

Kwota wolna od podatku jako anachronizm polskiego systemu podatkowego

Tax-free amount as an anachronism of the Polish tax system

Maciej Flis

Współpracownik Instytutu Studiów Podatkowych

Streszczenie: W artykule zaprezentowano problem polskiej regulacji kwoty wolnej od podatku w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [1, dalej „ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.”]. Zwrócono uwagę na nieefektywność tych przepisów w świetle zmian gospodarczych w Polsce oraz powszechnie przyjętych zasad prawa podatkowego. Postulowane są zmiany mające zakończyć nieprzystosowanie kwoty wolnej od podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych do teraźniejszości.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy, podatek dochodowy od osób fizycznych, kwota wolna od podatku, efektywność opodatkowania, płaca minimalna.

Summary: The article presents the problem of Polish regulation of the tax-free amount in the Act of 21 July 1991 on personal income tax. The article draws attention to the ineffectiveness of regulation on the ground of economic changes in Poland and in the light of generally accepted principles of tax law. Changes are proposed to end the inappropriate adjustment of the tax-free amount of personal income tax to the present day.

Keywords: income tax, personal income tax, tax-free amount, effectiveness of taxation, minimum wage.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest kwota wolna od podatku. Dyskusja na ten temat została zdominowana przez polityków i cieszy się coraz mniejszym zainteresowaniem przedstawicieli nauki prawa podatkowego. Jest to spowodowane bardzo silnym upolitycznieniem zagadnienia oraz pojawieniem się wielu innych ciekawych instytucji w obszarze ogólnie pojętej kategorii ulg podatkowych. Pewne zainteresowanie tematem pojawia się u części ekonomistów, są to przeważnie osoby związane z nurtem ekonomii neoliberalnej.

Kwota wolna od podatku została określona w art. 27 ust. 1a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. Należy przy tym zaznaczyć, że przepis ten był wielokrotnie zmieniany celem waloryzacji tej kwoty, największe zmiany nastąpiły jednak w ostatnich latach.

Do końca 2016 r. kwota wolna od podatku wynosiła 3091,00 zł, w 2017 r. została podniesiona do 6600,00 zł, a od 2018 r. wynosi 8000,00 zł. Kwotę w tej wysokości mogły uwzględniać osoby fizyczne rozliczające się na tzw. zasadach ogólnych w 2019 r. Zmiany najpozytywniej odczuły osoby o niskich dochodach. Jeśli w 2018 r. nie zarobiły więcej niż 8000,00 zł, nie zapłaciły żadnego podatku dochodowego od osób fizycznych.

Pierwsza większa nowelizacja kwoty wolnej od podatku nastąpiła w 2016 r. Ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych

innych ustaw [2] zmieniła wysokość kwoty zmniejszającej podatek, która ma wpływ na wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych obliczanego według progresywnej skali podatkowej. Od dnia 1 stycznia 2017 r. w rocznym rozliczeniu podatku kwota zmniejszająca podatek wynosiła:

- 1) 1188,00 zł – dla podstawy obliczenia podatku nieprzekraczającej kwoty 6600,00 zł;
- 2) 1188,00 zł pomniejszone o kwotę obliczoną według wzoru: $631,98 \text{ zł} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 6600,00 \text{ zł}) \div 4400,00 \text{ zł}$, dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 6600,00 zł i nieprzekraczającej kwoty 11 000,00 zł;
- 3) 556,02 zł – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 11 000,00 zł i nieprzekraczającej kwoty 85 528,00 zł;
- 4) 556,02 zł pomniejszone o kwotę obliczoną według wzoru: $556,02 \text{ zł} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 85 528,00 \text{ zł}) \div 41 472,00 \text{ zł}$, dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 85 528,00 zł i nieprzekraczającej kwoty 127 000,00 zł.

