

Marian Podstawka

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

Agnieszka Deresz

Urząd Skarbowy w Siedlcach

Podatek dochodowy od osób fizycznych: progresywny czy proporcjonalny?

Wstęp

Przemiany polityczne i gospodarcze jakie nastąpiły w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych spowodowały przejście z gospodarki centralnie sterowanej na gospodarkę rynkową. To z kolei pociągnęło za sobą konieczność budowy nowego systemu podatkowego. Odziedziczony po gospodarce centralnie sterowanej system był skomplikowany, obejmował kilka podatków obciążających w różny sposób i w różnej wysokości dochody pochodzące z różnych źródeł, co było typowe dla systemów podatkowych realnego socjalizmu¹. Zwolnienie znacznej części ludności z obowiązku podatkowego² spowodowało, że zanikła świadomość podatkowa, państwo było postrzegane jako instytucja o niewyczerpanych zasobach, która musi wypełniać wiele powinności wobec obywateli. Głównie w okresie 1991–1994 udało się wprowadzić nowe elementy systemu podatkowego, które przetrwały do dzisiaj. W latach 1991–1994 został zasadniczo ukształtowany obecny system podatkowy. Wprowadzono wówczas podatki dochodowe, m.in. od osób fizycznych oraz od tzw. przychodów ewidencjonowanych, co jednocześnie zapewniło państwu, w warunkach prawie powszechnej rezygnacji z centralnego regulowania cen oraz przy samodzielności przedsiębiorstw w za-

¹Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T., *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa 2004, s. 148.

²W czasach PRL dominująca gospodarka uspołeczniona podporządkowana była nakazom planu, rozliczanego najczęściej w jednostkach naturalnych. W jej obrębie nie działały takie instytucje rynkowe, jak: cena, przychód, koszt, zysk i inne. Podatkami odpowiadającymi wskazanym kategoriom była objęta tylko gospodarka nieuspołeczniona. Dochody z pracy najemnej oraz o zbliżonym charakterze podlegały opodatkowaniu podatkiem od wynagrodzeń i podatkiem wyrównawczym (lub tylko jednym z nich), dochody z działów specjalnych produkcji rolnej – podatkiem rolnym, dochody z działalności gospodarczej (wytwórczej, usługowej, handlowej i budowlanej) – podatkiem dochodowym, wynagrodzenia wypłacane w jednostkach gospodarki uspołecznionej objęte były podatkiem od płac.

kresie ustalania płac, możliwość wpływania na wysokość i zróżnicowanie dochodów osób fizycznych.

Wprowadzony w życie podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi z jednej strony dochód państwa, ale z drugiej obciążenie podatnika. Należy wziąć pod uwagę również fakt, że podatek ma charakter powszechny i przymusowy, co oznacza, że każdy podatnik, który znalazł się w określonej sytuacji prawnej objętej podatkiem, ma obowiązek go płacić pod groźbą sankcji karnych. Podatek dochodowy od osób fizycznych jest ze swej istoty podatkiem osobistym, który zakłada, że wysokość obciążenia podatkowego powinna być dostosowana do zdolności podatkowej mierzonej ilością potrzeb osobistych, jakie jednostka jest w stanie zaspokoić ze swojego dochodu. Równe traktowanie podatników, zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, zakłada, że podatnicy mający taką samą zdolność podatkową powinni być w identyczny sposób opodatkowani.

Konstrukcja podatku obejmuje prawne określenie podmiotu opodatkowania, powstawania i wygasania obowiązku podatkowego, określenie przedmiotu opodatkowania i podstawy opodatkowania, stawek podatku, zwolnień i ulg podatkowych, wreszcie sposobu wymiaru podatku oraz terminu jego regulowań. Opracowanie to dotyczy głównie jednego elementu techniki podatkowej, a mianowicie problematyki stawek i ulg podatkowych.

Stawką podatkową nazywa się m.in. wyrażoną procentowo część podstawy opodatkowania ustaloną dla obliczenia podatku. Pomnożenie podstawy opodatkowania przez stawkę podatkową daje kwotę podatku. Wyróżniamy stawki podatkowe progresywne i proporcjonalne (inaczej – liniowe), czyli odpowiednio wyróżniamy opodatkowanie progresywne i opodatkowanie proporcjonalne (liniowe).

Opodatkowanie progresywne jest metodą obliczania wymiaru podatku, w myśl której wysokość należnego podatku rośnie szybciej niż proporcjonalnie w stosunku do wielkości podstawy opodatkowania. Przy progresywnym systemie opodatkowania stawka opodatkowania (procent płaconego podatku i wymiar podatku) rośnie wraz ze wzrostem dochodu podatnika. Oznacza to, że podatnik o wyższych dochodach odprowadza większą część swojego dochodu w formie podatku niż podatnik o niższym dochodzie. Stanowi to wyraźną różnicę w stosunku do podatku liniowego, gdzie każdy podatnik płaci taką samą część swoich dochodów w formie podatku (np. 19%).

Opodatkowanie proporcjonalne (liniowe) jest metodą obliczania wymiaru podatku, w myśl której wysokość należnego podatku jest wprost proporcjonalna do wielkości podstawy opodatkowania. Wymiar podatku liniowego jest obliczany na podstawie jednej stawki opodatkowania, co oznacza, że wszyscy podatnicy płacą taką samą część (np. 19%) swoich dochodów w formie podatku. W węższym znaczeniu podatek liniowy to wyłącznie brak progresji podatkowej, a więc wzrostu stawki podatkowej wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania.

Podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce jest podatkiem progresywnym (choć od 2004 roku podatek liniowy mogą płacić osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą) o stopniowanej skali podatkowej z kwotą wolną od podatku. Można zatem przyjąć, że obowiązująca od 1 stycznia 1992 roku progresywna skala podatkowa z trzema przedziałami i tzw. kwotą wolną jest wyrazem woli państwa wykorzystania podatku dochodowego od osób fizycznych do zmniejszenia nierówności dochodów. Konstrukcja podatkowa podatku dochodowego od osób fizycznych, jak już wspomniano, ukierunkowana na sytuację osobistą podatnika, przewiduje wiele zwolnień podatkowych, odliczeń od dochodu i od podatku (tzw. ulg podatkowych), a także możliwość wspólnego opodatkowania małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Zakres wykorzystania ulg podatkowych przez podatników znajdujących się w poszczególnych przedziałach skali podatkowej jest zróżnicowany. Jego określenie jest utrudnione z uwagi na fakt, że elementy konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych od początku jego obowiązywania podlegały częstym nowelizacjom i korektom.

Upowszechniona idea sprawiedliwości społecznej, której realizacja wymaga niwelowania nadmiernych różnic majątkowych między ludźmi za pomocą aparatu państwowego, wykorzystuje w tym celu między innymi podatki. Jedną z pozafiskalnych funkcji, jakie pełnią podatki jest funkcja dystrybucyjna. Wyraża się ona w oddziaływaniu za ich pomocą na rozkład dochodów ukształtowanych w wyniku gry sił rynkowych³. W literaturze wyróżnia się również inne określenie tej funkcji podatków, a mianowicie jako „regulatorów dochodów podatnika”⁴. Jej wynikiem jest nie tylko obniżenie dochodów podatników, lecz również zmiana ich relacji w stosunku do tej sprzed opodatkowania. W realizacji funkcji podatków jako regulatorów dochodów największe znaczenie ma progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych. Progresywne opodatkowanie dochodów bardziej zmniejsza dochody dyspozycyjne zamożniejszych niż uboższych warstw ludności. Rzeczywista progresja zależy jednak nie tylko od liczby i wysokości stawek czy granic przedziałów skali podatkowej, lecz także od innych elementów konstrukcji podatku, a zwłaszcza ulg podatkowych.

Funkcja stymulacyjna, zwana również motywacyjną lub bodźcową, wynika z przekonania, że państwo nie tylko może i powinno ingerować w gospodarkę w celu realizacji zasady tzw. sprawiedliwości społecznej, ale także, że skutecznie potrafi kierować procesami gospodarczymi i odpowiednio je stymulo-

³Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 121.

⁴Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 18.

wać. Państwo za pomocą odpowiednich konstrukcji podatkowych może wskazywać kierunki pożądanej przez siebie aktywności gospodarczej podatników, a także stymulować czy też motywować konkretne zachowania i reakcje różnych podmiotów gospodarczych. Oddziaływanie podatków na gospodarkę może mieć charakter ogólny bądź selektywny. Zadaniem stymulacji ogólnej jest zachęcanie podatnika do podejmowania, kontynuowania, rozszerzania lub zwiększania efektywności działalności gospodarczej. Podatki mogą być wówczas wykorzystywane do walki z inflacją w celu zwiększenia lub zmniejszenia poziomu inwestycji czy konsumpcji lub dla ożywienia gospodarczego. Stymulacja ogólna może być realizowana poprzez względnie niskie podatki, czasowe zwolnienia z podatku oraz odpowiednie ukształtowanie podstawy opodatkowania. Z kolei selektywne oddziaływanie podatków może przebiegać poprzez stosowanie ulg oraz zwolnień podatkowych, mających na celu stymulowanie rozwoju pewnego rodzaju działalności lub rozwoju w określonych kierunkach, a także uzyskanie przez państwo środków na określone cele. Przykładem stymulacji selektywnej były stosowane w Polsce ulgi mieszkaniowe, które miały służyć polepszeniu sytuacji w budownictwie, jak również polepszeniu sytuacji mieszkaniowej obywateli.

Uproszczenie systemu podatkowego jest ważną kwestią, wymagającą spokojnego rozważenia korzyści i strat z tym związanych. Przy wyborze konkretnej konstrukcji podatkowej (progresywnego lub proporcjonalnego podatku dochodowego od osób fizycznych) najważniejszymi kryteriami oceny powinny pozostać racjonalność systemu podatkowego i pełnione funkcje oraz sprawiedliwość podatkowa. Racjonalny system podatkowy powinien być wystarczająco wydajny, elastyczny, tani, niepozwalający na unikanie obciążeń i dokonywanie oszustw podatkowych oraz prosty i łatwy dla podatników. Powinien być oparty na nieskomplikowanej technice podatkowej⁵. Wymienione cechy racjonalnego systemu podatkowego wyznaczają zakres przedmiotowy problemów wymagających rozstrzygnięcia. Tworzące system podatki, w tym podatek dochodowy od osób fizycznych, powinny być rozpatrywane w szerokim kontekście, obejmującym cały zestaw instrumentów gromadzenia dochodów publicznych oraz wielkość i strukturę wydatków publicznych. Ocena systemu dokonywana na podstawie kryterium sprawiedliwości obejmuje nie tylko system podatkowy i politykę podatkową, ale i kierunki wydatkowania zgromadzonych przez państwo środków, które muszą uzyskać społeczną akceptację. Chodzi o tzw. sprawiedliwość fiskalną, którą postrzega się jako iloraz obciążeń podatkowych i korzyści osiąganych przez podatnika z działalności władz publicznych.

Cel opracowania polega na poszukiwaniu odpowiedzi na zadane w tytule pytanie: Podatek dochodowy od osób fizycznych: progresywny czy proporcjonal-

⁵Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T., *Teoretyczne podstawy...*, op.cit., s. 348.

ny, z punktu widzenia uwarunkowań ekonomicznych i społecznych. W artykule zastosowano metodę opisowo-analityczną. Polegała ona na opisie wielu aspektów podatku dochodowego od osób fizycznych przez ustalenie różnic występujących między systemem progresywnym a systemem proporcjonalnym.

