi. Gdy całościowo rozpatrywać system finansów publicznych, budżet państwa i fundusze państwowe efektywnie niczego nie tracą, obywatele niczego nie zyskują, natomiast poszkodowane są jednostki samorządu terytorialnego, które nie partycypują w dochodach budżetowych z tytułu podat-ków obrotowych.

Zarysowane powyżej uwarunkowania dowodzą, że Polski Ład nie rozwiązuje żadnych problemów społeczno-gospodarczych w interesie publicznym, a służy umocnieniu władzy państwowej w kontekście antagonizmów społecznych i mar-ginalizacji władzy samorządowej. Można się jedynie cieszyć, że rażące błędy legislacyjne ośmieszyły ustawodawcę i rząd w oczach opinii publicznej oraz osła-biły populistyczny przekaz propagandowy, lecz niestety kolejna nowelizacja nie odwróciła niekorzystnych tendencji, zaś w obliczu chaosu legislacyjnego zapew-nienia o udoskonalaniu przepisów oraz trwałości, spójności i przejrzystości sys-temu podatkowego⁴⁶ brzmią jak kpiny i prowadzą do utraty resztek szacunku społecznego dla prawa podatkowego.

REFERENCES

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> (dostęp: 15.04.2022 r.)
- Atkinson A., *Nierówności: co da się zrobić?*, Warszawa 2017
- Grodzka D., *Systemy podatku dochodowego od osób fizycznych w państwach UE, Tendencje w opodatkowaniu osób fizycznych w UE*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu nr 14, t. I, Warszawa 2008
- Gwiazdowski R., *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007
- Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*, Warszawa 2001
- Komar A., *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989
- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002
- Modzelewski W. (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010
- Owsiak S. (red.), *Polityka podatkowa krajów Unii Europejskiej wobec kryzysu finansowego*, Warszawa 2016
- Pasternak-Malicka M., *Dylemat sprawiedliwości podatkowej subiektywnej w perspektywie liniowej oraz progresywnej stawki podatkowej w świetle badań własnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2017, t. LI, nr 6
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015

⁴⁶ Tak uzasadnienie projektu druku sejmowego IX kadencji nr 2186.

- Radzikowski K., *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania*, „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 12 (cz. I), 2021 nr 1 (cz. II), nr 2 (cz. III) i nr 3 (cz. IV)
- Runaway taxes. Who pays tax in Central and Eastern Europe*, Prague 2017, https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/219/attachments/original/1588105459/Runaway_taxes.pdf?1588105459 (dostęp: 29.08.2022 r.)
- Sowell T., *Ekonomia dla każdego*, Warszawa 2019
- Szymańska A., *Dochody podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne” 2017, nr 5
- Walasik A., *Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych w ujęciu teoretycznym*, Katowice 2008