

Joanna Szlęzak-Matusewicz

CELE REFORMY OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH

WSTĘP

O reformie polskiego systemu podatkowego, w tym o zmianach podatku dochodowego od osób fizycznych, mówi się już od kilkunastu lat. Niektóre zapowiedzi, takie jak wprowadzenie w 2004 r. podatku liniowego dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, zostały wdrożone w życie, jednak zmiany miały charakter wycinkowy i nie obejmowały całego systemu podatkowego. Ostatnio znów zrobiło się głośno o reformie, która miałaby zakładać zmiany o charakterze bardziej kompleksowym, uwzględniające większość podatków polskiego systemu. Należy jednak pamiętać, że: *postulaty naukowe, w tym teorii prawa podatkowego, a w szczególności zasady konstytucyjne, na których opierać się powinny mechanizmy państwa i które podkreśla orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w konfrontacji z bieżącą polityką podatkową okazują się trudne do spełnienia. Wizja idealnego – racjonalnego, niesprzecznego, jednoznacznego i stabilnego – systemu podatkowego blednie w zderzeniu z uwarunkowaniami politycznymi i codziennością zarządzania*¹. Dlatego

¹ G. Leśniak, *W obniżaniu podatków nie powiedzieliśmy ostatniego słowa*, „Rzeczpospolita” z dn. 18 lutego 2008 r.

każdej reformie podatkowej towarzyszą pewne ograniczenia związane przede wszystkim z zapewnianiem wystarczających dochodów budżetowych, zgodnością nowych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej czy wreszcie z akceptacją społeczeństwa.

W opracowaniu przedstawiono przyczyny, cele oraz uwarunkowania reformy opodatkowania dochodów osobistych. Podstawę rozważań stanowi co prawda podatek dochodowy od osób fizycznych, ale omówione są także inne, istniejące w polskim systemie konstrukcje podatkowe. Analiza reformy opodatkowania dochodów osobistych wymaga bowiem możliwie szerokiego uwzględnienia obciążeń podatkowych.

Polskie prawo podatkowe powstawało stopniowo, ewoluując w kierunku stworzenia wewnętrznie spójnego, logicznego i jednocześnie spełniającego swe funkcje systemu. Zmiany, jakie zachodziły w podatkach, wynikały z przyczyn finansowych (np. zapewnienie wyższych wpływów budżetowych), politycznych (np. zmiana ustroju, zmiana partii rządzących), gospodarczych (np. pobudzenie przedsiębiorczości, selektywne wspieranie konkretnej branży) czy społecznych (np. wsparcie rozwoju rodziny).

Niniejszy tekst podzielony został na trzy części. W pierwszej z nich przedstawiono ewolucję opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych w Polsce, począwszy od II Rzeczypospolitej po czasy obecne.

Druga część ma charakter teoretyczny i pokazuje, jakie zasady i cele powinny rządzić systemem podatkowym. Jako kryterium optymalności opodatkowania dochodów uwypuklono „cztery zasady dotyczące podatków w ogólności”, sformułowane przez Adama Smitha, oraz „dwie niesprzeczne wobec siebie zasady”, które zgodnie z myślą prof. Andrzeja Gomułowicza i prof. Jerzego Małeckiego powinny stanowić fundament budowy systemu podatkowego.

W trzeciej części przedstawiono zasadnicze aspekty, które powinny zostać uwzględnione przy okazji reformy podatku dochodowego od osób fizycznych w kontekście omówionych zasad podatkowych oraz formułowanych pod ich adresem celów.

EWOLUCJA OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH W POLSCE

Po odrodzeniu państwa polskiego w 1918 r. z opodatkowania dochodów osobistych starano się uczynić główne źródło dochodów państwa. Podsta-

wowe znaczenie w tym procesie miała ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym².

Mimo iż społeczeństwo nie było przyzwyczajone i przystosowane do płacenia tego podatku, w literaturze finansowej można było przeczytać: *podatek ten spełnił pokładane w nim nadzieje z punktu widzenia fiskalnego, a ponadto stosunkowo najpełniej ze wszystkich podatków realizował zasadę sprawiedliwości, będąc w dodatku podatkiem elastycznym (tj. uwzględniającym koniunkturę gospodarczą, jak i zdolność płatniczą podatników)*³.

Z powyższego cytatu można wywnioskować, że w owym okresie nie tylko względy fiskalne determinowały konstrukcję podatku. Ustawodawca ukształtował poszczególne elementy konstrukcyjne podatku dochodowego w taki sposób, aby poprzez te rozwiązania stymulować gospodarkę. Uwzględniono w nich także indywidualną sytuację finansową podatnika.

Zgodnie z omawianą ustawą podatnikami tego podatku były osoby fizyczne, jak również osoby prawne od całości swoich dochodów, pochodzących zarówno ze źródeł krajowych, jak i położonych za granicą. W konstrukcji ustawy uwzględniono także tzw. minimum egzystencji przez wyłączenie spod opodatkowania rocznych dochodów nieprzekraczających kwoty 1500 zł. Oprócz tego przewidziano liczne zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe. I tak ze zwolnienia podmiotowego korzystał Skarb Państwa, Bank Polski, a ze zwolnienia przedmiotowego pensje za waleczność, dochody przedsiębiorstw przeznaczone na cele użyteczności publicznej⁴.

Zasadą opodatkowania dochodów osobistych w ówczesnym stanie prawnym była, tak jak dzisiaj, reguła kumulacji podatkowej. Dla osób fizycznych dochodem w rozumieniu ustawy była suma wszystkich faktycznie otrzymanych przychodów pomniejszona o koszty ich osiągnięcia, zachowania i zabezpieczenia oraz sumy amortyzacyjne⁵.

Sprawiedliwość społeczną ówczesnego podatku dochodowego zapewnić miała skala progresywna, zawierająca 73 stawki o rozpiętości od 2% do 35%. Jeszcze bardziej rozbudowana skala podatkowa o rozpiętości od 1%

² Dz.U. z 1920 r. nr 82, poz. 550.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 289.

⁴ *Ibidem*, s. 289.

⁵ *Ibidem*, s. 289; amortyzacja służy przypisaniu ceny nabycia lub kosztu wytworzenia środka trwałego lub wartości niematerialnej i prawnej do całego okresu ekonomicznej użyteczności tych aktywów. Suma odpisów amortyzacyjnych stanowi umorzenie.

do 50% dotyczyła podatników osiągających dochody z emerytur i wynagrodzeń za pracę najemną⁶.

Po II wojnie światowej osiągnięcia okresu dwudziestolecia międzywojennego zostały zastąpione przez wzory ustawodawstwa radzieckiego. W czasach Polski Ludowej nie działały takie kategorie rynkowe jak: cena, przychód, koszt, zysk. Podatkami odpowiadającymi wskazanym kategoriom była objęta tylko gospodarka nieuspołeczniiona. W 1945 r. wprowadzono podatek od wynagrodzeń⁷, to jednak był on sukcesywnie znoszony w stosunku do wynagrodzeń z tytułu zatrudnienia w jednostkach gospodarki uspołecznionej w latach 1971–1975. Jednocześnie był on konsekwentnie pobierany od osób zatrudnionych w sektorze prywatnym oraz osób osiągających dochody z pracy własnej, tj. z twórczości i działalności naukowej, oświatowej i artystycznej oraz z pracy wykonanej na podstawie umów o dzieło i umów zlecenia.

