

JANUSZ SZPUNAR

## ZDOLNOŚĆ PŁATNICZA LUDNOŚCI A PODSTAWA OPODATKOWANIA

1. W każdym systemie podatkowym obciążenie podatkowe jest zróżnicowane niezależnie od tego, jaką rolę i funkcję przypisuje się podatkowi. Już samo wprowadzenie jakiegoś podatku, a więc powiązanie obowiązku podatkowego z określonym przedmiotem i podmiotem podatkowym zazwyczaj prowadzi do tego zróżnicowania. Żaden bowiem podatek (z wyjątkiem pogłównego) nie jest na tyle powszechny, ażeby obciążać wszystkich bez wyjątku.

W ramach ustalonego już podatku zróżnicowanie stawek podatkowych, system ulg, zwyczajek i zwolnień, a nawet konstrukcja przepisów określających pojęcie podstawy opodatkowania — zmierzają do tego, aby wysokość podatku obciążającego różne podmioty nie była jednakowa. Zresztą podatki obciążające, nierówne co do wysokości dochody czy majątki, pochodzące przy tym z różnych źródeł i wydatkowane na różne cele, muszą być zróżnicowane, aby zgodnie z kierunkami polityki podatkowej obciążenie przyniosło oczekiwane rezultaty, albo żeby żadnych skutków pozafiskalnych nie powodowało. Tendencje polityki podatkowej przesądzają o tym, jakie są przyczyny różnicowania obciążenia podatkowego oraz wedle jakich kryteriów dokonano tego zróżnicowania?

Znane są poglądy, według których poprzez zróżnicowanie wysokości podatków spodziewano się osiągnąć równość obciążenia nierównych co do wysokości dochodów i majątków. Podobnie tendencje zmierzające do wykorzystania podatków do celów interwencyjnych z istoty rzeczy opierają się na zróżnicowanych co do wysokości podatkach. Można nawet powiedzieć, że zróżnicowanie wysokości podatków stanowi podstawowe narzędzie polityki podatkowej niezależnie od tego, jaki kierunek aktualnie w niej panuje. Zmieniają się natomiast kryteria, w zależności od których poszczególnych podatników czy ich grupy obciąża się podatkiem w określonej wysokości,

Z pewnością trudno byłoby szczegółowo wymienić okoliczności, które w systemach podatkowych różnych państw i w różnych okresach były brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości podatku. Najogólniej biorąc

można jednak wymienić trzy spośród nich, mianowicie wysokość podstawy opodatkowania, rodzaj źródła, z którego podatnik czerpie przychód, oraz cele, na jakie swój dochód przeznaczą. Uzależnienie wysokości podatku od rodzaju źródła przychodu, jak i kierunków przeznaczenia dochodu ma w znacznym stopniu charakter pozafiskalny. W zasadzie jednak każde z wymienionych wyżej kryteriów, aczkolwiek nie w równym stopniu, zawiera zarówno pierwiastki skarbowe jak i interwencyjne.

2. W większości stosowanych w Polsce tzw. podatków od ludności wysokość obciążenia uzależniona jest przede wszystkim od wielkości podstawy opodatkowania. Stopień tego uzależnienia jest określany przez konstrukcję skali podatkowej. Już wybór rodzaju stawek decyduje o tym, czy wysokość podatku będzie wzrastała proporcjonalnie do wzrostu podstawy opodatkowania, czy też wzrost ten będzie szybszy lub wolniejszy. Natomiast konstrukcja skali przesądza o tym, w jakim stopniu obciążony będzie wzrost podstawy opodatkowania i jakie będą granice tego obciążenia.

Wysokość podatku zależy więc przede wszystkim od wielkości podstawy opodatkowania oraz od wysokości stawek.

Stawki podatkowe wskazują na to, jak wysoki — zdaniem ustawodawcy — podatek powinien zapłacić dany podatnik. Natomiast podstawa opodatkowania stanowi pewną wskazówkę co do tego, jak wysoki podatek może on zapłacić. Jeżeli weźmie się pod uwagę zdanie, że podatek w ostatecznym rachunku może obciążyć tylko dochód lub czasem majątek podatnika, to trzeba przyznać, że podstawa opodatkowania, przynajmniej w większości podatków informuje choćby w pewnym stopniu o wielkości tego źródła podatkowego. Uważa się za zupełnie zrozumiałe, że im kto ma więcej, tym większy może zapłacić podatek<sup>1</sup>. Na tym — jak mogłoby się wydawać — truizmie opiera się klasyczna zasada zdolności płatniczej. Według tej zasady osoba mająca duży dochód ma większą zdolność płatniczą od osoby, której dochód jest niższy<sup>2</sup>. W konsekwencji podatnik o większej zdolności płatniczej powinien też płacić wyższy podatek, bez względu na to, jakie korzyści zwrotne czerpie z wydatków budżetowych<sup>3</sup>. Takie ustalenie pewnych zależności pomiędzy wysokością dochodu, poziomem zdolności płatniczej i wreszcie wielkością podatku częściowo już wyjaśnia pojęcie samej zdolności płatniczej. Ale zdolność płatniczą jest nader trudno jednoznacznie zdefiniować<sup>4</sup>. Niektórzy pi-

<sup>1</sup> J. Stamp, *The Fundamental Principles of Taxation*, London 1936, s. 42.

<sup>2</sup> H. L. Lutz, *Public Finance*, New York-London 1947, s. 265.

<sup>3</sup> H. Somers, *Public Finance and National Income*, Philadelphia 1949, s. 133.