Filozofia podatków – cena za państwo

Podatki, czyli suma wpływów podatkowych do budżetu państwa, oprócz tego, że stanowią obciążenie podatkowe, są swego rodzaju ceną, jaką społeczeństwo płaci za istnienie państwa, za pełnione przez nie funkcje, za dostarczane dobra publiczne i społeczne, zaspokajające określone potrzeby społeczeństwa: obronę i bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości, ochronę zdrowia, obsługę administracyjną, oświatę, kulturę, transport itp. To z budżetu państwa finansowane są inwestycje m.in. w oświacie, służbie zdrowia, transporcie. Zatem cena „za państwo” musi być na odpowiednim poziomie, by to państwo dobrze funkcjonowało. Jak ceną za korzystanie z mieszkania jest czynsz, którego nie można regulować dobrowolnie, gdyż musi on uwzględniać odpowiedni procent wartości odtworzeniowej na remonty i zysk właściciela, tak ceną za istnienie państwa jest m.in. podatek. Obciążenie to, jak każde inne, musi pokrywać koszty funkcjonowania państwa, nie należy zatem mówić o podatkach wyłącznie od strony obciążeniowej. Podatki nie są żadnym haraczem ani karą, ale przejawem solidarności społecznej. Podatki powinny dostarczyć takich środków pieniężnych, z których zostaną sfinansowane na niezbędnym poziomie koszty realizacji przez państwo jego funkcji. Zawsze bowiem punktem wyjścia dla budowy systemu dochodów publicznych powinno być określenie wielkości publicznych wydatków. Wynika stąd, iż przy tworzeniu racjonalnego systemu podatkowego należy przyjąć ogólną kwotę wydatków publicznych, które trzeba ponieść w danym okresie. Znajdając odpowiedź na pytanie, jakimi środkami musi dysponować państwo, można w drugiej kolejności szukać odpowiedzi na pytanie, jak tę płaconą cenę należy rozłożyć między członków społeczności, aby skutki były dla ogółu i gospodarki jak najmniej dotkliwe.

Sprawiedliwość podatkowa

Pojęcie „sprawiedliwość” występuje zarówno w znaczeniu potocznym, jak i w filozofii, polityce, prawie, a także w teorii podatków. Trudności ze zdefiniowaniem pojęcia sprawiedliwości w ujęciu ogólnym i sprawiedliwości podatko-

wej w jej szczególnym znaczeniu wynikają z braku obiektywnego punktu odniesienia.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy koncepcje sprawiedliwości podatkowej. Pierwsze podejście nawiązuje do pojmowania sprawiedliwości opartej na wymianie. Zakłada ono, że każdy podatnik powinien zapłacić tyle samo, bez uwzględniania jego sytuacji indywidualnej i ewentualnych nierówności ekonomicznych lub społecznych między podatnikami. W praktyce odpowiada jej opodatkowanie osób fizycznych podatkiem pogłównym⁶. Druga koncepcja sprawiedliwości podatkowej opiera się na podejściu proporcjonalnym, które określa się mianem sprawiedliwości dystrybucyjnej. Koncepcja ta zakłada, że opodatkowanie powinno być zróżnicowane w zależności od stopnia, w jakim podatnik korzysta z wytworzonych bogactw. Podatkiem sprawiedliwym w myśl tego podejścia jest podatek proporcjonalny. Trzecie podejście powołuje się na ścisły związek sprawiedliwości podatkowej ze sprawiedliwością społeczną. Za pomocą podatku dąży się do zmniejszenia nierówności dochodów. W tym ujęciu podatek jest z założenia progresywnym, zindywidualizowanym oraz musi uwzględniać zdolność podatkową podatnika⁷.

Sprawiedliwość podatkowa może być konkretyzowana za pomocą teorii ekwiwalentności albo teorii zdolności płatniczej. Pierwsza zakłada, że istnieje wzajemny proporcjonalny stosunek między wysokością podatku a poziomem wydatków publicznych pozostających w związku z ochroną podatników i ich majątku⁸. Przekonanie o sprawiedliwości opodatkowania pozwala traktować podatek nie tylko jako obowiązek wobec państwa, ale powinno wiązać się z przekonaniem o korzyściach, jakie otrzymuje podatnik w zamian za świadczenia podatkowe, co na potrzebę tego opracowania określono sprawiedliwością fiskalną. Podatek, zgodnie z tą koncepcją, jest pewnego rodzaju zapłatą za określone usługi dostarczane przez państwo na rzecz podatnika, a jego wysokość powinna być dostosowana do wartości tych usług.

Przeciwną koncepcję do teorii ekwiwalentności stanowi utrwalona w doktrynie podatkowej zasada zdolności płatniczej podatników do ponoszenia ciężaru podatkowego. Nakazuje ona traktować obowiązek podatkowy jako niezależny od woli jednostki oraz wynikający z obiektywnej przynależności pań-

⁶Pogłowne, równe kwotowo dla każdego podatnika, jest najprostszym ze wszystkich podatków. Gdyby wszystkie dochody były równe, byłby to bardzo dogodny w praktyce podatek proporcjonalny. Ponieważ jednak dochody nie są rozłożone równomiernie, jest to podatek regresywny, a im większe są nierówności dochodów, tym większy jest jego stopień regresywności.

⁷Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 38.

⁸Gomułowicz A., *Funkcja trwałej wydajności podatku i funkcja sprawiedliwości a system podatkowy*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, z. 1, s. 59.

stwowej. Oznacza to, iż każdy podatnik partycypuje w korzyściach będących efektem opiekuńczej roli państwa. Zasada zdolności płatniczej rozdziela spełnienie świadczenia podatkowego od szczególnych uprawnień, jakie mogłyby z tego tytułu wynikać. Państwo w tym znaczeniu działa w interesie ogólnego dobra, a nie tylko jednostek będących podatnikami. Sprawiedliwość podatkowa jawi się w tym wypadku jako system podatkowy oparty na progresywności. Realizacja zasady zdolności płatniczej dąży do znacznej indywidualizacji obciążenia podatkowego, uwzględniającego przede wszystkim względy ekonomiczno-finansowe przy określaniu ciężaru podatkowego.