W 1957 r. wprowadzono podatek wyrównawczy, który stanowił nadbudowę nad podatkiem od wynagrodzeń. Jego istota polegała na tym, że po przekroczeniu pewnego limitu dochodów, podatnik (także zatrudniony w gospodarce uspołecznionej) zobowiązany był do złożenia zeznania podatkowego. Przy dochodach przekraczających ustaloną administracyjnie kwotę wolną, stawka podatku wynosiła 10%. W najwyższych przedziałach skali stawka podatku sięgała 50%, z tym że od 1990 r. łączne obciążenie podatkiem wyrównawczym nie mogło przekroczyć 40% dochodu. W podatku wyrównawczym stosowane były liczne ulgi, m.in. na budowę i remont domu, na utrzymanie dzieci, dla osób wykonujących zawody twórcze. Oba podatki obowiązywały do 1991 r.

System podatkowy Polski Ludowej był dopasowany do ustroju i ówczesnej gospodarki. Sprawdzał się w tamtejszej rzeczywistości. Dopiero zmiany ustroju i transformacji gospodarczej rozpoczętej w 1989 r. wymusiły przeprowadzenie reformy w systemie podatkowym.

W okresie transformacji gospodarczej system podatkowy ery PRL zaczął być zastępowany przez podatki nowoczesne, funkcjonujące na zachodzie Europy. Reforma podatkowa przeprowadzona w latach 1991–1992 zlikwidowała kilka tytułów podatkowych: podatek od wynagrodzeń, wyrównawczy, podatek od płac uiszczany przez pracodawców, podatek dochodowy od działalności gospodarczej, podatek rolny z działów specjalnych produkcji rolnej. Jakkolwiek w obszarze podatków dochodowych pewne rozwiązania

⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 291.

⁷ Ustawa z 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz.U. nr 7, poz. 41; z 1956 r. nr 44, poz. 201; z 1959 r. nr 11, poz. 69; z 1963 r. nr 57, poz. 309).

utrzymały się jeszcze przez kilka lat, w tym tzw. popiwek, czyli podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych⁸, zniesiony całkowicie w 1996 r.

Najistotniejszym elementem tej reformy było wprowadzenie 1 stycznia 1992 r. podatku dochodowego od osób fizycznych⁹. W sytuacji likwidacji różnych konstrukcji podatkowych o charakterze ryczałtowym okazało się, że większość osób prowadzących działalność gospodarczą została objęta nowym podatkiem. Oprócz tego podatnikami zostały osoby osiągające dochody ze stosunku pracy, które dotychczas nie były zobowiązane do samodzielnego płacenia podatków. Objęcie podatkiem dochodowym osób, które nie miały wcześniej żadnego związku z obowiązkiem podatkowym, okazało się szczególnie uciążliwe w momencie składania rocznego rozliczenia podatku dochodowego za rok 1992. Brak doświadczenia w tej dziedzinie ujawnił trudności i problemy tamtych czasów, tym bardziej że nie można było liczyć na pomoc doradców podatkowych, ponieważ taki zawód wtedy nie istniał. Zasady wykonywania zawodu doradcy podatkowego uregulowano bowiem dopiero w 1996 r. Przed tą datą każdy mógł świadczyć tego typu usługi bez konieczności posiadania jakichkolwiek uprawnień, co często narażało podatników na szkody przy jednoczesnym braku możliwości otrzymania odszkodowania, ponieważ nie było wówczas obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej doradców podatkowych.

We wrześniu 1998 r. Ministerstwo Finansów zaprezentowało zebrane w *Białej księdze podatków* propozycje reformy podatkowej. Na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych projektowane zmiany zakładały między innymi:

- wprowadzenie podatku liniowego o stawce 22% z kwotą wolną wynoszącą 3600 zł,
- objęcie podatkiem dochodowym wszystkich źródeł przychodów włącznie z zyskami kapitałowymi,
- likwidację prawie wszystkich ulg i zwolnień podatkowych,
- objęcie rolnictwa podatkiem dochodowym.

⁸ Wprowadzony jeszcze w latach 80. miał być przeciwwagą dla płacowych roszczeń załóg. Był on płacony przez przedsiębiorstwa, które przekroczyły ustalony administracyjnie poziom wzrostu wynagrodzeń.

⁹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.).

Propozycje te, chociaż trafne z punktu widzenia efektywności i racjonalności systemu podatkowego, nie zostały zaakceptowane z uwagi na formę zaprezentowania oraz krótki okres do ich wprowadzenia¹⁰.

Istotne zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych nastąpiły w 2002 r. Były one spowodowane koniecznością zmniejszenia deficytu budżetowego. Od 1 marca 2002 r. zaczął funkcjonować podatek od przychodów z odsetek od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, odsetek i dyskonta papierów wartościowych wyemitowanych przez Skarb Państwa i od obligacji jednostek samorządu terytorialnego oraz dochodów z tytułu udziału w funduszach kapitałowych. Stawka tego podatku miała charakter liniowy i w momencie wejścia w życie wynosiła 20%¹¹.

W latach 2002–2003 zamrożone były progi skali podatkowej, co oznaczało, że realnie stawki podatkowe wzrosły. Rekompensatą takiego stanu rzeczy zaproponowaną przez ustawodawcę było podwyższenie kwoty wolnej i minimalny wzrost zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów ze stosunku pracy i stosunków pokrewnych.

Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2003 r. polegały na zwiększeniu realnego obciążenia podatkowego. W tym celu zmieniona została definicja ograniczonego i nieograniczonego obowiązku podatkowego, w wyniku czego opodatkowaniu w Polsce od całości dochodów podlegały wszystkie osoby, które miały miejsce zamieszkania w Polsce. Ograniczono również możliwość stosowania kosztów faktycznie poniesionych w kontraktach menedżerskich. Menedżerowie musieli naliczać takie same koszty, jak przy stosunku pracy lub stosunkach pokrewnych, co również spowodowało zwiększenie ich ciężaru podatkowego.

Najbardziej spektakularną zmianą i natychmiast odczuwalną przez podatników było wprowadzenie w 2004 r. podatku liniowego – 19% w stosunku do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Tym sposobem ich sytuacja podatkowa została zrównana z osobami prawnymi. Cena, jaką musieli zapłacić podatnicy za możliwość opodatkowania podatkiem liniowym, była dość wysoka. Likwidacji uległo bowiem większość ulg podatkowych w tym: ulga remontowa, ulga za wyszkolenie uczniów oraz ulga na cele edukacyjne.

Rok 2005 to przede wszystkim nieudana próba rozszerzenia skali podatkowej o stawkę 50% dla dochodów przekraczających 600 000 zł. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż sposób jej wprowadzenia był niezgodny z Konstytu-

¹⁰ *Prawo podatkowe*, L. Etel (red.), Warszawa 2005, s. 346.

¹¹ *Ibidem*, s. 349.

tucją RP, w związku z czym konstrukcja skali podatkowej pozostała niezmieniona.

Od 1 stycznia 2009 r. nastąpi wyraźne spłaszczenie progresywnej skali podatkowej i zmniejszenie liczby stawek podatkowych.

Zmiany w podatku następowały również w zakresie stosowanych ulg. Do końca 1996 r. dominowała koncepcja odliczania ulg podatkowych od dochodu podatnika. Od 1 stycznia 1997 r. dokonano istotnych zmian w katalogu ulg odliczanych od podstawy opodatkowania. W latach następnych kontynuowano zmiany, systematycznie eliminując ulgi pozwalające pomniejszyć podstawę opodatkowania. Przede wszystkim 1 stycznia 2002 r. tzw. dużą ulgę mieszkaniową zastąpiono ulgą polegającą na odliczaniu odsetek od kredytu zaciągniętego na własne cele mieszkaniowe. Jednocześnie 1 stycznia 2004 r. dodano nowy tytuł uprawniający do ulgi, polegającej na odliczaniu od podstawy opodatkowania wydatków z tytułu użytkowania Internetu w lokalu będącym miejscem zamieszkania podatnika do wysokości 760 zł rocznie. 1 stycznia 2004 r. dodano do ustawy podatkowej także przepis dopuszczający możliwość zmniejszenia podatku dochodowego, wynikającego z rocznego zeznania podatkowego, o kwotę wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego¹². Ulga jest o tyle korzystna, iż nie obciąża dochodów podatników. Faktycznym darczyńcą tych kwot jest budżet państwa, którego dochody są pomniejszane o wysokość darowizn. Pozytywnym faktem jest to, że od 2007 r. z ulgi mogą korzystać wszystkie osoby opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych, również te opodatkowane podatkiem liniowym. Największą zmianą 2007 r. było wprowadzenie ulgi na wychowanie dzieci. W pierwotnej wersji odliczeniu od podatku miała podlegać kwota 120 zł na każde dziecko. Kolejna nowelizacja ustawy w trakcie roku spowodowała prawie dziesięciokrotny wzrost tej kwoty, co dla podatników okazało się relatywnie dużym zmniejszeniem podatku dochodowego, niestety tylko dla tych, którzy osiągają wysokie dochody do opodatkowania.