<sup>4</sup> W. Vickrey, *Agenda for Progressive Taxation*, New York 1947, s. 3,

sarze<sup>5</sup> są nawet przekonani, że pojęcie zdolności płatniczej jest tak dwuznaczne, że właściwie po prostu pozbawione treści. „Nie ma widza teatralnego — pisał jeden z autorów<sup>6</sup> — który nie uznałby słuszności słów Wilhelma Tella, że każdego należy obciążyć w zależności od tego, ile może on znieść. Każdy bowiem przyznaje, że człowiek zamożny może więcej zapłacić podatku, niż człowiek ubogi. Nikt też w związku z tym ogólnikowym stwierdzeniem nie zastanowi się, który z nich będzie czerpał większą korzyść w świadczeniach ze strony państwa. Jednak gdyby Tell powiedział konkretniej, że trzeba opodatkować proporcjonalnie, to jedni widzowie uznaliby, że takie twierdzenie jest przestarzałe w wieku, kiedy powszechnie stosuje się progresję podatkową. Natomiast inni opierając się na autorytecie Schillera wysunęliby zasadę opodatkowania proporcjonalnego, którą uważają za słuszną”. Dalsza więc trudność nasuwająca się przy rozpatrywaniu tej zasady polega na tym, że właściwie trudno obiektywnie powiedzieć to, jakie konsekwencje powinna ona pociągnąć za sobą w praktyce<sup>7</sup>. W rezultacie więc pomimo że zasada zdolności płatniczej jest — zdaniem wielu autorów — we wszystkich prawie krajach uznana obecnie za jedynie słuszną zasadę rozłożenia ciężaru podatkowego i zgodnie z nią kieruje się aktualną polityką fiskalną, a w każdym razie jest ona bodaj najczęściej wysuwaną doktryną podatkową, w literaturze niema zgodnego poglądu co do jej znaczenia i następstw<sup>8</sup>.

Zasada zdolności płatniczej bywa ujmowana z subiektywnego i z obiektywnego punktu widzenia<sup>9</sup>. W tym pierwszym ujęciu zdolność płatniczą starano się mierzyć wielkością subiektywnej ofiary, jaką ponosi podatnik. W drugim natomiast — jako mierniki zdolności płatniczej mają służyć bardziej obiektywne przesłanki, jak na przykład czysty dochód, majątek czy konsumpcja podatnika. W nowszej literaturze przedmiotu odrzuca się już takie ujęcie zdolności płatniczej, które na podstawie zasady zmniejszającej się użyteczności krańcowej dochodu miały służyć jako uzasadnienie progresji podatkowej<sup>10</sup>. Zagadnienie właści-

<sup>5</sup> W. J. Blum, H. Kalven jr., *The uneasy case for progressive taxation*, Chicago 1954, s. 64.

<sup>6</sup> W. Rolf, *Der Gedanke der Steuergerechtigkeit in der neueren Finanzwissenschaft*, Zürich 1952, s. 93.

<sup>7</sup> J. P. Jensen, *Problem of Public Finance*, London 1942, s. 211, a także W. Rolf, op. cit., s. 94.

<sup>8</sup> Por. np. L von Mises, *Human Action*, London 1949, s. 731 oraz W. Schultz i inni, w: *American Public Finance*, 1959, s. 183.

<sup>9</sup> A. G. Buehler, *Public Finance*, New York-London, 1936, s. 256 i nast.

<sup>10</sup> S. J. Chapman, *The Utility of Income and Progressive Taxation*, w: *Readings in the Economics of Taxation*, Homewood 1959, s. 12.

wego rozłożenia ciężaru podatkowego ma być przede wszystkim zagadnieniem etycznym, a nie psychologicznym. Natomiast omawiana zasada w pierwszym ujęciu może być ewentualnie zastosowana w odniesieniu do konsumpcji jednakowych towarów czy usług<sup>11</sup>, a nie do wzrostu poziomu dochodu pieniężnego<sup>12</sup>. Zwraca się również uwagę na to, że trudno jest rozstrzygnąć, w jakim stopniu skonstruowana już progresywna skala podatkowa zgodna jest z poziomem tak właśnie pojmowanej zdolności płatniczej, której ścisły pomiar jest zresztą niemożliwy, nawet jeżeli weźmie się pod uwagę jej drugie, tj. „obiektywne” ujęcie<sup>13</sup>. Zdolność płatniczą trzeba więc określać i szacować za pośrednictwem niektórych faktów i okoliczności i to takich oczywiście, które mogą być obiektywnie określone i mierzone. W literaturze spotyka się wiele propozycji odnośnie różnych wskaźników i mierników zdolności płatniczej. Wychodząc z tego punktu widzenia, wskazywano na znaczenie majątku<sup>14</sup> i wydatków<sup>15</sup>, a szczególnie dochodu podatnika. Właśnie dochód, zgodnie z najczęściej spotykanym poglądem, jest najbardziej zadowalającym miernikiem zdolności płatniczej<sup>16</sup>. Nie zawsze jednak równy co do wysokości dochód reprezentuje jednakową zdolność płatniczą. Zdaniem niektórych autorów, w celu określenia zdolności płatniczej obiektywne czynniki, takie jak na przykład wysokość indywidualnego dochodu osiąganego przez podatnika, nie są jeszcze wystarczające<sup>17</sup>. Muszą być one jeszcze skorygowane. Nie chodzi tu oczywiście o taką ich subiektywizację, jak wielkość odczuwanej przez podatnika ofiary, lecz należy uwzględnić niektóre okoliczności świadczące o faktycznej sytuacji materialnej podatnika. Trzeba tu między innymi wymienić konieczność uwzględnienia ilości osób, które podatnik ma na utrzymaniu, ponieważ — jak napisano<sup>18</sup> — skoro każdy powinien płacić według swej zdolności płatniczej, logiczne jest rozróżnienie pomiędzy podatnikiem nieżonatym a ojcem dwanaściorga dzieci. Wysuwa się też konieczność rozróżnienia między dochodem fun-

<sup>11</sup> S. J. Chapman, op. cit., s. 9 i nast. oraz J. Stamp, *The Fundamental Principles of Taxation*, London 1936, s. 42.