Za punkt wyjścia dalszych rozważań dotyczących sprawiedliwości podatkowej przyjmijmy rozpatrzenie jej w odniesieniu do proporcjonalnego i progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest kluczowym podatkiem dla realizacji zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych. Jest to osobisty podatek bezpośredni, którego przedmiot stanowi dochód, a podstawę opodatkowania wysokość dochodu, czyli wielkość decydująca o zdolności podatkowej-płatniczej⁹.

Powszechnie przyjętym argumentem za progresją podatkową jest zmniejszanie za jej przyczyną „niesprawiedliwych” różnic dochodowych i majątkowych między osobami fizycznymi, które są naturą gospodarki rynkowej. Ten pogląd pomija jednak zupełnie wkład pracy podatnika, kształtujący wysokość poziomu jego dochodów. Generalnie w gospodarce rynkowej, z jednej strony, jednostki bardziej przedsiębiorcze są premiowane za swe zdolności i pracowitość wyższym dochodem, z drugiej – mechanizmy rynkowe nie potrafią rozwiązać problemu ludzi niezdolnych do pracy, którzy nie są w stanie radzić sobie sami¹⁰. Progresja podatkowa powoduje, że jednostki o względnie wysokich dochodach ponoszą większe koszty na działalność państwa, a jednostki najuboższe w zasadzie tylko korzystają z pomocy, nie partycypując w ponoszeniu kosztów. Zatem w tym przypadku redystrybucyjna działalność państwa dokonuje się czymś kosztem, kosztem głównie ludzi bogatych. Problem sprowadza się do tego, czy priorytetem redystrybucji ma być efektywność gospodarowania państwa czy też sprawiedliwość podatkowa.

Ponadto, należy dodać, iż źródłem zaspokojenia potrzeb społecznych może być tylko sprawna, efektywna i konkurencyjna gospodarka wolnorynkowa, natomiast próby realizowania haseł sprawiedliwości społecznej w ramach mechanizmu rynkowego powodują obniżenie efektywności oraz ograniczenie szans rozwojowych. Zatem wyrównanie różnic w indywidualnych sytuacjach podatników w ramach realizacji celów społecznych powinno być realizowane poza rynkiem. Ozna-

⁹Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T., *Teoretyczne podstawy...*, op.cit., s. 87.

¹⁰Milewski R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 394.

cza to rozdzielenie polityki podatkowej od polityki społecznej oraz przyznanie, że wytwarzanie dochodu oraz jego redystrybucja są w pewnym sensie odrębnymi dziedzinami, regulowanymi odrębnymi regułami. W polityce gospodarczej, jak też polityce podatkowej powinny decydować twarde i obiektywne prawa ekonomii i rynku, a w polityce społecznej subiektywne zasady sprawiedliwości społecznej. Wyłączenie realizowania wielu celów społecznych poza obszar podatków niewątpliwie usprawni system podatkowy, jak również zapewni większą przejrzystość polityki społecznej. To z kolei pozwoli realizować cele społeczne za pomocą wydatków budżetowych w stosunku do tych podmiotów, które naprawdę tego potrzebują. Zatem troszcząc się o dostarczanie niezbędnych dóbr publicznych, polityka społeczna może to czynić, bez ujemnego wpływu na gospodarkę, realizując w pełni zasadę sprawiedliwości społecznej.

Opodatkowanie progresywne można również określić jako „proporcjonalne” do dochodu, z tym że proporcja ta nie jest taka sama, lecz zmienia się wraz ze wzrostem dochodu. Zatem odnosząc się do hasła sprawiedliwości podatkowej, wszystko zależy od sposobu rozumienia tego pojęcia, a w konsekwencji odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: Czy sprawiedliwość podatkowa to równy podział dochodów, niezależny od wkładu pracy? Czy może sprawiedliwość podatkowa to proporcjonalne dochody w stosunku do wkładu pracy?

Należy dodać, że przy wprowadzeniu podatku proporcjonalnego dla ekonomicznej osłony osób o najniższych dochodach pożądanym jest wbudowanie w ten system stosownej kwoty wolnej od podatku, najlepiej w sposób maksymalny zbliżonej do minimum socjalnego. Zatem osoby, których dochody brutto będą mniejsze niż kwota wolna od podatku, nie płaciłyby podatku dochodowego.

Wprowadzenie podatku liniowego wcale nie musi oznaczać, że ubytek przychodów podatkowych od grup zamożniejszych spowoduje albo wyższe opodatkowanie grup mniej zamożnych, albo ograniczy wielkość przychodów budżetu i tym samym pulę środków budżetowych, co tym samym miałyby uczynić go niesprawiedliwym. System podatku liniowego eliminuje różne zwolnienia i ulgi podatkowe, wspólne rozliczenie z współmałżonkiem oraz osób samotnie wychowujących dzieci, które w systemie podatku progresywnego często albo są nadużywane, albo stanowią przedmiot wyłudzeń. Środki finansowe, które pozostaną w posiadaniu zamożniejszych, po wprowadzeniu podatku liniowego w rzeczywistości działają także na korzyść grup mniej zamożnych. Jeżeli nie zostaną one wydane na konsumpcję, oznacza to nowe miejsca pracy dla dotychczas bezrobotnych. Podobnie jest w przypadku przeznaczenia tych środków na rozwinięcie działalności gospodarczej. Zwiększenie oszczędności ulokowanych na krajowych kontach ułatwia przedsiębiorcom dostęp do kredytu, przeznaczonego na poszerzenie dotychczasowej lub podjęcie nowej działalności gospodarczej.

Sprzyja zatem krajowym inwestycjom i tym samym sprzyja również tworzeniu miejsc pracy.