Podatek dochodowy funkcjonuje w obecnej formie prawie 17 lat. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nigdy nie została poddana gruntownej przebudowie. Co prawda, wprowadzane były zmiany do ustawy, jednak nigdy nie miały one charakteru kompleksowego. Jak wykazano, najczęściej były to zmiany dotyczące ulg i zwolnień podatkowych, po-

¹² Z. Ofiarski, *Niestabilność reguł opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Kogus (red.), Lublin 2007, s 179–201.

legające na wprowadzaniu nowych lub likwidacji starych w zależności od tego, jaki był stan finansów publicznych. Czy właśnie teraz jest właściwa pora na reformę tego podatku, która miałaby objąć jego wszystkie elementy konstrukcyjne, a więc przede wszystkim przedmiot opodatkowania, stawki i ulgi podatkowe? Odpowiedź na to pytanie wymagałaby rozpatrzenia m.in. kwestii związanych z wysokością ryzyka podatkowego, niejasnością i nieczytelnością przepisów podatkowych czy też z kosztami procesu fiskalnego. Są to tylko najistotniejsze problemy polskiego podatku. Podobnych zagadnień można rozważać jeszcze wiele, co przemawia za tym, że podatek dochodowy od osób fizycznych nie spełnia już raczej swojej roli i powinien zostać gruntownie przebudowany w kierunku uproszczenia i obniżenia stawek podatku.

REFORMA SYSTEMU OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH A REFORMA SYSTEMU PODATKOWEGO

Jak już wspomniano, reformy podatku dochodowego od osób fizycznych nie można rozpatrywać w oderwaniu od całego systemu podatkowego. System podatkowy jest bowiem zbyt newralgiczną sferą układu społeczno-gospodarczego, aby zmiany, jakie się w nim dokonuje, miały charakter¹³:

- przypadkowy, a nie celowy,
- wycinkowy, a nie systemowy,
- chaotyczny, a nie zsynchronizowany w czasie.

Praktyka w Polsce polega niestety głównie na wykorzystywaniu konstrukcji podatkowych dla osiągnięcia doraźnych celów polityki budżetowej, które zakładają maksymalizację wpływów budżetowych bez uwzględnienia skutków podejmowanych decyzji w odniesieniu do funkcjonowania całego systemu podatkowego. W rezultacie tego obecny kształt polskiego systemu podatkowego jest na tyle skomplikowany i wewnętrznie sprzeczny, że jego reforma jest niezbędna.

Do tematu reformy systemu podatkowego należy zatem podejść kompleksowo, czyli rozpatrywać ją w odniesieniu do wszystkich konstrukcji podatkowych, a nawet w odniesieniu do całego systemu finansów pub-

¹³ F. Grądalski, *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce*, Warszawa 2007, J. Ostaszewski (red.), s. 45.

licznych. Trzeba bowiem mieć na względzie fakt, że dochody podatkowe są gromadzone w celu ich wydatkowania. Reforma systemu podatkowego powinna mieć charakter długofalowy. Ta cecha jest niezmiernie ważna z punktu widzenia upływu kadencji parlamentu, ponieważ kolejny, niezależnie od poglądów politycznych, powinien mieć świadomość kontynuacji już rozpoczętych reform.

Rozpatrując reformę systemu podatkowego, należy po pierwsze ustalić, jaki jest strategiczny cel państwa: czy redukcja wydatków i obniżanie opodatkowania, czy też zwiększanie wydatków z jednoczesnym rozbudowywaniem socjalnych funkcji państwa i tym samym zwiększanie ciężarów podatkowych. Dokonanie tego wyboru jest niewątpliwie pierwszym i niezbędnym krokiem w kierunku reformy. Nie można bowiem założyć obniżania ciężarów podatkowych i jednocześnie zwiększania wydatków państwa¹⁴.

Kolejny aspekt związany z reformą opodatkowania to przyjęcie pewnych priorytetów. Ważne jest ustalenie, czy podatek ma pełnić wyłącznie funkcję fiskalną, czy też ma jednocześnie oddziaływać na różne procesy społeczno-gospodarcze i w jakim stopniu. Wydaje się, że podatek powinien pełnić przede wszystkim funkcję fiskalną, a w zakresie wpływu na gospodarkę pozostać neutralnym, tzn. nie zniekształcać relacji cen rynkowych. Tym sposobem może mieć pozytywny wpływ na rozwój przedsiębiorczości i wzrost gospodarczy. Jest to istotne szczególnie w warunkach polskich, bowiem za cel polskiej gospodarki przyjęto dogonienie gospodarek starych krajów Unii Europejskiej.

Należy wreszcie określić kształt docelowego systemu podatkowego, ustalić, z jakich konstrukcji podatkowych będzie się składał oraz jakie będą proporcje między nimi. Czy będą to podatki konsumpcyjne, których ciężar jest mniej odczuwalny w porównaniu z podatkami bezpośrednim, a ściągalność i kontrola poboru dużo łatwiejsza, czy też raczej podatki obciążające podatnika w sposób bezpośredni, a więc jego dochód, przychód czy też majątek, co powoduje uciążliwość dla podatnika i konieczność skrupulatnego kontrolowania przychodów, dochodów czy zgromadzonego majątku.

Z punktu widzenia efektywności, wydajności oraz kosztów procesu fiskalnego najlepszy byłby system, w którym istniałoby jedynie opodatkowanie pośrednie. Z uwagi jednak na uwarunkowania społeczno-gospodarcze, a przede wszystkim fakt, że podatki pośrednie są w większym stopniu od-

¹⁴ G. Leśniak, *System podatkowy trzeba unowocześnić*, „Rzeczpospolita” z dn. 6 stycznia 2008 r.

czuwalne przez mniej zamożne gospodarstwa domowe¹⁵, podatki bezpośrednie, w tym podatek dochodowy od osób fizycznych, z pewnością istnieć będą nadal.

Na dzisiejszym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski podstawowym celem reformy finansów publicznych powinno być ograniczenie wydatków budżetowych i obniżenie globalnego obciążenia podatkowego. Za przyjęciem właśnie takiej strategii przemawia stan finansów publicznych. Charakteryzuje go zbyt duży fiskalizm (udział wydatków w PKB wynosi w Polsce ponad 40%)¹⁶ oraz rosnące z roku na rok wydatki sztywne. Wraz z wysokimi obciążeniami podatkowymi i przede wszystkim pozapodatkowymi gospodarka narażona jest na rozwój szarej strefy.

Po określeniu celów strategicznych reformy systemu podatkowego oraz priorytetów w zakresie jego funkcji, jak również proporcji między opodatkowaniem pośrednim i bezpośrednim, można przystąpić do określenia docelowych kształtów poszczególnych podatków. Należy tego dokonać tak, aby cały system podatkowy, a także jego części składowe zbudowane były w zgodzie z postulatami racjonalnego systemu podatkowego.