<sup>12</sup> E. D. Fagan, *Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation*, w: *Readings in the Economics of Taxation*, Homewood 1959, s. 22.

<sup>13</sup> W. Vickrey, op. cit., s. 3 i nast.

<sup>14</sup> E. R. A. Seligman, *The Income Tax*, New York 1922, s. 58.

<sup>15</sup> Wig J. S. Milla (*Zasady ekonomii politycznej*, t. II, Petersburg 1860, s. 399) np. wydatki na mieszkanie informują o zamożności podatnika.

<sup>16</sup> E. D. Fagan, op. cit., s. 43. Z polskich autorów pisał już na ten temat L. Bieliński, *System nauki skarbowej a w szczególności nauki o podatkach*, Lwów 1876, s. 351.

<sup>17</sup> Por. E. D. Fagan, op. cit., s. 259 i nast., oraz Pigou, *A Study in Public Finance*, London 1936, s. 76.

<sup>18</sup> E. Einaudi, *Principii di scienza della finanza*, Torino 1932, s. 145.

dowanym i nie fundowanym<sup>19</sup>, między dochodami niestałymi a dochodem powtarzającym się regularnie itp.<sup>20</sup>.

Najstarannie nawet dobrane wskaźniki zdolności płatniczej nie mogą jednak dać zupełnie ścisłej wiadomości o jej rzeczywistej wielkości<sup>21</sup>, należy uznać, że tylko w pewnym przybliżeniu informują o jej poziomie.

Pomimo trudności, jakie związane są ze ścisłym pomiarem zdolności płatniczej oraz pomimo odrzucenia jej skrajnie subiektywnego ujęcia, opodatkowanie zgodne ze zdolnością płatniczą od przeszło stu lat jest powszechnie przyjętym postulatem i to nie tylko przez pisarzy politycznych i ekonomicznych, lecz i przez szerszą opinię publiczną<sup>22</sup>.

Zasada zdolności płatniczej zdaje się zawierać jakby „emocjonalny apel”, pod którym prawie każdy może się podpisać<sup>23</sup>, nawet chociażby trudno było w praktyce określić wysokość zdolności płatniczej podatnika i dostosować do niej wielkość wymiaru podatków.

Jak już wspomniano, w podatkach obowiązujących w PRL, a więc także i w podatkach od ludności, wysokość ich wymiaru uzależniona jest w znacznej mierze od wysokości podstawy opodatkowania. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy zjawisko to można tłumaczyć jako realizację zasady zdolności płatniczej.

Znany jest pogląd, iż pojęcie zdolności płatniczej jest kategorią całkowicie obcą socjalistycznym stosunkom podziału<sup>24</sup>; bowiem w ustroju socjalistycznym podstawową formą udziału poszczególnych obywateli w zaspokajaniu wspólnych potrzeb nie są już podatki, lecz nie opłacona bezpośrednio część ich nakładów pracy. Jeżeli natomiast chodzi o to, jaka część globalnych nakładów pracy jest opłacona bezpośrednio, a jaką zatrzymuje się do dyspozycji całego społeczeństwa, to decydują o tym planowe proporcje podziału dochodu narodowego na fundusz akumulacji i fundusz spożycia zbiorowego. Ponieważ zaś udział poszczególnych obywateli w indywidualnym funduszu spożycia wyznaczają zasady wynagradzania za pracę, więc w takim systemie podziału dochodu narodowego nie ma miejsca na zasadę zdolności płatniczej<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Na konieczność tego rozróżnienia przy różnicowaniu (ciężaru podatkowego zwracali już uwagę James Mili i Mc Culloch. (G. Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*, London 1953, s. 166). Por. także H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Warszawa-Lódź 1948, s. 120.

<sup>20</sup> E. D. Fagan, op. cit., s. 43 i nast.

<sup>21</sup> W. Vickrey, op. cit., s. 4.

<sup>22</sup> N. Kaldor, *An Expenditure Tax*, London 1958, s. 26.

<sup>23</sup> W. J. Blum, H. Kalven jr., op. cit., s. 64.

<sup>24</sup> S. Bolland, *O niektórych problematycznych instytucjach naszego systemu finansowego*, „Finanse” 1957, nr 1, s. 14.

<sup>25</sup> Ibidem.

Wobec tego rozumowania można jednak wysunąć zasadnicze zastrzeżenia. Pomimo bowiem niespornego faktu, że podział dochodu narodowego odbywa się w państwach socjalistycznych według wspomnianych zasad<sup>26</sup>, jednak jest on faktycznie korygowany przez różne tzw. podatki od ludności. Nie jest w tej chwili istotne, w jakim stopniu korektę tę można uznać za uzasadnioną, trzeba jednak stwierdzić, że dokonuje się jej, i to między innymi w nawiązaniu do materialnej sytuacji podatnika, a konkretnie do tych wielkości, które bywają uznawane za wskaźniki i mierniki zdolności płatniczej.

Oczywiście, trudno byłoby rozstrzygać, czy zasada zdolności płatniczej jest w polskim systemie podatkowym respektowana, trudno bowiem wybrać takie kryteria, które pozwoliłyby na to rozstrzygnięcie. Jako jedno z takich kryteriów przyjmuje się zwykle stosowanie progresji podatkowej. Chociaż, jak już wspomniano, wielu autorów odrzuca omawianą zasadę jako uzasadnienie stosowania progresji, to jednak wysuwany jest też pogląd, że system podatkowy pozbawiony podatków progresywnych nie realizuje zasady, według której zamożniejszy podatnik powinien płacić więcej od podatnika mniej zamożnego<sup>27</sup>.