Reasumując – sprawiedliwy podatek to taki, który nie dyskryminuje żadnego podatnika ani nie oddziałuje negatywnie na jego zachowania gospodarcze (np. nie zniechęca do uzyskania dodatkowego dochodu), na zdolność kreowania dochodu lub nie narusza majątku podatnika. Wydaje się, że w tej kategorii mieści się również neutralność podatku, czyli tradycyjny postulat nauki podatków, który mówi, że system podatkowy nie powinien oddziaływać na decyzje ekonomiczne podatnika, gdyż to warunki rynkowe, w tym warunki pracy, mają zasadniczo decydować o formie i rodzaju dochodów podatnika.

Ulgi w podatku od dochodów od osób fizycznych

Na gruncie rozważań dotyczących sprawiedliwości podatkowej powstaje pytanie, czy ulgi podatkowe, będące odstępstwem od zasady powszechności opodatkowania, nie pozostają w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Przyjmuje się bowiem, że sprawiedliwość podatkowa jest urzeczywistniana przez powszechność i równość opodatkowania¹¹.

Oceny zwolnień i ulg podatkowych są skrajne i zróżnicowane. Według jednych, sprzyjają one korekcie obciążeń podatkowych i sprawiedliwemu dopasowaniu wysokości podatku do zdolności płatniczej podatnika. Według innych, są przejawem dyskryminacji wobec tych, którzy z nich nie korzystają¹². Niewątpliwie ulgi podatkowe niekiedy mogą nie tylko nie sprzyjać sprawiedliwości, ale wręcz pogłębiać niesprawiedliwość. Dzieje się tak w sytuacji, gdy z ulg mogą korzystać jedynie osoby o wysokich dochodach. Ponadto, przywileje podatkowe obniżają wpływy, jakie trafiają do budżetu i oznaczają przerzucanie ciężaru podatkowego na resztę społeczeństwa. Zatem właściwie adresowane socjalne wydatki budżetowe stanowią lepsze narzędzie zmniejszenia nierówności dochodów niż preferencje podatkowe.

Niewątpliwie ogólną tendencją jest eliminacja wykorzystywania systemu podatkowego do realizacji celów polityki społecznej. Nadmierna indywidualizacja wymiaru podatków od dochodów osób fizycznych komplikuje system podatkowy, utrudnia pobór i kontrolę podatków, tworzy luki pozwalające na unikanie opodatkowania. Jak wspomniano, cele społeczne lepiej realizują transfery so-

¹¹Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 34.

¹²Głuchowski J., *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 17.

cialne konkretnie adresowane do potrzebujących, które mogą przybierać bardzo różną, dostosowaną do potrzeb formę. Z kolei działanie poprzez podatki może ewentualnie służyć celom powszechnym, niewymagającym zdefiniowania adresata¹³.

Uchwalone w znowelizowanej ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych we wrześniu 2007 roku przepisy dotyczące ulgi rodzinnej w praktyce korzystne są jedynie dla osób dobrze zarabiających, które płacą wysokie podatki i mogą odliczyć po 1145,08 zł na każde dziecko. Ci, którzy zarabiają niewiele, mogą nie zyskać nawet złotówki. Dzieje się tak dlatego, że po odliczeniu od dochodu osób biednych składek na ubezpieczenia społeczne i następnie od obliczonego podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne nie będzie już od czego odliczyć prorodzinnej preferencji. Taką sytuację może również spowodować preferencyjny sposób opodatkowania osoby biednej (wspólnie z małżonkiem lub wspólnie z wychowywanym dzieckiem). Z pełnego limitu nie skorzystają nawet osoby nieźle zarabiające. Załóżmy, że podatnik zarabia powyżej średniej krajowej np. 3400,00 zł miesięcznie i zamierza rozliczyć się z niepracującą żoną oraz skorzystać z ulgi na trójkę dzieci. Nie wykorzysta pełnego przysługującego limitu na dziecko. Podatek wyliczony w zeznaniu złożonym wspólnie z małżonkiem, po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne, to zaledwie 2567,71 zł. I tylko tyle zyska na uldze¹⁴. Podobnych przykładów można by mnożyć w nieskończoność. Wysokość dochodów to nie jedyny powód, dla którego przedmiotową ulgę należy traktować jako niesprawiedliwą. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych pozwala korzystać z tego przywileju jedynie podatnikom rozliczającym się według progresywnej skali podatkowej. Nie mogą z niego skorzystać mali przedsiębiorcy płacący podatek dochodowy w formie ryczałtowanej, tj. na ryczałcie albo karcie podatkowej, ani nawet ci, którzy wybrali rozliczenia według 19-procentowej stawki liniowej, no i rolnicy, którzy w ogóle nie są podatnikami podatku dochodowego. Ulga prorodzinna, która z założenia miała być ulgą prodemograficzną, jest wyjątkowo niesprawiedliwa. Świadczy to o tym, że w systemie podatkowym nie ma uzasadnienia dla ulg. Powinny one obowiązywać w systemie opieki społecznej w postaci świadczenia rodzinnego, które dla rodzin niemających dochodów byłyby wypłacane

¹³Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T.,... op.cit., s. 99.

¹⁴Dochód brutto (roczny): 40 800,00 zł

składki na ubezpieczenia społeczne: 7159,43 zł, zatem:

– dochód po odliczeniach: 33 640,57 zł

– podstawa opodatkowania: 16 820,00 zł

– obliczony podatek według skali podatkowej: 5246,52 zł

– składka na ubezpieczenie zdrowotne: 2678,81 zł

– podatek po odliczeniach: 2567,71 zł

w postaci zasiłków z opieki społecznej. To pozwoliłoby zróżnicować beneficjentów tej pomocy, bo społecznie niezrozumiałe jest, że państwo dopłaca do utrzymania dzieci tylko niektórych.

Zrealizowany postulat „prorodzinnego systemu podatkowego” ideologizuje system podatkowy. Preferencje trafiają bowiem nie tylko do potrzebujących, ale także do tych, dla których nie mają żadnego znaczenia, a są wręcz niezauważalne.