Nie można jednak do tematu reformy podchodzić w sposób teoretyczny. Istnieją pewne ograniczenia przeprowadzenia reformy podatkowej. To, co wydaje się idealne z punktu widzenia przyjętych celów, może okazać się trudne do wdrożenia. Ograniczenia te wynikają m.in. ze struktury wydatków publicznych. Im więcej wydatków o charakterze stałym (sztywnym), tym mniejsze możliwości obniżenia podatków. Barierą przeprowadzenia reformy, polegającej na obniżeniu podatków, są roszczenia społeczne. Im więcej grup społecznych wynagradzanych ze środków budżetowych, „upominających się” o podwyższenie ich wynagrodzenia (np. pielęgniarki, lekarze), tym trudniej ograniczyć wydatki budżetowe i obniżyć podatki.

Tak więc reforma podatkowa powinna być pewną umową społeczną, w której grupy społeczne godzą się na ograniczenie niektórych wydatków budżetowych, a państwo w zamian za to reformuje system podatkowy w taki sposób, aby był on bardziej sprzyjający obywatelom.

¹⁵ J. Ostaszewski, P. Russel. M. Pasternak-Malicka, *Fiskalizm w Polsce na tle innych państw* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce*, op. cit., s. 35.

¹⁶ *Ibidem*, s. 19.

KRYTERIA RACJONALNOŚCI OPODATKOWANIA

Racjonalny system podatkowy jest różnie definiowany. Bez względu jednak na definicję, jest on systemem pożądanym przez wszystkich, zarówno przez państwo, jak i przez podatników. Warto więc przeanalizować jego istotę z różnych punktów widzenia.

J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz oraz T. Kierczyński piszą, że: *racjonalny system podatkowy powinien być wystarczająco wydajny, elastyczny, tani, niepozwalający na unikanie obciążeń i dokonywanie oszustw podatkowych oraz prosty i łatwy dla podatników, dzięki oparciu go na nieskomplikowanej technice podatkowej*¹⁷.

Z kolei I. Ożóg uważa, że: *racjonalny system podatkowy powinien stanowić kompromis między fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi celami opodatkowania. Tak więc powinien on: gwarantować długotrwałą zdolność sektora finansów publicznych do sfinansowania jego usług na rzecz społeczeństwa, z czym wiąże się konieczność stabilizacji wydatków; sprzyjać rozwojowi gospodarki w długim okresie, a w krótkim jej nie hamować (przy czym finanse publiczne zasadniczo nie powinny być instrumentem polityki stabilizacji koniunktury gospodarczej); realizować zasadę powszechności i równości opodatkowania – mierzonej zdolnością do ponoszenia ciężarów podatkowych (zdolnością płatniczą podatników), albo inaczej – wielkością potrzeb osobistych, jakie jednostka jest w stanie zaspokoić ze swojego dochodu*¹⁸.

Wreszcie racjonalny system podatkowy może być postrzegany jako ten, który: *zapewnia niezbędne wpływy budżetowe przy możliwie niskim poziomie kosztów fiskalnych. Koszty te z kolei wywierają wpływ na równowagę rynku pracy i procesy wzrostu gospodarczego. Szczególnie istotny jest tu wpływ opodatkowania na procesy formowania oszczędności i inwestycji oraz kapitału ludzkiego*¹⁹.

E. Ruśkowski uważa, że: *racjonalny system podatkowy każdego państwa powinien tworzyć wewnątrznie spójną, jednolitą i logiczną całość, dzięki której podmioty publicznoprawne mogą skutecznie realizować zadania publiczne przy jednoczesnym respektowaniu zdolności płatniczej podatnika. Zasada*

¹⁷ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa 2004.

¹⁸ I. Ożóg, *Jak zreformować polski system podatkowy. Omówienie dyskusji na konferencji*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 8.

¹⁹ Konferencja naukowa „Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówności w podziale dochodu”, 29 listopada 2006 r., www.gfk.com

*trwałej wydajności podatku oraz sprawiedliwości podatkowej powinna zatem determinować budowę takiego systemu*²⁰.

Racjonalność systemu podatkowego można również rozpatrywać z punktu widzenia przestrzegania przez ten system zbioru postulatów kierowanych pod jego adresem, określanych jako zasady podatkowe.

ZASADY PODATKOWE ADAMA SMITHA

W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznie ustalonego zbioru zasad podatkowych. Niewątpliwie jednak trwale miejsce w doktrynie podatkowej zdobyły zasady sformułowane przez Adama Smitha jeszcze w XVIII wieku. Mimo że mają one charakter historyczny, to w dalszym ciągu zachowują swoją wartość i stanowią często punkt wyjścia dla wielu współczesnych rozważań podatkowych. Należą do nich:

- zasada dogodności,
- zasada pewności,
- zasada taniości,
- zasada równomierności.

Zasada dogodności opodatkowania zakłada, że: *każdy podatek winno się ściągać w takim czasie i w taki sposób, by podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić, czyli wtedy, gdy istnieje największe prawdopodobieństwo, że ma go czym zapłacić*²¹. A to oznacza, że podatnik powinien płacić podatek od dochodu realnego.

Zgodnie z zasadą pewności opodatkowania podatki muszą być precyzyjnie i jasno określone, a nie kształtowane dowolnie przez organy podatkowe. Podatnik musi mieć pewność, jakie są jego obowiązki i prawa w związku z nałożeniem na niego obowiązku podatkowego. Według A. Smitha podatek powinien być określony co do sumy, terminu i sposobu zapłaty, a to wszystko powinno być jasne i zrozumiałe dla podatnika.

Zasada taniości podatków mówi o tym, że powinny one być ściągane jak najmniejszym kosztem, aby ich efekt skarbowy był jak największy. *Każdy podatek powinien być tak pomyślany, aby suma, jaką zabiera z kieszeni ludności lub do tych kieszeni nie dopuszcza, w najmniejszym jak tylko można stopniu prze-*

²⁰ E. Ruśkowski, *Kontrola i stosowanie prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 216.

²¹ [Za:] R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 96.

kraczała kwotę, jaką podatek ten wnosi do skarbu państwa²² – pisał A. Smith. W przeciwnym razie wzrastające koszty poboru podatków pociągają za sobą automatycznie zwiększenie samych podatków, dla zrównoważenia ponoszonych kosztów ich poboru. W świetle tej zasady A. Smith postulował, aby:

- aparat skarbowy nie był rozbudowany, ponieważ koszty jego funkcjonowania mogą przewyższyć wartość podatków,
- podatki nie hamowały pracowitości społeczeństwa i tym samym nie działały hamująco na kreowanie przez nich dochodu,
- ewentualne kary nakładane na podatników, którzy uchylają się od opodatkowania, powinny być współmierne do popełnionego czynu,
- kontrole podatkowe powinny być ograniczone do minimum.

Ostatnia z zasad mówi o równomierności opodatkowania, czyli o uczestniczeniu obywateli w finansowaniu wydatków publicznych ponoszonych przez państwo. Dla A. Smitha owa równomierność oznaczała proporcjonalność, chociaż, nawiązując do zdolności płatniczej, wskazuje on na konieczność pozostawienia pewnej kwoty wolnej na poziomie niezbędnego do życia minimum oraz konieczność płacenia wyższych podatków w miarę wzrostu zdolności płatniczej, co wskazywać może na bliskość idei opodatkowania progresywnego²³. Rozwinięciem tej zasady jest współczesna zasada sprawiedliwości, o której mowa będzie w dalszej części artykułu.

Analizując rozwiązania dotyczące opodatkowania dochodów osobistych w świetle zasad podatkowych A. Smitha, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Z punktu widzenia podatku dochodowego od osób fizycznych zasada dogodności opodatkowania spełniona jest połowicznie. Tam, gdzie mamy do czynienia z kasową metodą powstawania przychodu (np. stosunek pracy), zasada ta znajdzie zastosowanie. Inaczej będzie jednak w przypadku działalności gospodarczej, gdzie przychody powstają na zasadzie memoriałowej²⁴. W takim razie podatek będzie płatny bez względu na to, czy podatnik ma wystarczający dochód realny, czy też nie.