Jako dalsze kryterium, które wskazywałoby na uznanie zasady zdolności płatniczej, można przyjąć motywy, jakimi kierował się ustawodawca przy ustanawianiu podatku. Oczywiście, motywy te nie zawsze są wyrażone jednoznacznie. Niemniej, jeżeli w konstrukcji podatku, wśród czynników, od których uzależniono zróżnicowanie wysokości podatku, można doszukać się przekonania ustawodawcy, iż podatnik o mniejszym dochodzie powinien być obciążony w mniejszym stopniu od podatnika zamożniejszego, to wówczas można uznać, że zasada zdolności płatniczej jest w podatku respektowana.

W głównych tzw. podatkach od ludności w PRL stosuje się skalę progresywną. Ponieważ w progresji tej podstawowym (lecz nie jedynym) kryterium wzrostu stawki jest wysokość podstawy opodatkowania, więc tym samym w podatkach faktycznie stosowana jest zasada, że im kto ma większy dochód, tym większy powinien zapłacić podatek. Niewątpliwie zaś, przynajmniej właśnie w podatkach od ludności, w których nie można doszukiwać się tendencji do dyskryminowania podatników więcej zarabiających, realizacja tej zasady łączy się z przekonaniem ustawodawcy, że podatnik zamożniejszy może zapłacić wyższy podatek. Budowa skali podatkowej niezgodna z tym przekonaniem, gdy

<sup>26</sup> Chodzi tu o rozdział dochodów pomiędzy państwo i pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych.

<sup>27</sup> Jest to z pewnością bezsporne przy określonych potrzebach fiskalnych państwa, które mają być zaspokojone ze środków pochodzących z wpływów podatkowych.

stawki podatku prowadzą do wymiaru wyższego od rzeczywistej zdolności płatniczej podatnika, może mieć miejsce wówczas, gdy podatek ma za zadanie dyskryminowanie podatników zamożniejszych, gdy chodzi o usunięcie ich z życia gospodarczego i o zniszczenie ich źródła podatkowego. Podatki od ludności z pewnością nie mają takiego charakteru i ustawodawca nie stawia przed nimi takich zadań.

Przy rozpatrywaniu zasady zdolności płatniczej w jej zastosowaniu do podatków od ludności można się dopatrywać dwójakiego jej znaczenia. W pierwszym przypadku, przy ujęciu o charakterze socjalno-etycznym można przyjąć, że zdolność płatnicza wzrasta w miarę oddalania się wysokości dochodu od przyjętego poziomu minimum egzystencji. Jako granicę tej zdolności należy wówczas przyjąć właśnie to minimum, które nie powinno być przez podatek naruszone.

Z innego natomiast punktu widzenia trzeba uznać, że podatek nie powinien przekroczyć pewnej granicy (i to w zasadzie bez względu na wysokość podstawy opodatkowania), aby nie zmniejszyć zainteresowania podatnika w rozwijaniu jego aktywności gospodarczej, znajdującej swój ostateczny wyraz w wysokości opodatkowanego przychodu<sup>28</sup>.

Oba te znaczenia zdolności płatniczej, pomimo pewnej sprzeczności<sup>29</sup>, w praktyce ustawodawczej wzajemnie się uzupełniają i obu też należy się doszukiwać u podstaw konstrukcji przynajmniej niektórych podatków od ludności, szczególnie zaś w głównym z nich, tj. w podatku od wynagrodzeń.

Opierając się na przytoczonych wyżej kryteriach można więc powiedzieć, że przy analizie obowiązujących w Polsce podatków od ludności nie można pomijać jako jednego z motywów przesądzających o budowie tych podatków, zasady zdolności płatniczej w zarysowanym wyżej jej znaczeniu.

3. W socjalistycznych warunkach gospodarczych i stosunkach społecznych zasadę zdolności płatniczej, zwłaszcza gdy mowa o podatkach od ludności, trzeba odnieść do gospodarstwa konsumpcyjnego<sup>30</sup>. Utrzymywano nawet, że zdolność tę można w państwie socjalistycznym identyfikować z siłą nabywczą ludności<sup>31</sup>.

Podatki od ludności z pewnością uszczuplają wysokość dochodu po-

<sup>28</sup> Chodzi o te przypadki, w których zwiększenie tej aktywności jest przez ustawodawcę pożądane, jak np. wzrost wydajności pracy.

<sup>29</sup> Sprzeczność ta może zachodzić wówczas, gdy uszczuplenie minimum egzystencji może zmusić pracownika do zwiększenia wysiłków w celu zdobycia niezbędnych do utrzymania rodziny środków (por. H. Dalton, op. cit., s. 96).

<sup>30</sup> L. Adam, *O niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego*, „Finanse” 1957, nr 3.

<sup>31</sup> Ibidem.

datnika, a tym samym w ostatecznym rachunku odbijają się w określonym stopniu na poziomie konsumpcji i to nie tylko samego podatnika, lecz i jego rodziny. Pojęcia zdolności płatniczej nie należy więc odnosić jedynie do osoby samego podatnika, lecz raczej do gospodarstwa konsumpcyjnego, w skład którego podatek wchodzi. Zarówno bowiem za-  
możność podatnika kształtuje się w ścisłym związku z jego warunkami rodzinnymi, jak i konieczność zaspokojenia potrzeb rodziny, w skład której podatek wchodzi, wpływa na jego decyzje odnośnie do podjęcia dodatkowej pracy lub zwiększenia jej wydajności. Tym samym więc obrany wskaźnik zdolności płatniczej powinien w możliwie największym stopniu uwzględniać wszelkie czynniki i warunki, które określają wielkość, a co za tym idzie i strukturę budżetu rodzinnego. Czynnikiem takim, odgrywającym w tym budżecie decydującą rolę, jest wysokość łącznego dochodu osiąganego przez osoby wchodzące w skład gospodarstwa konsumpcyjnego.