Wysokość dochodów ma istotny wpływ na korzystanie z ulg, ale nie jest jedynym czynnikiem determinującym. Zakres ich wykorzystania zależy również od struktury potrzeb i warunków, jakie muszą być spełnione, aby mieć dostęp do ulgi.

Najczęściej odliczaną ulgą podatkową przez emerytów i rencistów jest ulga rehabilitacyjna. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że tworzone są niesprawiedliwe podziały wśród osób z orzeczoną grupą inwalidzką, które korzystają z rehabilitacji. Osoby, które korzystają z zajęć rehabilitacyjnych, a posiadają samochód, mają prawo ubiegania się o odpis od podatku z tytułu dojazdów na rehabilitację. Takiej możliwości nie mają osoby, które również dojeżdżają na rehabilitację, ponoszą koszty, ale nie posiadają samochodu.

Należy zwrócić uwagę na wpływ ulg podatkowych na wysokość podatku przy progresywnej skali podatkowej. Odliczenia te zmniejszają dochód do opodatkowania oraz podatek należny, a tym samym mogą spowodować zmniejszenie krańcowej stawki podatku. Można zauważyć, że odliczenia w podatku dochodowym od osób fizycznych są adresowane raczej do podatników o średnich i dużych dochodach. W niewielkim stopniu uwzględniają natomiast sytuację osobistą podatnika. Zatem odliczenia podatkowe w ograniczonym zakresie mogły i mogą służyć zmniejszeniu ciężaru podatkowego osób o małych i bardzo małych dochodach. Prawo do ulgi, jak już wspomniano, przysługuje co prawda wszystkim podatnikom spełniającym warunki określone prawem podatkowym, lecz aby mogli oni z nich skorzystać, musieliby osiągnąć odpowiednio wysoki dochód. Na korzystanie z ulg nie mogą sobie pozwolić osoby nieosiągające dochodów bądź osiągające je w małej wysokości. Warunkiem dokonania odliczenia jest bowiem wcześniejsze poniesienie wydatku, premiowanej ulgą podatkową.

Biorąc pod uwagę fakt, że reforma systemu podatkowego musi stanowić pewną długookresową wizję funkcjonowania państwa w gospodarce, wprowadzenie podatku liniowego z równoczesną likwidacją ulg wpłynie na rozwój gospodarczy i wzrost PKB, a to z kolei pociągnie za sobą w sposób oczywisty podwyższenie dochodów podatników. Zwiększy się tym samym podstawa opodatkowania, co sprawi, że zwiększą się wpływy podatkowe. Każda nowa ulga podatkowa powoduje natomiast obniżenie podstawy opodatkowania i podatku należnego, co skutkuje koniecznością zwiększania stawek podatkowych dla utrzymania tego samego poziomu wpływów podatkowych.

Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy

Bez względu na ustrój społeczno-polityczny, poziom rozwoju gospodarczego czy też realizowaną jego strategię, wszystkie kraje wykazują pewien stopień zróżnicowania dochodów społeczeństwa.

W odniesieniu do tego problemu istnieje w literaturze wiele teorii. Jedną z najbardziej znanych jest teoria Simona Kuzneta opublikowana w 1955 roku, zgodnie z którą nierówności wynikające z dystrybucji dochodu rosną w początkowej fazie wzrostu gospodarczego, a później następuje ich spadek¹⁵. Prawdopodobnie tą miał potwierdzać przykład krajów rozwiniętych: Anglii, Niemiec i USA, ale już wczesne próby weryfikacji tej tezy nie przynosiły jednoznacznych rozstrzygnięć, w ramach których kwestionowano przede wszystkim zasadność pierwszej części formuły. Z czasem pojawiły się też wątpliwości dotyczące drugiej części tego twierdzenia, które można było rozwiązać, obserwując w minionym ćwierćwieczu najszybszy wzrost nierówności w najwyższej rozwiniętych krajach anglosaskich. Wyniki kolejnych badań dotyczących nierówności i wzrostu gospodarczego, wskazały na fakt, że wzrost gospodarczy prowadzi do wzrostu tendencji kształtowania nierówności, jednak nie ma ogólnego modelu według którego to następuje. Przeprowadzone badania pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że to nie tyle tempo wzrostu gospodarczego, czy jego stadium determinuje wzrost bądź spadek nierówności, ale raczej rodzaj i charakter wzrostu gospodarczego. W odniesieniu do badań przeprowadzonych na przykładzie krajów postkomunistycznych, wynika, że zmiany w strukturze dochodów, jakie zachodziły w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nie były zgodne z ogólnymi tendencjami występującymi w gospodarce światowej¹⁶.

Nie do zakwestionowania jest pogląd, że od poziomu nierówności zależy efektywność ekonomiczna i poziom osiąganego wzrostu gospodarczego. Niewątpliwie dużą uwagę skupiają skutki tego zjawiska, w odniesieniu do których od dawna funkcjonują dwie przeciwstawne tezy. Według pierwszej nierówności są niezbędne, aby motywować ludzi do aktywności, i tam, gdzie one występują, ma miejsce wyższa efektywność gospodarowania. Z kolei zgodnie z drugą tezą nierówności prowadzą do konfliktów, które nie sprzyjają stabilnemu rozwojowi, wtedy nawet krótkookresowa efektywność niknie w zaburzeniach rozwoju w długim okresie. W tezach tych zawierają się dylematy, w zasadzie o charakterze ponadczasowym, a mianowicie: efektywność a równość bądź efektywność

¹⁵Kuznets S., *Economic growth and income inequality*, American Economic Review, nr 1, March 1955.

¹⁶Mikuła E., *Wzrost gospodarczy a nierówności dochodowe – wzajemne sprzężenia. Ujęcie teoretyczne*, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2005, s. 11–13.

a sprawiedliwość. Dylematy te nabierają szczególnego znaczenia w przypadku gospodarek transformujących się, w tym odnosi się to także do Polski, w których rosnące nierówności różnego typu, w tym przede wszystkim dotyczące dochodów, traktowane są powszechnie jako jeden z kosztów przekształceń systemowych.