Skutki wprowadzonej zmiany odczuły najbardziej osoby o najniższych dochodach, rozliczające się według skali podatkowej. Dla podatników, których roczna podstawa obliczenia podatku nie przekroczyła 6600,00 zł, kwota zmniejszająca podatek wzrosła w 2017 r. ponad dwukrotnie w stosunku do obowiązującej w 2016 r. (z 556,02 zł do 1188,00 zł). Niższy podatek zapłaciły również osoby, których podstawa obliczenia podatku była wyższa od 6600,00 zł, lecz nie przekroczyła 11 000,00 zł. Dla tych osób kwota zmniejszająca podatek miała degresywny charakter i wynosiła od 1187,86 zł do

556,02 zł. Podatnicy, których podstawa obliczenia podatku przekroczyła 11 000,00 zł oraz była niższa od górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej (85 528,00 zł), stosowali kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł. Dla tych osób zmiana kwoty wolnej od podatku pozostała niezauważona. Powyżej 85 528,00 zł kwota zmniejszająca podatek malała z poziomu 556,02 zł aż do zera przy podstawie obliczenia podatku wynoszącej 127 000,00 zł i więcej.

W 2018 r. kolejny raz zwiększono kwotę wolną od podatku. Na mocy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne [3] podwyższono kwotę zmniejszającą podatek z 1188,00 zł (dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 6600,00 zł) do 1440,00 zł (dla podstawy obliczenia podatku nie wyższej niż 8000,00 zł), a jednocześnie utrzymano degresywną kwotę zmniejszającą podatek dla:

- 1) podstawy obliczenia podatku wyższej od 8000,00 zł, lecz nieprzekraczającej 13 000,00 zł (dla tych osób kwota zmniejszająca podatek maleje wraz ze wzrostem podstawy obliczenia podatku i wynosi od 1440,00 zł do 556,02 zł);
- 2) podstawy obliczenia podatku wyższej od 85 528,00 zł (kwota zmniejszająca podatek maleje z poziomu 556,02 zł aż do zera przy podstawie obliczenia podatku wynoszącej 127 000,00 zł).

Podatnicy, których podstawa obliczenia podatku przekracza 13 000,00 zł oraz jest niższa od górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej (85 528,00 zł), stosują kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł. Oznacza to, że po raz kolejny wysokość kwoty wolnej od podatku dla osób osiągających dochody w powyższym przedziale pozostała bez zmian.

Nowelizacja wprowadziła art. 27 ust. 1c i 1d, które zobowiązują ministra właściwego do spraw finansów publicznych do corocznej weryfikacji wysokości kwoty zmniejszającej podatek oraz do przedkładania Radzie Ministrów, w terminie do dnia 15 września roku, w którym dokonano weryfikacji, informacji o wynikach dokonanej weryfikacji i propozycji zmiany kwoty zmniejszającej podatek na rok następny w przypadku istotnego wzrostu kwoty minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa, ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS).

Jak wskazano w opracowaniu IPiSS z 2019 r., minimum egzystencji, zwane także minimum biologicznym, to miara ubóstwa opracowana przy pierwszych szerszych badaniach nad ubóstwem w Polsce. Kategoria ta wyznacza poziom zaspokajania potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Minimum egzystencji jest umowną granicą ubóstwa skrajnego [4, s. 1]. Należy jednak patrzeć na to głównie jak na swego rodzaju miernik podstawowych potrzeb, gdyż nie oddaje swoją strukturą złożoności życia i sytuacji poszczególnych jednostek. Nie jest wyznacznikiem życia na godnym poziomie, a jedynie zapewniającym spełnienie absolutnie podstawowych potrzeb.

Według opracowania IPiSS za 2018 r. koszyk minimum przeżycia dla osoby samotnej w wieku produkcyjnym wyniósł

591,00 zł, a dla samotnego emeryta – 560,00 zł [4, s. 2]. Oznacza to, że kwota przeżycia rocznie wyniosła odpowiednio dla osoby samotnej 7092,00 zł, a dla emeryta 6720,00 zł.