²² *Ibidem*, s 96.

²³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 42

²⁴ Zasada memoriałowa oznacza, że w księgach odnotowuje się wystąpienie zdarzenia gospodarczego (np. wystawienie faktury), niezależnie, czy było to związane z przepływem pieniądza czy nie. Za moment sprzedaży przyjmuje się moment wydania towaru lub wyświadczenie usługi na rzecz kontrahenta i bez względu na to, czy kontrahent ureguluje zobowiązanie, przychód u podatnika powstanie.

W zakresie pewności opodatkowania można stwierdzić, iż niestety polska ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, jak również akty prawne regulujące pozostałe podatki nie są jasne i zrozumiałe dla podatnika. Permanentne zmiany, nawet kilka razy w roku, powodują chaos i pogłębiającą się niepewność w zakresie stosowania prawa. Najwięcej wątpliwości budzi w opodatkowaniu dochodów osobistych niejasny podział źródeł przychodów, możliwości korzystania z ulg i odliczeń, katalog kosztów uzyskania przychodów. O tym, że zasady opodatkowania dochodów osobistych są niejasne, świadczy rosnąca liczba wniosków o wiążące interpretacje w sprawach indywidualnych. Z tych powodów, w świetle przytoczonej zasady, właściwe wydaje się uproszczenie pewnych mechanizmów podatkowych w taki sposób, aby podatnik czuł większe bezpieczeństwo w zakresie stosowania prawa podatkowego, szczególnie w kontekście sporządzania rocznego rozliczenia podatku dochodowego. W tym miejscu warto wspomnieć o niejasnym podziale ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych na część dotyczącą opodatkowania działalności gospodarczej oraz opodatkowania pozostałych źródeł przychodów. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona w piśmiennictwie i na konferencjach naukowych. Podział taki wprowadza chaos. Korzystniej byłoby wydzielić zasady opodatkowania działalności gospodarczej z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i zawrzeć je w ustawie, która dotyczyłaby wyłącznie opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, np. w ustawie o tzw. zryczałcie²⁵, albo w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych²⁶.

Polskie rozwiązania dotyczące opodatkowania dochodów osobistych w dużej mierze nie spełniają także postulatów wynikających z zasady tanioci opodatkowania. Koszty poboru należy tutaj rozpatrywać zarówno od strony aparatu skarbowego, jak również od strony podatnika. Według raportu sporządzanego w 2004 r. przez Komisję Europejską koszty stosowania przepisów podatkowych dla małych przedsiębiorców, a więc przede wszystkim tych, którzy rozliczają podatek na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wynoszą aż do 30,9% wartości zapłaconego podatku²⁷. Stosowanie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku osób nieprowadzących działalności gospodarczej

²⁵ Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 144, poz. 930 ze zm.).

²⁶ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.).

²⁷ *Jak reformować w Polsce podatki*, „Rzeczpospolita” z dn. 16 stycznia 2008 r.

nie jest mniej kosztowne. Rozliczenie podatku dochodowego na koniec roku podatkowego jest czasochłonne, wymaga szczegółowej znajomości przepisów ustawy, zwłaszcza jeśli ma się do czynienia z przychodami nietypowymi albo ze stosowaniem ulg, a to wszystko kosztuje więcej wraz ze wzrostem ryzyka podatkowego, które w Polsce jest szczególnie wysokie. Im bardziej skomplikowane zasady opodatkowania danego dochodu, tym droższy jest podatek w poborze, kontroli i naliczaniu. Trzeba więc szukać takich rozwiązań podatkowych, które byłyby tanie. W tym celu należałoby zdecydowanie uprościć obliczanie podatku dochodowego od osób fizycznych, przede wszystkim przez wprowadzenie prostych konstrukcji naliczania podatku, czy to przez zastosowanie stawki proporcjonalnej, czy też ograniczenie bądź likwidację ulg, zwolnień oraz innych przywilejów podatkowych.

ZASADY PODATKOWE W POLSKIEJ LITERATURZE PRZEDMIOTU

Zasady podatkowe Adama Smitha stanowią pewnego rodzaju kanwę i podstawę kształtowania lub modyfikowania zasad formułowanych przez innych ekonomistów. W polskiej literaturze przedmiotu warto zwrócić uwagę na zasady, które zostały sformułowane przez Andrzeja Gomułowicza i Jerzego Małeckiego. W ich ocenie podstawę budowy systemu podatkowego powinny stanowić dwie zasady²⁸:

- zasada trwałej wydajności podatku,
- zasada sprawiedliwości podatkowej.

Zasada trwałej wydajności podatku ma bardzo szeroki wymiar, ponieważ dotyczy kilku aspektów, tj.:

- wyboru źródła opodatkowania,
- przestrzegania zasady ekonomiczności,
- realności podstaw opodatkowania,
- formy opodatkowania,
- wewnętrznej spójności systemu podatkowego,
- zewnętrznej spójności systemu podatkowego,
- ustrojowej legalności podatku.

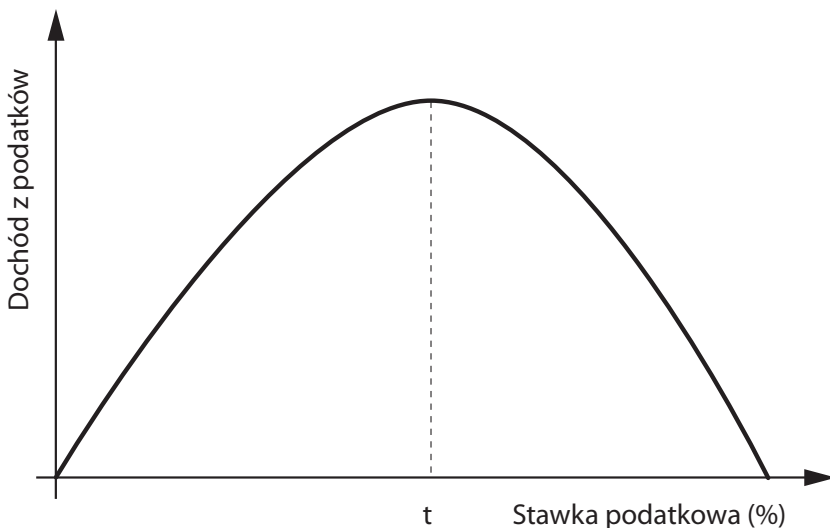
Prawidłowy wybór źródeł podatkowych powinien zatem uwzględniać zdolność podatkową podatnika.

Przestrzeganie zasady ekonomiczności należy rozpatrywać w kontekście granic opodatkowania. Ich wyznaczenie jest trudne, gdyż dotyczy konfliktu

²⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 214.

interesu podmiotu czynnego, jakim jest państwo, i podmiotu biernego zobowiązanego do ponoszenia ciężaru podatkowego. Państwo ocenia bowiem poziom obciążeń podatkowych z punktu widzenia potrzeb społeczno-gospodarczych całego kraju. Podatnik natomiast postrzega tę samą wielkość z własnego punktu widzenia. Wyznaczenie optimum wysokości ciężaru opodatkowania ma znaczenie dla kwestii efektywności funkcjonowania systemu podatkowego. Trzeba bowiem pamiętać, że zbyt wysokie obciążenie może spowodować reakcje obronne w postaci unikania bądź uchylania się od opodatkowania, czego przejawem może być na przykład ograniczenie rozmiarów działalności gospodarczej albo prowadzenie działalności w szarej strefie. Doskonałym odzwierciedleniem zasady ekonomiczności jest krzywa Laffera (rysunek 1),

Rysunek 1. Krzywa Laffera



Zgodnie z teorią Laffera, początkowo wraz ze wzrostem stawek opodatkowania, dochody podatkowe rosną. Jednak wraz ze wzrostem fiskalizmu dynamika przyrostu wpływów podatkowych maleje, aż do osiągnięcia punktu nasycenia t . Przy dalszym wzroście stawki ponad ten punkt dochody będą się obniżać, a gdy stawka opodatkowania osiągnie wysokość 100%, to wpływy podatkowe będą zerowe.