Debata na temat wpływu nierówności na wzrost gospodarczy nie jest jeszcze ostatecznie rozstrzygnięta, a literatura dokonująca analizy wpływu nierówności dochodowych na działalność gospodarczą staje się coraz bardziej obszerna, kontrowersyjna, a jednak ciągle niedokończona. Z pewnością istota debaty wokół podziału dochodów społecznych sprowadza się do określenia granicy, do jakiej nierówności dochodów są korzystne dla gospodarki, stanowią inspirację rozwoju, sprzyjają przedsiębiorczości, innowacyjności, przekładają się pozytywnie na wzrost gospodarczy i ogólny rozwój społeczno-gospodarczy kraju, a z drugiej, od jakiej zaczynają się negatywne konsekwencje wpływu nierówności dochodów na procesy gospodarcze oraz sytuacje społeczne i polityczne kraju.

Wprowadzony od 1 stycznia 1992 roku podatek dochodowy od osób fizycznych był i właściwie nadal jest podatkiem kluczowym dla realizacji zadania regulowania dochodów jego podatników. Omawiany podatek dochodowy to aktualnie podatek z progresywną skalą podatkową, który z założenia ma przyczyniać się do zmniejszenia nierówności dochodów. Sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych, które adresowane jest do konkretnego podatnika, ma uwzględniać jego osobistą zdolność podatkową. Trzeba pamiętać, że w konstrukcji tego podatku występują różne ulgi i zwolnienia.

Postęp gospodarczy tworzą osoby kreatywne, system podatkowy nie może zatem zniechęcać do bardziej intensywnej pracy, która nie przynosi efektów proporcjonalnych do zwiększonego wysiłku efektów z uwagi na działanie progresywnego opodatkowania dochodów. Wszelkie próby naprawienia destrukcyjnego działania progresji podatkowej sprowadzały się do wprowadzania ulg podatkowych, które miały niwelować jej działanie. Bez wątplenia progresja podatkowa połączona z możliwościami odpisów od dochodu lub podatku neutralizowały się wzajemnie, gdyż dochód ludzi zamożnych podlegał większej progresji, skutkującej zapłatą podatku od nadwyżek w większej kwocie, a faktycznie przy korzystaniu z wielu ulg ich podatek ulegał obniżeniu. Zatem mamy do czynienia z sytuacją, w której niezwykle skomplikowany progresywny system podatkowy staje się zbliżony do liniowego.

W wyniku oddziaływania skutków ulg podatkowych w 1994 roku efektywna stawka podatkowa dla wszystkich dochodów osób fizycznych wynosiła 19,15%, a w 1995 roku jeszcze mniej, bo 17,97%, podczas gdy najniższa stawka podatku dochodowego w tych latach w pierwszym przedziale skali podatkowej wynosiła 21%. W 1994 roku średnia arytmetyczna wysokość obciążeń podatkowych

w grupie gospodarstw domowych emerytów i rencistów wynosiła 18,12% dochodu, a w grupie pracowników 16,32%, co wyraźnie wskazuje, że najczęściej płacą najbiedniejsi. Paradoksalnie zatem opodatkowanie progresywne nie obciąża podatników o niskich dochodach w niższym stopniu niż przy opodatkowaniu liniowym.

Już w 1998 roku autorzy *Białej księgi podatków* określili m.in. podatek dochodowy od osób fizycznych jako wielce niedoskonały, wyraźnie odbiegający od systemu, jakiego Polska potrzebuje dla szybkiego rozwoju gospodarki¹⁷. Słabość polskiego systemu podatkowego spowodowała, że Ministerstwo Finansów w ramach reformy podatkowej zaproponowało od 2002 roku wprowadzenie jednolitej stawki w wysokości 22%. Wprowadzenie przedmiotowej reformy nie powiodło się.

Kolejne lata do 2004 roku charakteryzowały się niskim tempem wzrostu gospodarczego, przy olbrzymim poziomie bezrobocia. W 2002 roku odnotowano w Polsce najwyższy wskaźnik bezrobocia w Europie. Główną przyczyną tak wysokiego bezrobocia było wówczas zbyt powolne tempo wzrostu gospodarczego, co można kojarzyć z małym krajowym popytem inwestycyjnym i konsumpcyjnym w stosunku do potrzeb naszej gospodarki.

Nowelizacja ustawy z dnia 12 listopada 2003 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych w istotny sposób zmieniła od 1 stycznia 2004 roku jego konstrukcję, szczególnie w zakresie likwidacji niektórych ulg i zwolnień podatkowych, jak też opodatkowania przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej stawką liniową 19%. W 2004 roku wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych były wyższe niż rok wcześniej o 5 mld zł. Nieco ponad 0,5 mld zł zapłacili po raz pierwszy gracze giełdowi (od tego roku wprowadzono 19-procentowe opodatkowanie dochodów kapitałowych). Likwidacja ulg z tytułu dojazdu dzieci do szkół, na studia, doksztalcanie zawodowe i na pomoce naukowe spowodowała, że łączna kwota odliczeń podatkowych była o ponad 1,2 mld zł niższa niż rok wcześniej. Był to również pierwszy rok, w którym osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą mogły wybrać opodatkowanie liniową stawką 19%. 200 tysięcy podatników, którzy wybrali możliwość takiego opodatkowania, zapłaciło ponad 5,7 mld zł. Zwiększyła się nieznacznie procentowo liczba podatników w pierwszym i drugim przedziale skali podatkowej, odpowiednio z 94,73 do 94,77% i z 4,22 do 4,38%, za to zmalała liczba podatników w trzecim progu skali – z 1,16 do 0,85%¹⁸.

¹⁷*Biała księga podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.