Oznacza to, że w 2018 r. kwota minimum przeżycia znalazła się na niższym poziomie niż kwota wolna od podatku. Stanowi to jednak nowość. Z perspektywy aksjologii podatkowej sytuacja trwająca do 2018 r. była niedopuszczalna, ponieważ państwo opodatkowywało całkowite minimum przeżycia, przez co oddalało najuboższych obywateli od możliwości całkowitego zaspokojenia absolutnie minimalnych potrzeb życiowych. Regulacja w tym kształcie była sprzeczna z zasadą zdolności świadczenia, która w ogólności mówi o konieczności dostosowania ciężaru podatku do zdolności płatniczej podmiotu nim obciążonego [5, s. 7].

Regulacja w kształcie sprzed 2018 r. nie realizowała również społecznych celów opodatkowania [5, s. 35], gdyż nie była sprawiedliwa wobec najuboższych obywateli oraz stanowiła przejaw dominacji interesu publicznego nad interesem jednostki. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, konieczne dla prawidłowego funkcjonowania podatku jest jasne sprecyzowanie wizji jego ekonomicznego oddziaływania [5, s. 6], a niestety w tym przypadku pojawiała się nie niespójność, ale wręcz sprzeczność na poziomie koncepcyjnym.

Podkreśla się, że odnośnie do podatku dochodowego można przyjąć dwie koncepcje – fiskalną lub stymulacyjną. Wynikają z nich dwa modele opodatkowania – neutralnego lub „prorodzinnego” [6, s. 358]. Niezależnie jednak od przyjętego modelu w przypadku kwoty wolnej od podatku na polskim poziomie nie była urzeczywistniona zasada sprawiedliwości opodatkowania. Można próbować podważać ten pogląd przez powołanie się na to, że sprawiedliwość opodatkowania powinna się objawiać również jego powszechnością. Pogląd tego typu jest jednak błędny z dwóch powodów. Po pierwsze w przypadku najuboższych powszechność opodatkowania należy postrzegać całościowo, a nie fragmentarycznie, przez pryzmat ciężaru opodatkowania. Osoby najuboższe najbardziej obciążone są podatkami pośrednimi z tytułu konsumpcji, równomierność opodatkowania zostaje więc zachowana. Do tego ulgi i zwolnienia nie świadczą o złamaniu tej zasady, jeśli są ustalone na rozsądnym poziomie [5, s. 36]. Po drugie, nie można uznać za sprawiedliwe w swej istocie naruszanie możliwości zapewnienia godnej egzystencji, niezależnie od tego, którą z wielu definicji sprawiedliwości się wyznaje.

Takie postępowanie kłóciło się z wyrażaną aksjologią opodatkowania na innych polach, którą należy przytoczyć dla zobrazowania tej tezy. W polskim porządku prawnym obowiązywał i nadal obowiązuje art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. Stanowi on, że tej ustawy nie stosuje się do przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Oznacza to, że z opodatkowania faktycznie wyłączone są m.in. dochody z przestępstw i czynów niezgodnych z zasadami współżycia społecznego. Jedną z takich czynności, będących szczególnie często przedmiotem rozważań, jest nierząd. Opisany przepis jest wyrazem woli ustawodawcy, aby państwo nie otrzymywało podatku z tytułu czynności, które w jego ocenie są naganne.

Powstawał więc swego rodzaju moralny dualizm po stronie ustawodawcy. Z jednej strony przepisem art. 2 ust. 1 pkt 4

wyłączał i nadal wyłącza on dochody z prostytucji ze swojej sfery zainteresowania fiskalnego, z drugiej zaś – określając kwotę wolną od podatku na poziomie niższym od minimum egzystencji – pogłębiał ubóstwo części podatników, najczęściej najuboższych i najmniej zaradnych.

Jeśli posłużyć się argumentacją *ad absurdum* i zestawić normy prawne z 2018 r. pod względem kalkulacji korzyści, można dojść do wniosku, że polski ustawodawca dawał impuls prawny do powstawania patologicznych zachowań. Uogólniając, pokazywał, że dla osoby znajdującej się w ciężkiej sytuacji bytowej pod względem podatkowym uprawianie nierządu było korzystniejsze, niż podjęcie się innych zajęć.

