

Zasadę sprawiedliwości społecznej trzeba odczytywać w kontekście zasady sprawiedliwości podatkowej

Podatek progresywny nie jest zgodny z konstytucją

Janusz Kochanowski
rzecznik praw obywatelskich

Wielki ekonomista, autor reform, które doprowadziły Amerykę do reaganowskiej prosperity, Milton Friedman powiedział kiedyś: "w społeczeństwie, które stawia równość przed wolnością, nie będzie ani równości, ani wolności". A o wysokości podatku powinna decydować właśnie ta druga wartość - na ile obciążenie fiskalne zniewala. I jedynym podatkiem, który zapewnia duży margines swobód, jest podatek liniowy. Zwłaszcza wtedy, gdy eliminuje wszystkie inne: od emerytur, oszczędności, transakcji giełdowych, paliw czy spadkowy. Na taką reformę musimy jeszcze poczekać. Dziś publikujemy stanowisko rzecznika praw obywatelskich, który krytykuje obecny podatek progresywny i zamiar podniesienia podatków.

Przypomnijmy, że podatek dochodowy od osób fizycznych jest uregulowany ustawą z dnia 26 lipca 1991. - notabene jest to najczęściej, bo blisko 170 razy (sic!) od tego czasu nowelizowana ustawa - oraz, że przedmiotem tego podatku jest osiągnięcie dochodu, tj. nadwyżki sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania w roku podatkowym. Podstawą opodatkowania, do której stosuje się skalę progresywną (18 proc. i 32 proc.) jest w większości przypadków dochód z wynagrodzenia ze stosunku pracy, służbowego, spółdzielczego i z pracy nakładczej (ok. 60 proc.), a także świadczenia otrzymywane po jego ustaniu - emerytura lub renta (ok. 30 proc.) - przychody te są sumowane.

Jednak wiele dochodów nie podlega kumulacji z innymi dochodami i stosuje się wobec nich opodatkowanie proporcjonalne. Są to m.in.: dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej, przychody z kapitałów, dochody ze zbycia papierów wartościowych czy nieruchomości, dochody z wygranych.

Zatem de facto progresywne opodatkowanie w polskim modelu podatku dochodowego jest stosowane przede wszystkim do wynagrodzenia za pracę. Te dwie stawki podatkowe dotyczą w zasadzie jednej tylko grupy podatników tj. pracowników.

Sejm oczywiście może stworzyć prawo odpowiadające celom politycznym, gospodarczym i społecznym większości. Może więc wyodrębnić różne grupy podatników oraz różnicować stosowane względem nich stopy podatkowe. Ale czyniąc tak, nie może godzić w podstawowe zasady i wartości konstytucyjne takie jak: równość, sprawiedliwość społeczna i podatkowa czy równa ochrona pracy.

Trudno w tym kontekście nie postawić pytania, czy przyjęty w obecnym kształcie polski podatek progresywny jest zgodny z obowiązującą Konstytucją RP.

Zacznijmy od konstytucyjnej zasady równości: wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Naruszenie zasady równości występuje wówczas, gdy norma prawna inaczej traktuje adresatów należących do tej samej klasy czy kategorii osób.

Jak można zgodnie z prawem zróżnicować podatników? Trybunał Konstytucyjny, w orzeczeniu z dnia 13 lipca 1993 r. stwierdził: "aby ustalić, czy zróżnicowanie jest zgodne z konstytucją, należy poddać analizie kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Trzeba stwierdzić, czy wprowadzone kryterium (...) jest sprawiedliwe". Zapytajmy więc, jakie kryterium leży u podstaw zróżnicowania, o którym mowa w ustawie o podatku dochodowym? Na podstawie jakiego sprawiedliwego kryterium podzielono jednolitą klasę osób osiągających dochód ze stosunku pracy na tych, którzy przekazują państwu 18 proc. swoich dochodów, oraz tych, którzy przekazują nieproporcjonalnie więcej, bo aż 32 proc. dochodów od nadwyżki przekraczającej kwotę 85 528 zł?

Zgodnie z art. 2 konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Obowiązki obywateli muszą być jednak ustalone w sposób proporcjonalny i sprawiedliwy, a nie arbitralny. Wskazuje na to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz wprost fragment preambuły: "równi w powinnościach wobec dobra wspólnego - Polski". Tymczasem przewidziany w ustawie mechanizm stosowania w pewnych wypadkach 32-proc. stawki podatkowej opiera się na założeniu, że bardziej efektywni pracownicy mają większe obowiązki wobec dobra wspólnego. Obciążeni są wówczas wyższą stawką podatkową, co jest niejako dodatkowym podatkiem ("domiarem") w wysokości 14 proc. dochodu.