¹⁸Na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów:

- *Wpływy budżetowe w okresie od 1 stycznia 2004 roku do 31 grudnia 2004 roku (dane łączne uzyskane z izb celnych i izb skarbowych)*,
- *Wpływy podatkowe w okresie od 1 stycznia 2003 roku do 31 grudnia 2003 roku*,

Podatnicy niewątpliwie reagują na zmianę stawki podatkowej: albo zwiększeniem swojej aktywności zawodowej i gospodarczej, albo jej osłabieniem. Decydują się na prowadzenie działalności w szarej strefie lub na ujawnienie swoich dochodów, a zatem uchylają się od opodatkowania w mniejszym lub większym stopniu. Z ekonomicznego punktu widzenia te reakcje podatników przyczyniają się do zwiększenia podstawy opodatkowania lub do jej zmniejszenia, co bezpośrednio wpływa na wysokość wzrostu gospodarczego i nowe miejsca pracy. Nowe miejsca pracy to jednocześnie ograniczenie bezrobocia i podniesienie poziomu dochodów realnych.

Z powyższych rozważań wynika, że nadmierne wyrównanie dochodów przez zwiększanie zakresu publicznej redystrybucji ogranicza skuteczność mechanizmów motywacyjnych i działa hamująco na rozwój gospodarczy, który jest niezbędny do powiększania dobrobytu społecznego. Zróżnicowanie nierówności dochodów nie musi doprowadzić do obniżenia standardu życia tych najmniej zarabiających. To naturalne, że faktyczny rozkład dochodów w społeczeństwie jest bardzo zróżnicowany, wysokość dochodów zależy bowiem od poziomu wykształcenia, wykonywanego zawodu, intensywności wykonywanej pracy, predyspozycji fizycznych i umysłowych itp. Ingerencja państwa za pośrednictwem podatków i wydatków nie powinna zakłócać funkcjonowania rynku. Zwraca na to uwagę polski psycholog J. Reykowski: „Każda polityka, która zawiera w sobie pierwiastek filantropii, niesie z sobą niebezpieczeństwo tworzenia w umysłach ludzi podstaw roszczeniowych i eksploatorskich (...). Sytuacja otrzymywania jakichś dóbr bez wyraźnego osobistego wkładu może wywołać poczucie niższości. Broniąc się przed nim, ludzie wykazują tendencję pomniejszenia wartości tego, co otrzymują, a także przypisują negatywne cechy i niskie motywy tym, od których otrzymują”¹⁹.

Podsumowanie

Podatki są jednym z najbardziej trwałych elementów życia społecznego i gospodarczego, niezależnie od epok historycznych, ustrojów, nazw i technicznych szczegółów samej regulacji podatkowej. Dlatego też kształt systemu podatkowego, a szczególnie kształt podatku dochodowego od osób fizycznych ma zasadniczy wpływ na ekonomiczne warunki naszego życia.

– *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za zasadach ogólnych za 2004 rok*, Warszawa, sierpień 2005,

– *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za zasadach ogólnych za 2003 rok*, Warszawa, sierpień 2005.

¹⁹Cyt. za: Balcerowicz L., *Wolność i rozwój*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998, s. 164–165.

Odnosząc się do postawionego w tytule opracowania pytania, należy wskazać, że podatek liniowy ma przewagę nad podatkiem progresywnym opodatkującym dochody osób fizycznych. Wynika to z następujących przesłanek:

- nie hamuje aktywności gospodarczej podatnika,
- jest podatkiem sprawiedliwym, bo uwzględnia zdolność podatkową podatnika (jego dochód),
- realizuje tylko cele polityki podatkowej i nie łączy ich z celami polityki społecznej, jest bardziej czytelny dla podatnika,
- katalizuje racjonalne inwestycyjne zachowania podatnika, wynikające z rynkowego rachunku ekonomicznego, a nie z jego deformacji wynikającej z ulg i zwolnień podatkowych.

Podatki, jako wyjątkowo trudna dziedzina ekonomii, wymagają nie tylko wyjątkowej rozważliwości i profesjonalizmu ekonomicznego. Wymagają odporności na lobbystyczne naciski, gdyż efekty poddania się tym naciskom zwykle bywają dalekie od pozytywnej realizacji wyboru w przyszłości.

Literatura

- Biała księga podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
- BOUVIER M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Konieczny i Krukowski, Warszawa 2000.
- DENEK E., SOBIECH J., WOLNIAK J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- GLUCHOWSKI J., *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- GOMUŁOWICZ A., *Funkcja trwałej wydajności podatku i funkcja sprawiedliwości a system podatkowy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1995.
- GOMUŁOWICZ A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych (...)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- KULICKI J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- KUZNETS S., *Economic growth and income inequality*, American Economic Review, nr 1, March 1955.
- LITWIŃCZUK H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- MIKUŁA E., *Wzrost gospodarczy a nierówności dochodowe – wzajemne sprzężenia. Ujęcie teoretyczne*, Katedra Mikroekonomii US, Szczecin 2005.
- MILEWSKI R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998.

OSTASZEWSKI J., FEDOROWICZ Z., KIERCZYŃSKI T., *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa 2004.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.).

Wpływy budżetowe w okresie od 1 stycznia 2004 roku do 31 grudnia 2004 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Wpływy podatkowe w okresie od 1 stycznia 2003 roku do 31 grudnia 2003 roku, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Income Tax on Individuals: Progressive or Proportionate?

Abstract

The current system of income tax on individuals was created in the period 1991–1994. At that time it was considered to be a modern and coherent system that met economic needs. However, numerous changes arising as a result of budgetary needs meant that the system became unduly complex and unmanageable. The introduction of a single flat rate tax in Poland is very controversial. It has divided opinion, especially that of economists, politicians and society as a whole.

Both sides of the argument point out the advantages and disadvantages of applying one tax rate regardless of total income of individuals. The aim of this article is to highlight these issues in economic and social terms as well as discussing how the organization and administration of the tax system can be streamlined. The study consists of an introduction and four parts. In the first one, the main concept of taxes is presented. The second one is devoted to tax justice and the third part to tax refunds which are one of the elements of the tax system. The last part outlines the main problems connected with, and the influence of social inequality on economic growth.