W obecnym stanie prawnym kwota wolna od podatku przekracza minimum egzystencji, nie stanowi to jednak progressu, lecz jedynie powstanie stanu niebędącego wypaczeniem. Pytaniem pozostaje, jak swój obowiązek waloryzacji kwoty wolnej od podatku będzie w przyszłości wypełniać minister właściwy do spraw finansów publicznych. Sytuacją obecnie pożądaną przez ustawodawcę jest stałe pozostawanie kwoty wolnej od podatku na poziomie wyższym od minimum egzystencji. Nie jest to jednak sytuacja optymalna, gdyż nie przyczynia się do akumulacji wartości po stronie najuboższych.

Podsumowując, można postawić dwa alternatywne postulaty *de lege ferenda*.

Pierwszym z nich jest dalsze podwyższanie kwoty wolnej od podatku. Jest to rozwiązanie trudne ze względu na zmniejszenie wpływów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a jednocześnie podwyższenie kwoty wolnej od podatku wymagałoby szerszej reformy systemu opodatkowania dochodu osób fizycznych. Taka reforma powinna dążyć do adekwatniejszego opodatkowania dochodu i stymulować rozwój tzw. klasy średniej. Zasadniejsze byłyby modyfikacja stawek w ramach skali podatkowej i wprowadzenie bardziej zróżnicowanych rozwiązań dotyczących progresji. Podwyższenie dotychczasowej kwoty wolnej od podatku w swojej istocie może nie spowodować zmniejszenia wpływów budżetowych. Wynika to ze struktury konsumpcji osób osiągających niższy dochód. Pewne jest, że kwota wolna od podatku powinna zostać utrzymana na poziomie wyższym od minimum egzystencji. Pojawiają się też w dyskusji medialnej propozycje, aby powiązać kwotę wolną od podatku z wyso-

kością minimalnego wynagrodzenia za pracę. Jest to pogląd poniekąd zasadny, mający eliminować podwyższanie płacy minimalnej m.in. celem zwiększania wpływów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wymaga on jednak odrębnych rozważań.

Drugim możliwym wariantem zmierzającym do eliminacji obecnego archaicznego rozwiązania, jakim jest kwota wolna od podatku na niskim poziomie, jest jej całkowita likwidacja. Byłoby to rozwiązanie mocno niepopularne politycznie, co nie oznacza, że niezasadne. Likwidacja kwoty wolnej spowodowałaby większą przejrzystość systemu. Neutralizacja negatywnego efektu w postaci zwiększenia opodatkowania dochodów najbiedniejszych osób fizycznych mogłaby nastąpić przez stosowną zmianę wysokości kosztów uzyskania przychodów. Możliwa też byłaby niwelacja negatywnych skutków wynikłych z likwidacji kwoty wolnej od podatku przez zmiany w systemie redystrybucji dochodów pod postacią transferów socjalnych.

Oba rozwiązania mają zarówno zalety, jak i wady, lecz rozwiązaniem prostszym, bardziej stymulującym do podejmowania własnej inicjatywy oraz mającym szerszą praktykę zastosowania w krajach odnoszących sukces gospodarczy, jest podwyższenie kwoty wolnej od podatku do progu pozwalającego ludziom na godną egzystencję, a nie jedynie na zapewnienie całkowitego minimum.

Bibliografia:

- [1] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.
- [2] Ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1926.
- [3] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. poz. 2175.
- [4] Instytut Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2018 r.*, Warszawa, 28 marca 2019 r., <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=2893>, dostęp: 25.11.2019 r.
- [5] R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, wyd. 6 zm., C.H. Beck, Warszawa 2011.
- [6] P. Smoleń, W. Wojtowicz (red.), *Prawo podatkowe*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Artykuł do redakcji wpłynął: 12.11.2019 r.

Zweryfikowaną wersję po recenzji otrzymano: 27.11.2019 r.

Adres autora: maciej.flis@isp-modzelewski.pl