Zasadę sprawiedliwości społecznej trzeba też odczytywać w kontekście zasady sprawiedliwości podatkowej wyrażonej w art. 84 konstytucji. Zgodnie z tą zasadą osoby, które osiągają dochody ze stosunku pracy, powinny ponosić taki sam ale nie "ten sam" podatek. Innymi słowy powinny ponosić proporcjonalny do swoich dochodów podatek. Jedynym wyjątkiem od zasady sprawiedliwości podatkowej jest - jak w wyroku z 1996 r. stwierdził Trybunał Konstytucyjny - możliwość ustalania ulg i zwolnień podatkowych, o ile instrumenty te prowadzą do osiągnięcia faktycznej równości przez poszczególne kategorie podmiotów. W końcu jedną z naczelnych wartości chronionych przez Konstytucję RP jest praca. Nakazuje ona (art. 24) prawną ochronę pracy m.in. poprzez równe traktowanie wszystkich osób będących w stosunku pracy. Zadaniem władz publicznych (art. 65) jest prowadzenie polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia. Niewykonywanie tych obowiązków, a zwłaszcza podejmowanie takich rozstrzygnięć legislacyjnych, które zniechęcają do podejmowania pracy, narusza konstytucję. Wynika z tego, że osoby osiągające dochód ze stosunku pracy powinny być tak samo traktowane bez względu na wysokość tego dochodu.

W jaki sposób ustanowienie dodatkowej 32-proc. stawki podatkowej prowadzi do znieweczenia powszechnie uznawanej zasady sprawiedliwości ekonomicznej - równej płacy za równą pracę? Otóż obecny kształt systemu podatkowego od dochodów osobistych prowadzi do sytuacji, w której dwie osoby zatrudnione u tego samego pracodawcy, wykonujące identyczną pracę i pobierające takie same wynagrodzenie brutto, będą otrzymywały

inne wynagrodzenie netto. Jeden z pracowników mógł bowiem otrzymać w danym roku podatkowym dodatkowe premie i nagrody za efektywną pracę, co doprowadziło do przekroczenia przez niego kwoty dochodu 85 528 zł, a to w konsekwencji skutkuje zastosowaniem wyższej 32-proc. stawki podatkowej. Efektywniej pracująca osoba, zarabiająca brutto w wymiarze miesięcznym tyle samo, co jego kolega, w omawianej sytuacji będzie jednak otrzymywać - w pewnym sensie za karę - o wiele niższe wynagrodzenie netto. Narusza to w sposób ewidentny zasadę równej ochrony stosunku pracy oraz zniechęca do podejmowania zwiększonego wysiłku. Przy obecnym sposobie opodatkowania prędzej czy później dochodzi do sytuacji, w której dodatkowy wysiłek zawodowy jest nieopłacalny. Jeżeli bowiem pod koniec roku pracownik otrzyma podwyżkę za wydajną pracę, która przeniesie jego dochody do wyższej 32-proc. skali podatkowej, ale nie tak wysoką, by zniwelować działanie progresji, to - paradoksalnie - jego wynagrodzenie netto może być niższe niż przed podwyżką. Taki model opodatkowania prowadzi do ucieczki w szarą strefę, w celu zachowania dochodów w dotychczasowej 18-proc. skali podatkowej.

Słyszymy, że znaczny wzrost wydatków publicznych nie może być pokryty bez ostrej progresji, gdyż w przeciwnym razie na biednych należałoby nałożyć nadmierny ciężar. Jednak przy bliższym zbadaniu te wyjaśnienia okazują się mitem. Wpływy podatkowe z wysokich stawek nakładanych na wysokie dochody, zwłaszcza w najwyższym przedziale, są tak niewielkie w porównaniu z całkowitymi wpływami podatkowymi, że nie robią żadnej różnicy w obciążeniach reszty.

Chodzi więc nie o pieniądze, a o rzecz bardziej fundamentalną - o sprawiedliwość i demokrację. Jak pisał ponad sto lat temu E. Seligmann, "tam, gdzie jak w przypadku progresji przyjęta wątpliwie formuła jest tylko otwartym zaproszeniem do dyskryminacji, i co gorsza, dyskryminacji mniejszości przez większość, rzekoma zasada sprawiedliwości musi stać się pretekstem do czysto arbitralnego postępowania".

Jakkolwiek z perspektywy rzecznika praw obywatelskich interesuje mnie przede wszystkim przestrzeganie zasady równości i zapobieganie dyskryminacji (w tym przypadku osób bardziej efektywnych i pracowitych), to nie mogę być głuchy na porównawcze argumenty ekonomiczne. Wiele badań naukowych pokazuje, że wysokie podatki, progresja i duża skala wydatków państwowych pogarszają ekonomiczne wyniki kraju.

Podnosząc podatki, podwyższa się cenę bycia produktywnym i prowadzi się do skutku odwrotnego do zamierzonego. Węgry, które mają wysokie podatki i rozbudowany aparat państwowy, radzą sobie fatalnie. W wielu krajach byłego bloku wschodniego podatek proporcjonalny już obowiązuje (Rosja, Ukraina, Słowacja, Estonia, Rumunia, Litwa, Łotwa, Gruzja, Czechy). Obstawiając przy podatku progresywnym, stajemy się w stosunku do nich niekonkurencyjni.

Ani kryzys, ani prosperity nie są dobrym czasem na reformę systemu finansów. Jeśli tym reformom nie ma przyświecać elementarna sprawiedliwość, to co pozostaje w zamian?

Od lat jako rzecznik zwracam uwagę na te problemy: na KRUS, na problemy równego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, a teraz na niesprawiedliwe podatki dochodowe.

Na sprawiedliwość nigdy nie przyjdzie lepszy czas. Tak się przy tym składa, że sprawiedliwość jest również najbardziej ekonomiczna.