W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych nie wiadomo, w którym miejscu tej krzywej znajdują się stawki skali progresywnej. Kierując się teorią Laffera, można założyć, że obniżenie podatków czy też wpro-

wadzenie podatku liniowego od dochodów osobistych może spowodować wzrost dochodów budżetowych. Doświadczenia zarówno innych państw, jak i Polski potwierdzają słuszność tego stwierdzenia²⁹.

Wydatność podatku uzależniona jest również od jego formy. Może to być forma bezpośrednio obciążająca podatnika lub pośrednio. Ta pierwsza dotyczy przede wszystkim podatków dochodowych i postrzegana jest jako forma mniej wydajna w porównaniu z obciążeniami pośrednimi³⁰. Z tego punktu widzenia niektórzy postulują zniesienie podatków dochodowych w ogóle na rzecz podatków pośrednich³¹, których egzekwowanie jest łatwiejsze, a ich konstrukcja sprawia, że mają charakter prorozwojowy.

System podatkowy powinien być ponadto spójny wewnętrznie oraz zewnętrznie. Wewnętrzna spójność oznacza, że zasady opodatkowania poszczególnymi podatkami stanowią względem siebie logiczną całość. Zewnętrzna spójność natomiast oznacza zgodność krajowych regulacji przede wszystkim z prawem Unii Europejskiej.

Drugą podstawę budowy racjonalnego systemu podatkowego stanowi zasada sprawiedliwości opodatkowania, która odgrywa znaczącą rolę zwłaszcza w aspekcie opodatkowania dochodów osobistych. Sprawiedli-

²⁹ Najbardziej spektakularne efekty zastosowania w praktyce gospodarczej wniosków płynących z koncepcji krzywej Laffera wykazały doświadczenia Stanów Zjednoczonych, kiedy to reformy podatkowe lat 1921–1926, polegające na obniżeniu stawki podatku z 73% do 25%, spowodowały wzrost wpływów budżetowych. Podobne skutki reform podatkowych zauważalne były po przeprowadzeniu reformy podatkowej przez prezydenta Kennedy'ego w latach 1961–1968. W Polsce doświadczenia z mechanizmem krzywej Laffera związane są z podatkiem akcyzowym od wyrobów spirytusowych. Podwyżki stawek akcyzy na wyroby spirytusowe w latach 1999–2002 przyczyniły się do obniżenia dochodów budżetu państwa z tego tytułu, a obniżka stawki akcyzy w 2002 r. skutkowałą zwiększeniem przychodów. Kolejnym przykładem potwierdzającym prawdziwość teorii Laffera jest skutek wprowadzenia w Polsce liniowego podatku PIT dla osób prowadzących działalność gospodarczą oraz zmniejszenie stawki podatku CIT w 2004 r. Szacuje się, że wzrost przychodów budżetowych na skutek opisanych zmian to ok. 8 mld złotych (3 mld – obniżka CIT, 5 mld wprowadzenie liniowego PIT) w roku 2004, tj. pierwszym roku funkcjonowania zmian. Krytycy teorii Laffera zwracają jednak uwagę, że wspomniany okres cechuje zjawisko wzrostu gospodarczego i ograniczenie ulg podatkowych, co utrudnia szacunki i może być źródłem argumentów przeciwnych, [za:] R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 218–223.

³⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, *op. cit.*, s. 217.

³¹ M. Herma, *Podatek liniowy nie uzdrowi finansów*, „Dziennik” z dn. 21 marca 2008 r.

wość podatkowa przejawia się głównie w powszechności i równości opodatkowania.

Powszechność opodatkowania oznacza, że podatek jako świadczenie przymusowe powinien spoczywać na wszystkich. Wszyscy muszą się przyczyniać do pokrywania wspólnych potrzeb. Także wszystkie podmioty są tak dalece opodatkowane, jak określają to ustawy podatkowe, przy jednoczesnym uwzględnieniu sytuacji materialnej podatnika. Równość polega na tym, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu powinny być traktowane równo. Zasada równości wymaga więc jednakowej miary dla wszystkich podmiotów, a więc bez zróżnicowań, zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących.

Niektórzy wskazują jeszcze na trzecią cechę sprawiedliwości podatkowej, która dotyczy wyłącznie podatku dochodowego od osób fizycznych. Chodzi o zdolność płatniczą. Jej istota polega na zindywidualizowaniu obciążenia podatkowego w zależności od sytuacji materialnej podatnika³².

Tyle mówi na ten temat teoria. Niestety w praktyce trudno jest odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób opodatkować dochody osobiste, aby opodatkowanie to było uważane za sprawiedliwe przez wszystkich i jednocześnie wydajne ekonomicznie. Wymaga to z pewnością głębokiej analizy i dokonania pryncypialnych wyborów. Jeżeli dąży się do wprowadzenia konstrukcji sprawiedliwych, a więc w najwyższym stopniu zindywidualizowanych i dopasowanych do sytuacji podatnika, trudno jest mówić o podatkach prostych i tanich w poborze. Jeżeli natomiast sprawiedliwość będzie pojmowana jako równomierność, można stworzyć konstrukcję efektywną ekonomicznie, a zatem tanią i prostą, pozbawioną ulg, odliczeń i tym samym niepodatną na zjawiska korupcji. Taką konstrukcją jest podatek liniowy.

Z punktu widzenia istnienia racjonalnego systemu podatkowego zachodzi pewna sprzeczność. Im bardziej sprawiedliwy jest system podatkowy, czyli uwzględniający postulat równości, powszechności oraz zdolności płatniczej, tym mniej jest wydajny ekonomicznie z uwagi na wysokie koszty jego funkcjonowania. Nie można więc mówić o systemie w najwyższym stopniu sprawiedliwym i jednocześnie wydajnym ekonomicznie. Budując racjonalny system podatkowy, należy znaleźć pewien kompromis między tym co sprawiedliwe i tym co tanie i efektywne.

³² *Prawo podatkowe...*, *op. cit.*, s. 58.

CELE REFORMY OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH

Biorąc pod uwagę przyjęte założenie, że celem strategicznym państwa powinno być obniżenie wydatków publicznych i jednoczesna obniżka obciążeń podatkowych, oraz zasady podatkowe, które powinny stanowić podstawę budowy systemu opodatkowania dochodów osobistych, można sformułować następujące cele reformy tego podatku:

- uproszczenie zasad opodatkowania dochodów osobistych,
- ograniczenie kosztów procesu fiskalnego ponoszonych zarówno przez państwo, jak i przez podatnika,
- ograniczenie szarej strefy,
- pobudzenie przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego,
- wzrost konkurencyjności podatkowej Polski.

Osiągnięcie tych celów wymagałoby wprowadzenia zmian do obowiązujących rozwiązań podatkowych. Kształt potrzebnych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych można rozpatrywać w kilku aspektach, m.in. jego wpływu na gospodarkę, bazy opodatkowania, charakteru podatku oraz zakresu stosowania ulg podatkowych.