Nie jest to jednak jedyny czynnik przesądzający o wielkości konsumpcji. Trzeba go bowiem jeszcze korygować przez uwzględnienie ilości członków rodziny należących do wspólnego gospodarstwa konsumpcyjnego. W rezultacie więc jako wskaźnik zdolności płatniczej w podatkach od ludności można przyjąć ogólną wysokość dochodu gospodarstwa konsumpcyjnego w przeliczeniu na każdego wchodzącego w jego skład członka, przy czym należy uwzględnić w tym rachunku również osoby nie zarobkujące. Wskaźnik taki, określanany w literaturze jako „zamożność”<sup>32</sup>, najpełniej informuje o materialnym poziomie gospodarstwa konsumpcyjnego, w skład którego wchodzi podatek. Trzeba zaś jeszcze dodać, że wskaźnik ten nie tylko informuje o wielkości konsumpcji, ale i o jej strukturze, gdyż zależy ona w znacznej mierze właśnie od grupy zamożności. W związku z tym oznaczenie zamożności gospodarstwa konsumpcyjnego ma jeszcze dodatkowy walor, bowiem pozwala również na określenie „pośredniego” obciążenia tego gospodarstwa, obciążenia wynikającego z różnicy między kosztami własnymi a ceną sprzedaży artykułów powszechnego użytku, w tym i artykułów pierwszej potrzeby<sup>33</sup>.

Znany jest pogląd, że progresywne podatki od ludności powinny korygować dysproporcje w rozłożeniu ciężaru „pośredniego”, polegające na tym, że obciążenie to jest stosunkowo wyższe w odniesieniu do gospodarstw konsumpcyjnych mniej zamożnych<sup>34</sup>. Wspomniane podatki,

<sup>32</sup> Por. np. E. Vielrose, *Rozkład dochodów według wielkości*, Warszawa 1960, s. 80, a także Mały rocznik statystyczny 1961, Warszawa 1961, s. 185.

<sup>33</sup> J. Lubowicki, *Podatek obrotowy*, „Myśl Gospodarcza” 1957, nr 6, s. 62 i nast.

<sup>34</sup> J. Lubowicki, *Opodatkowanie wynagrodzeń w ustroju socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1960, Z. 3, s. 79.

aby zadanie to dostatecznie spełnić, powinny więc tym bardziej nawiązywać do wszelkich wielkości, które mają wpływ na kształtowanie się struktury budżetu rodzinnego. W przeciwnym przypadku może się zdarzyć, że progresywne podatki „bezpośrednie” nie tylko nie wyrównają tych dysproporcji, lecz nawet je jeszcze pogłębią<sup>35</sup>.

4. Ścisłe dostosowanie wysokości obciążenia podatkowego do poziomu zdolności płatniczej, zgodnie z tym co już powiedziano, jest w praktyce niemożliwe. Respektowanie zaś tej zdolności, choćby tylko w przybliżeniu, jest z pewnością trudne.

Duże znaczenie ma tu już sam dobór podatków, którymi obciążona jest ludność. W każdym zaś podatku zarówno określenie podstawy opodatkowania, jak i w jeszcze większym stopniu konstrukcja skali powinny brać pod uwagę zamożność podatnika.

Mogłoby się wydawać, że ustalenie przedmiotu opodatkowania zgodne z omawianym wyżej wskaźnikiem zdolności płatniczej musi opierać się na wielości podatków. Dochody ludności są bowiem różnorodne i niełatwo byłoby objąć je podatkiem jedynym. Z drugiej jednak strony wyniki badań budżetów rodzinnych — i to nie tylko w Polsce — wskazują na to, że zasadniczą część przychodów badanych budżetów stanowią dochody, a raczej wynagrodzenia za pracę osób, które wchodzi w skład rodziny. We wszystkich porównywanych krajach (z wyjątkiem Jugosławii) przychody z pracy stanowią przeszło 80% przychodów badanych budżetów, przy czym np. w NRD udział ten wzrasta do 88%<sup>36</sup>. W pozostałej zresztą części przychodów główne miejsce zajmują świadczenia społeczne<sup>37</sup>, które z reguły są zwolnione od opodatkowania. W rezultacie więc wśród przychodów budżetów rodzinnych dominują wynagrodzenia, które w polskich stosunkach odpowiadają określeniu przedmiotu opodatkowaniu w podatku od wynagrodzeń. Tym samym podatek ten obciąża w Polsce podstawowe przychody budżetów rodzinnych tej części ludności, która utrzymuje się z pracy najemnej.

W celu zbadania tego, w jakim stopniu podstawa opodatkowania w tym podatku zbliżona jest do przyjętego wyżej wskaźnika zdolności płatniczej, trzeba zatrzymać się jeszcze nad strukturą przychodów wspomnianych budżetów rodzinnych. W globalnej kwocie tych przychodów za-

<sup>35</sup> Por. J. Szpunar, *Podatek a płace*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, z. 4, s. 177.

<sup>36</sup> Por. Mały Rocznik Statystyczny 1961, Warszawa 1961, s. 186 i nast., oraz A. Tymowski, *Kształtowanie się dochodów rodzin pracowników w ZSRR, w krajach demokracji ludowej i w Jugosławii*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1962, nr 1, s. 19.

<sup>37</sup> Największy udział świadczeń społecznych w ogólnej kwocie przychodów rodziny daje się zauważyć w Jugosławii (A. Tymowski, op. cit., s. 19).

robek z pracy głównej badanego pracownika (głowy rodziny) stanowi znacznie mniejszy odsetek tych przychodów aniżeli łączne przychody z pracy<sup>38</sup>. Na różnicę pomiędzy ogólną sumą dochodów z pracy a kwotą zarobków osiągniętych przez badanego pracownika z pracy głównej składają się jego wynagrodzenia za pracę dodatkową czy uboczną oraz zarobki innych członków rodziny. Trzeba przy tym dodać, że różnica ta wynosi około 30% całej sumy przychodów badanych budżetów rodzinnych.