PODATEK DOCHODOWY A GOSPODARKA

Czy uproszczenie systemu podatkowego, obniżenie stawek podatku czy wreszcie wprowadzenie podatku liniowego zamiast progresywnego będzie miało wpływ na gospodarkę? Jeżeli tak, to jaki? Podatek, oprócz funkcji fiskalnej, powinien pełnić funkcję stymulacyjną i wpływać pozytywnie na wzrost gospodarczy. Funkcja ta nabierze szczególnego znaczenia po wejściu Polski do strefy euro. Wtedy oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze za pośrednictwem narzędzi polityki monetarnej będzie niemożliwe i jedynym instrumentem wpływu będzie polityka fiskalna, w tym podatkowa.

Podatek dochodowy od osób fizycznych ma ogromne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości. W przypadku podatku dochodowego płaconego przez przedsiębiorców zmiany w kierunku uproszczenia zasad opodatkowania czy obniżenia stawki podatku wydają się mieć bezpośredni wpływ na rozwój tych firm³³. Wpływ taki można jednak zauważyć również w przypadku podatku dochodowego płaconego od dochodu innego niż z działalności gospodarczej (np. z pracy).

³³ Niektórzy ekonomiści twierdzą, że nigdy nie zostało udowodnione, iż obniżenie stawki podatku ma bezpośrednie przełożenie na inwestycje tych firm.

Wpływ taki może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Bezpośredni odnosi się do popytu na środki konsumpcji. Wzrost popytu oznacza wzrost sprzedaży przedsiębiorstw produkujących dobra konsumpcyjne. Natomiast pośrednio podatek dochodowy ma wpływ na sprzedaż przedsiębiorstw wytwarzających środki produkcji³⁴. Zwiększona konsumpcja, która jest wynikiem obniżenia podatku od dochodów osobistych, wymusi wzrost produkcji, modernizację linii produkcyjnych i tym samym inwestycje przedsiębiorstw, a to wszystko powinno mieć przełożenie na wzrost gospodarczy i tym samym rozwój przedsiębiorczości i wzrost dobrobytu.

Wydaje się, że pozostawienie części środków pieniężnych do dyspozycji podatnika, za pomocą obniżki podatku, wpłynie na gospodarkę pozytywnie. Pytanie tylko, co podatnicy zrobią z tymi oszczędnościami – czy przeznaczą je na bieżącą konsumpcję, czy na przyszłą. W każdym jednak przypadku oszczędności zostaną prędzej czy później wydatkowane, a to z pewnością wpłynie pozytywnie na rozwój gospodarczy.

Wpływ na rozwój gospodarczy mają również ulgi w podatku dochodowym. Ich wpływ może mieć charakter selektywny bądź ogólny. Wpływ o charakterze selektywnym oznacza oddziaływanie na rozwój określonej branży lub sektora. W tym przypadku szczególne znaczenie miały ulgi budowlane, funkcjonujące obecnie jedynie jako prawa nabyte. Podatnicy tym sposobem pośrednio wspierali rozwój budownictwa mieszkaniowego. Przeciwnicy funkcjonowania ulg podatkowych zauważają jednak, że ulgi nie mają związku z rozkwitem danej branży, a ich likwidacja z pogorszeniem sytuacji finansowo-ekonomicznej konkretnej branży. Rozpatrując wpływ ulg o charakterze ogólnym, można zauważyć, że ich zastosowanie powoduje obniżenie końcowego podatku do zapłaty. W tym sensie ulgi działają podobnie jak obniżenie samej stawki podatku, powodując wzrost konsumpcji. Z tych też powodów obecnie planuje się wprowadzenie ulg w Stanach Zjednoczonych na łączną kwotę 100 mld dol. Traktowane jest to jako metoda wyjścia z recesji gospodarczej³⁵.

PODATEK DOCHODOWY A ZRÓŻNICOWANIE ŹRÓDEŁ PRZYCHODÓW

Analizując źródła przychodów, czyli bazę podatkową³⁶ w podatku dochodowym od osób fizycznych, pod kątem wydajności i sprawiedliwości

³⁴ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa 2004, s. 110.

³⁵ *Konsumpcja ma ożywić gospodarkę USA*, „Rzeczpospolita” z dn. 25 stycznia 2008 r.

³⁶ Baza podatkowa jest rozumiana też jako system źródeł przychodów.

podatkowej można stwierdzić, że optymalny jest podatek oparty na szerokiej bazie podatkowej, czyli taki, którego podstawą opodatkowania stanowią przychody (dochody) dotychczas zwolnione z opodatkowania lub objęte innymi podatkami przychodowymi (np. podatkiem rolnym). Jak wynika z badań, podatki o szerokiej bazie podatkowej³⁷:

- zmniejszają koszty procesu fiskalnego poprzez wygodę i łatwość poboru podatku,
- zmniejszają zbędny ciężar opodatkowania (*excess burden of taxation*)³⁸, co wpływa na poprawę efektywności podatkowej,
- w długim okresie wspierają wzrost gospodarczy,
- zmniejszają koszty ponoszone przez podatników związane z poborem podatków,
- poprzez wprowadzenie powszechności opodatkowania stają się bardziej sprawiedliwe.

Powyższe cechy zaistnieją w sytuacji poszerzenia bazy podatkowej przy jednoczesnym obniżeniu obciążenia podatkowego.

Obecnie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wyłączeni są rolnicy, tym samym podatek ten traci charakter podatku powszechnego. Korzystanie z przywilejów podatkowych przez całą grupę podatników osiągających dochody z rolnictwa kłóci się z zasadą powszechności i sprawiedliwości. Choć istnieje wiele przesłanek przemawiających za szczególnym traktowaniem rolników, to byłoby lepiej, gdyby dochody uzyskiwane w rolnictwie zostały objęte podatkiem dochodowym. Wymagałoby to likwidacji podatku rolnego i leśnego oraz włączenia dochodów z działalności rolniczej i leśnej do źródeł przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych. W praktyce może okazać się to jednak trudne do realizacji z uwagi m.in. na uwarunkowania historyczne – rolnicy zawsze byli grupą uprzywilejowaną jeśli chodzi o podatki czy zobowiązania pozapodatkowe. Jednakowo pozytywnie należy odnieść się do faktu, iż istnieją już plany objęcia rolników podatkiem dochodowym³⁹.

³⁷ R. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Baza podatkowa i jej wpływ na efektywność systemu podatkowego* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce, op. cit.*, s. 193.

³⁸ *Excess burden of taxation* – dodatkowe straty w dobrobycie [za:] F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Warszawa 2004, s. 146.

³⁹ E. Głapiak, *Podatek dochodowy na wsi to kwestia czasu*, „Rzeczpospolita” z dn. 2 maja 2008 r.

Analizując bazę podatkową, warto zastanowić się nad często podejmowanym tematem opodatkowania niektórych dochodów z kapitałów pieniężnych. Do podstawowych dochodów z kapitałów pieniężnych zalicza się odsetki, dywidendy, odpłatne zbycie papierów wartościowych. Część z nich, na przykład odpłatne zbycie udziałów lub akcji w spółkach posiadających osobowość prawną, opodatkowana jest na zasadach ogólnych, czyli po odliczeniu kosztów uzyskania przychodów i wiąże się z obowiązkiem złożenia rocznego zeznania podatkowego. Druga grupa dochodów podlega opodatkowaniu według zasad ryczałtowych – bez możliwości odliczenia kosztów. Dotyczy to przede wszystkim odsetek od lokat bankowych. Różnice między tymi dwoma sposobami opodatkowania są znaczące. Otóż opodatkowanie tzw. zysków giełdowych jest z pewnością formą odczuwalną zarówno pod względem ponoszonego ciężaru podatkowego, jak i czasu poświęconego na sporządzenie zeznania podatkowego. Natomiast podatek pobierany u źródła jest znacznie mniej odczuwalny przez podatnika.