Jeżeli uzna się więc nawet, że wysokość ogólnej kwoty przychodów z pracy, osiągniętych przez wszystkich zarobkujących członków gospodarstwa domowego, wystarczająco dokładnie informuje o poziomie przychodów rodziny pracowniczej<sup>39</sup>, to jednocześnie trzeba stwierdzić, iż zarobki z tytułu zasadniczej (podstawowej) pracy „głowy” rodziny byłyby wskaźnikiem niedostatecznie dokładnym. W związku z tym nasuwa się konieczność podmiotowego i przedmiotowego kumulowania przychodów ludności. Dopiero bowiem skumulowany przychód mógłby służyć jako bardziej dokładna podstawa do wnioskowania o zamożności gospodarstwa konsumpcyjnego. Kumulacja podmiotowa, to znaczy sumowanie przychodów, jakie osiągają członkowie rodziny prowadzący wspólne gospodarstwo domowe, w celu łącznego ich opodatkowania, bywa stosowana w systemach podatkowych różnych państw<sup>40</sup>. Trzeba dodać, że kumulacja taka nasuwa wprawdzie różne zastrzeżenia, tak technicznej, jak i bardziej ogólnej natury<sup>41</sup>, ale jest ona w zasadzie zgodna z założeniem, że podatek powinien nawiązywać do zdolności płatniczej w poprzednio zarysowanym znaczeniu tego pojęcia. W tej chwili chodzi oczywiście jedynie o określenie podstawy opodatkowania w łącznej kwocie przychodów osiągniętych przez wszystkich członków rodziny. Pomija się

<sup>38</sup> Zarobek z pracy głównej badanego pracownika stanowi przeszło 50% wszystkich przychodów będących podstawą budżetu rodzinnego (Mały Rocznik Statystyczny 1961). W ZSRR udział ten wynosi tylko 49,6%, w CSRS 62,6% (A. Tymowski, op. cit., s. 19).

<sup>39</sup> Zwrócić należy, że, jak poprzednio wspomniano, pozostałe przychody składają się w przeważającej mierze ze świadczeń socjalnych, nie interesujących z podatkowego punktu widzenia.

<sup>40</sup> W podatku dochodowym kumuluje się dochody obojga małżonków w Polsce, a także np. w Wielkiej Brytanii, Grecji, Holandii. Natomiast we Francji kumuluje się również dochody innych członków rodziny, prowadzących wspólne gospodarstwo domowe. (Por. M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*, „Finanse” 1955, nr 1, s. 62 i nast.).

<sup>41</sup> Przy kumulowaniu dochodów małżonków wyższa stawka, przypadająca od łącznej skumulowanej kwoty, stanowi nie uzasadnioną niejako karę za zawarcie małżeństwa.

natomiast samą wysokość stawek, którymi tak skumulowany dochód byłby obciążony, ponieważ jest to odrębne zagadnienie.

Kumulacja przedmiotowa, a więc sumowanie przychodów osiągniętych przez danego podatnika z różnych źródeł, przede wszystkim zaś wynagrodzeń otrzymywanych od różnych pracodawców, byłaby również konieczna dla uzyskania pełnego i dokładnego obrazu zamożności rodziny pracownika. Warto nadmienić, że kumulacja taka była stosowana w polskim podatku od wynagrodzeń do czasu wejścia w życie ustawy z 1949 r.<sup>42</sup> W późniejszych natomiast przepisach kumulacja została zastąpiona zwyczają podatku stosowaną do wynagrodzeń otrzymywanych od „dalszych pracodawców”<sup>43</sup>. Zmiana ta miała na celu uproszczenie techniki podatkowej, jednak w rezultacie tej reformy przychody z pracy nie są obecnie w tym podatku kumulowane ani podmiotowo, ani przedmiotowo.

Łączny, a więc skumulowany przychód wszystkich członków rodziny, osiągnięty z różnych źródeł, zanim mógłby służyć jako proponowany wskaźnik zdolności płatniczej gospodarstwa konsumpcyjnego, musiałby być, jak już wspomniano, skorygowany przez uwzględnienie ilości osób wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Trzeba się zgodzić z tym, że uznanie tak obliczonego wskaźnika zamożności za podstawę służącą do wymiaru podatku prowadziłyby z pewnością do dalszego nadmiernego skomplikowania techniki podatkowej. Nie chodzi tu jednak o wnioski de lege ferenda.

Tabela 1

Struktura pracowników zatrudnionych poza rolnictwem w grupach zarobkowych według grup zamożności (grupy zarobkowe według Rocznika Statystycznego 1958 r.)<sup>44</sup>

Grupy zamożności	Grupy zarobkowe					
	do 600	601 * do 1000	1001 do 1500	1501 do 2000	2001 do 3000	3000 i więcej
do 400	10,9	7,7	6,3	3,9	0,6	0,0
401–600	38,2	27,0	18,8	22,9	13,0	0,8
601–800	21,8	27,0	23,2	25,1	31,2	13,8
800–1000	21,8	15,0	15,5	17,5	20,4	20,0
1001–1500	7,3	19,7	24,6	17,5	21,9	43,8
1501 i więcej	0,0	3,6	11,6	13,1	12,9	21,6

<sup>42</sup> Ustawą z dnia 4 II 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz. U. 1949, nr 7 poz. 41) kumulację zniesiono.

<sup>43</sup> Przepisy te zostały zmienione ustawą z dnia 31 I 1959 r. (Dz. U. 1959, nr 11, poz. 60).

<sup>44</sup> J. Kordok, *Stosunek rozkładu ludności pozarolniczej według grup zamożności*, „Wiadomości Statystyczne” 1958, nr 3, s. 5.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że opodatkowanie, przy którym za podstawę wymiaru służy jedynie wysokość wynagrodzenia według grupy zarobkowej podatnika, może nawet bardzo znacznie odbiegać od przyjętego określenia zdolności płatniczej. Świadczy o tym powyższe zestawienie przedstawiające stosunek grup zarobkowych do grup zamożności.

Zestawienie to wskazuje na duże różnice pomiędzy grupami zarobkowymi a grupami zamożności, tym samym więc i na różnice pomiędzy wysokością wynagrodzeń przyjmowanych jako podstawa opodatkowania podatkiem od wynagrodzeń a wysokością kwoty reprezentującej zamożność podatnika i mogącej zarazem służyć jako wskaźnik jego zdolności płatniczej.

Jeden z autorów<sup>45</sup>, na podstawie materiałów dotyczących przychodów w budżetach rodzinnych pracowników na Węgrzech<sup>46</sup>, zwrócił uwagę, że najważniejszymi przyczynami zaliczania do grupy zamożności są:

1. liczba osób w rodzinie, przy czym im wyższa grupa zamożności, tym mniejsza liczba osób w rodzinie,
2. liczba osób zarobkujących w rodzinie, ponieważ udział osób pracujących w składzie rodziny w miarę wzrostu zamożności systematycznie wzrasta.

W rezultacie więc można powiedzieć, że o zaliczeniu do grupy zamożności decyduje nie tyle wysokość zarobków, co liczba osób w rodzinie, zaś w mniejszym stopniu ilość pracujących członków rodziny<sup>47</sup>.

Przy wymiarze polskiego podatku od wynagrodzeń przewidziano wprawdzie zróżnicowanie wysokości tego wymiaru w zależności od wielkości rodziny podatnika, praktycznie nie ma to jednak większego znaczenia. W przypisach tych ograniczono stosowanie ulg rodzinnych jedynie do podatników mało zarabiających<sup>48</sup>, zaś efektywna wysokość zarówno ulg, jak i zwyczaj rodzinnych jest niewielka<sup>49</sup>. Ponadto w przepisach uwzględniono jedynie ilość dzieci utrzymywanych przez podatnika, a pominięto inne osoby nie zarobkujące, wchodzące w skład gospodarstwa konsumpcyjnego.

<sup>45</sup> A. Tymowski, op. cit., s. 20 i nast.

<sup>46</sup> Zdaniem A. Tymowskiego, dane dotyczące budżetów rodzinnych na Węgrzech są bardzo zbliżone do podobnych danych odnoszących się do Polski.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>48</sup> Ulgi i zwolnienia rodzinne stosuje się wobec tych podatników, których wynagrodzenie nie przekroczyło określonej maksymalnej granicy. Przy stosowaniu zwyczaj natomiast określono maksymalną granicę podstawy, poniżej której zwyczaj tych nie pobiera się.

<sup>49</sup> Por. J. Szpunar, *Ulg i zwyczki rodzinne w systemie podatkowym PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 2, s. 229.

Wszystkie te okoliczności powodują, że ulgi i zwyczajki rodzinne stosowane w polskim systemie podatkowym nie mogą mieć większego znaczenia w dostosowywaniu wysokości podatku do grupy zamożności podatnika, a tym samym do jego zdolności płatniczej. W praktyce możliwe są więc odchylenia wysokości wymiaru podatku od wynagrodzeń od tej zamożności i to odchylenia zarówno dodatnie, jak i ujemne.

Podatek od wynagrodzeń obciąża przychody uzyskiwane z pracy najemnej. Łączny przychód osiągany przez podatników tego podatku, jeśli przekroczy określoną w przepisach granicę (96 tys. zł rocznie), obciążony jest jeszcze dodatkowo podatkiem wyrównawczym.

Już z istoty tego podatku jako obciążającego sumę łącznego przychodu wynika konieczność kumulacji przedmiotowej przy ustalaniu podstawy opodatkowania, a to przez sumowanie przychodów z poszczególnych źródeł. Jednak także i w tym podatku nie stosuje się kumulacji podmiotowej<sup>50</sup>, ani tym bardziej nie uwzględnia się zamożności podatnika. Ale trzeba tu dodać, że w podatku wyrównawczym ma to znacznie mniejsze znaczenie niż w podatku od wynagrodzeń. Podatek ten bowiem obciąża wynagrodzenia stosunkowo wysokie, znacznie wyższe od wielkości wynagrodzenia przeciętnego. W związku z tym można więc sądzić, że zdolność płatnicza podatników obciążonych tym podatkiem jest tak wysoka, iż dostosowywanie określenia podstawy opodatkowania do wskaźnika zdolności płatniczej nie jest w tym przypadku tak ważne, jak w podatku od wynagrodzeń.

Z zagadnieniem kumulacji przedmiotowej ściśle wiąże się sprawa szerokiego bądź też węższego pojmowania dochodu podatkowego. Zgodnie z węższym pojęciem, do dochodu tego należałoby zaliczyć jedynie te wpływy, które powtarzają się regularnie. Przy szerszym natomiast pojmowaniu dochodu podatkowego, trzeba do niego również zaliczyć różne przychody nadzwyczajne i jednorazowe<sup>51</sup>.

W świetle danych, które określają strukturę budżetów rodzinnych, można jednak stwierdzić, że przychody nadzwyczajne nie odgrywają właściwie w tych budżetach żadnej roli. Zupełnie nie byłaby więc uzasadniona propozycja kumulowania tych przychodów z przychodami podstawowymi dla gospodarstwa konsumpcyjnego. Zresztą trzeba tu dodać, że podatek pobierany od przychodów nadzwyczajnych, jak na przykład od spadków czy darowizn, pokrywany jest z innego źródła aniżeli podatki, którymi obciążone są dochody powtarzające się regularnie i stanowiące podstawę utrzymania podatnika i jego rodziny. Źródłem tym jest

<sup>50</sup> Kumulację podmiotową stosuje się natomiast w stosunku do tych podatników podatku wyrównawczego, którzy podlegają przepisom o podatku dochodowym.

<sup>51</sup> J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, Poznań 1938, s. 42.

nowo nabyte prawo majątkowe, a zdolność płatnicza podatnika w tym przypadku określana jest przez wartość tego prawa. Z tego też właśnie punktu widzenia sformułowano określenie podstawy wymiaru podatku obciążającego nieodpłatne nabycie praw majątkowych. W podatku tym bowiem zupełnie nie bierze się pod uwagę innych wskaźników zamożności podatnika, lecz tylko czystą wartość nabytych przez niego praw<sup>52</sup>. Warto jeszcze nadmienić, że przy opodatkowaniu nieodpłatnego nabycia praw majątkowych stosuje się kumulację czasową w odniesieniu do wartości praw nabytych od tej samej osoby w ciągu 6 lat<sup>53</sup>. Przepis ten ma za zadanie uniemożliwienie uchylania się od zwiększania progresywnych stawek przez rozdrabnianie wartości nabywanych praw.

Przy wymiarze podatku obciążającego odpłatne nabycie praw majątkowych zdolność płatnicza gospodarstwa konsumpcyjnego, w skład którego wchodzi podatek, również nie ma większego znaczenia. Jeżeli podatek zbywa prawo majątkowe, to ekwiwalent, jaki z tego tytułu otrzymuje, doraźnie przesuwa jego zdolność płatniczą na inny poziom. Przy nabywaniu natomiast praw można patrzeć na jego położenie materialne nie z punktu widzenia grupy zamożności, do której należy ze względu na wysokość swoich bieżących dochodów, lecz także trzeba wziąć pod uwagę wielkość środków, którymi dysponuje nabywając prawo majątkowe.

Określenie podstawy opodatkowania w pozostałych podatkach od ludności, wchodzących w skład grupy tzw. podatków terenowych<sup>54</sup>, w jeszcze mniejszym stopniu wiąże się z zamożnością podatnika. Przede wszystkim trzeba w tej grupie wyodrębnić podatek od nieruchomości wydzierżawionych, jak i użytkowanych przez samego właściciela<sup>55</sup>. W obu przypadkach podatek ten ma inny charakter. W pierwszym chodzi o obciążenie przychodów osiągniętych z własności nieruchomości, natomiast w drugim, podatek jest nieco zbliżony swym charakterem do podatku lokalowego<sup>56</sup>. Ten ostatni, obciążający osoby opłacające czynsz z tytułu zajmowania lokalu, nie pozostaje w proporcji do ich zamożności, lecz

<sup>52</sup> Art. 7 ust 1 pkt 2 dekretu z dnia 3 II 1947 r., załącznik do obwieszczenia ministra finansów z dnia 27 I 1951 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu dekretu z dnia 3 II 1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych (Dz. U. 1951, nr 9, poz. 74).

<sup>53</sup> Art. 14 ust. 1 wymienionego wyżej dekretu.

<sup>54</sup> Tzn. wymienionych w dekreście z dnia 20 V 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. 1955, nr 21, poz. 136).

<sup>55</sup> Por. art. 8 ust. 1 pkt 1 i 3 wymienionego dekretu.

<sup>56</sup> Chociaż w przeciwieństwie do podatku od nieruchomości podstawę opodatkowania w podatku od lokali stanowi nie czynsz umowny, lecz należny (J. Franz, *Podatki i opłaty terenowe*, Warszawa 1958, s. 129).

do wysokości opłacanego czynszu. Przy wymiarze czynszu nie uwzględnia się natomiast ani wysokości wynagrodzenia, ani ilości osób, które prowadzą wspólne gospodarstwo domowe.

Pozostałe podatki od ludności mają cechy podatków konsumpcyjnych, a więc nie bierze się w nich bezpośrednio pod uwagę zamożności podatnika w poprzednio wysuniętym znaczeniu tego pojęcia. Można jednak domniemywać, że skoro podatnik zużywa swój dochód w określony sposób<sup>57</sup>, to reprezentuje on poziom zdolności płatniczej wystarczający na to, aby uiścić podatek. Zresztą podatki te, jak i w ogóle podatki konsumpcyjne, które nie obciążają artykułów pierwszej potrzeby, nie mają charakteru danin bezwzględnie przymusowych. Każdy potencjonalny podatnik może się od nich legalnie uchylić, stojąc wobec alternatywy zakupu opodatkowanego przedmiotu, bądź też rezygnacji z tego zakupu. Wybór w tym przypadku będzie jednocześnie oceną własnej zdolności płatniczej, której dokonuje sam podatnik.

W dostosowaniu podatku do zdolności płatniczej podatnika duże znaczenie ma — jak to już poprzednio wspomniano — właściwe określenie podstawy opodatkowania. Zarówno jednak to określenie, jak i ustalenie konkretnej cyfry, która w danym przypadku ma reprezentować wysokość podstawy opodatkowania, są — przy wymiarze — czynnościami wstępnymi. Niewątpliwie wysokość dochodu może z mniejszą czy większą dokładnością informować o możliwościach płatniczych podatnika. O tym jednak, jak stosunkowo wysoki podatek zostanie mu faktycznie wymierzony, decyduje już wielkość stawek podatkowych.

<sup>57</sup> Gdy podatnik np. kupuje motocykl lub utrzymuje psa.