W rozważaniach teoretycznych prowadzonych na gruncie ekonomii dochody z kapitałów nie powinny w ogóle podlegać opodatkowaniu w długim okresie z uwagi na to, że zniekształcają decyzje o oszczędzaniu i akumulowaniu oraz zniechęcają do podejmowania ryzyka inwestowania⁴⁰. A jeśli opodatkowanie takiego dochodu ma wystąpić, to powinno być uzależnione od ryzyka jego uzyskania. Należy jednak pamiętać, że wyłączenie pewnych źródeł przychodów z opodatkowania uszczupli dochody budżetowe. I trzeba będzie szukać innych sposobów pokrycia tego deficytu. O ile będzie to zmniejszenie wydatków, o tyle dochody podatnika pozostaną na tym samym poziomie. Gorzej byłoby, jeśli wydatki będą finansowane przez wprowadzanie nowych konstrukcji podatkowych (np. podatek katastralny) albo wzrost stawek innych podatków. Wtedy bowiem reforma podatkowa będzie miała charakter pozorny i nie odniesie pożądanego skutku.

W odpowiedzi na postulaty teorii opodatkowania, przeciwnicy likwidacji podatku od zysków z lokat bankowych lub giełdy słusznie mogliby zadać pytanie, dlaczego tego typu dochody miałyby korzystać ze zwolnienia podatkowego, podczas gdy inne (np. dochody z pracy) stanowią podstawowy przedmiot opodatkowania. Wynika ono z tego, iż tego typu dochody mogą stanowić podstawowe źródło dochodów, chociażby zamiast dochodów z pracy. A w sytuacji całkowitego zwolnienia ich z opodatkowania część społeczeństwa korzystałaby z nieuzasadnionych ulg podatkowych.

⁴⁰ F. Grądalski, *Wstęp do teorii...*, *op. cit.*, s. 156.

Zgodnie z ostatnimi doniesieniami rząd ma zamiar zlikwidować podatek od części dochodów z kapitałów pieniężnych, tj. odsetek od lokat bankowych oraz tzw. zysków giełdowych, przy czym podatek od zysków giełdowych będzie funkcjonował jeszcze przez pewien czas⁴¹. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w sytuacji wprowadzenia podatku liniowego od dochodów z pracy utrata jednego ze źródeł dochodów budżetowych mogłaby być niepożądana. Z punktu widzenia budżetu państwa, który zapewne ucierpiałby przynajmniej na początku wprowadzenia podatku liniowego od dochodów z pracy, korzystne byłoby znalezienie innych wydajnych źródeł dochodów, a przynajmniej utrzymanie tych, które są. W takiej sytuacji, wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby pozostawienie podatku od zysków z lokat bankowych, które nie są obciążone ryzykiem i likwidacja podatku od zysków giełdowych obciążonych wysokim ryzykiem inwestycyjnym i mających bezpośredni wpływ na decyzje inwestycyjne, a przez to na ograniczenie bądź zwiększenie dopływu funduszy do przedsiębiorstw za pośrednictwem giełdy.

OPODATKOWANIE PROPORCJONALNE

Od długiego czasu trwa debata nad zasadnością wprowadzenia podatku liniowego, nad tym, czy jest on sprawiedliwy, czy też nie. Zwolenników podatku liniowego jest tyle samo, ile przeciwników, i każda grupa ma własne argumenty przemawiające za sprawiedliwością lub jej brakiem. Biorąc pod uwagę koszty procesu fiskalnego, w tym również dodatkowe straty w dobrobycie⁴², uproszczenie zasad podatkowych, eliminację unikania opodatkowania poprzez obejście prawa, jakie towarzyszy występowaniu skali progresywnej, ograniczenie szarej strefy itp., podatek liniowy jest formą lepszą. Nie można jednak pominąć zdolności podatkowej obywateli oraz zasady sprawiedliwości podatkowej, na które powołują się oponenti tego podatku.

⁴¹ M. Wójcik, G. Osiecki, *Zniosą podatek Belki, ale nie dla wszystkich*, „Dziennik” z dn. 28 lutego 2008 r.

⁴² *W odróżnieniu do kosztów wymiaru i poboru podatków oraz kosztów płacenia podatków, dodatkowe straty w dobrobycie stanowią ten segment kosztów procesu fiskalnego, które są w pełni niewidoczne i powstają w wyniku samego faktu nałożenia podatku. Ich treścią są straty wynikające z mikroekonomicznych dostosowań w odpowiedzi na zmiany relacji cen w wyniku opodatkowania. Podatki deformują rynkowe relacje cen i tym samym deformują rynkową racjonalność ekonomiczną. Wyjście z rynkowej racjonalności ekonomicznej i przeniesienie się w nowy świat racjonalności podatkowej wymaga dodatkowych kosztów dostosowań, które w sposób oczywisty ograniczają możliwości realizacji potencjalnego dobrobytu [za:] F. Grądzalski, *Wstęp do teorii...*, op. cit., s. 146.*

Przykładem pogodzenia zasady sprawiedliwości z zasadą wydajności ekonomicznej mógłby być podatek liniowy z pozostawioną w jego konstrukcji stosowną kwotą wolną od podatku, najlepiej w sposób maksymalny zbliżoną do minimum socjalnego. W ten sposób podatek liniowy nabierze charakteru podatku płaskiego. Kwota wolna powinna być znacznie wyższa niż teraz obowiązująca, ponieważ obecna odbiega znacznie od minimum socjalnego.

Biorąc pod uwagę koszty procesu fiskalnego, podatek liniowy jest z pewnością podatkiem tanim w poborze i tanim, jeśli chodzi o koszty ponoszone przez podatnika. Oszczędności wynikające ze zmiany formuły progresywnej na liniową mogą więc stanowić dodatkowe dochody budżetowe lub też zrekompensować obniżkę stawki.

Wybór podatku liniowego jako formy docelowej opodatkowania dochodów osobistych wynika jeszcze z innych przyczyn. Polska nie jest krajem tak bogatym, jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, gdzie osób zamożnych płacących podatek według najwyższych stawek podatkowych jest relatywnie więcej w porównaniu z Polską. W Polsce nie ma tylu bogatych obywateli, którzy płaciliby podatek według najwyższych stawek, a jeżeli tacy się już znajdują, wykorzystują wszelkie instrumenty optymalizacji podatkowej, aby podatek zminimalizować. Przykładem takim jest przenoszenie ośrodka interesów życiowych do państw o niższych stawkach podatkowych, w związku z czym podatnicy nie płacą podatków w Polsce w ogóle. Dość popularnym sposobem na unikanie zastosowania skali progresywnej do opodatkowania dochodów osobistych jest przekwalifikowanie dochodów z pracy na dochody z działalności gospodarczej. Tym sposobem, wykorzystując tzw. samozatrudnienie, podatnicy wybierają opodatkowanie liniowe. Należałoby więc stworzyć zachętę właśnie dla tych osób – przedsiębiorczych i umiejących pomnażać kapitał, do pozostawiania jego części w Polsce w formie podatku.

Zwolennicy podatku liniowego zwracają uwagę, że skala progresywna jest niekorzystna nie tylko dla osób zarabiających najwięcej, ale również tych najbiedniejszych. Przy bardzo niskich dochodach, stawka 19% z kwotą wolną na poziomie 3000 zł jest stawką znacznie za wysoką co powoduje, iż osoby, których to dotyczy, chętniej podejmują pracę w tzw. szarej strefie. Te argumenty mogą świadczyć o nieefektywności ekonomicznej i niesprawiedliwości skali progresywnej.

Kolejna kwestia i chyba najważniejsza dotyczy konkurencyjności polskiej gospodarki w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej. Polska niestety nie może konkurować poziomem technologicznym, infrastrukturą drogową czy też nowoczesnym przemysłem, dlatego podatek liniowy może stanowić doskonały element przewagi konkurencyjnej przy-

ciągający zagraniczny kapitał i inwestycje. Jest to ważne tym bardziej teraz, kiedy prawie wszystkie państwa naszego regionu zdecydowały się na podatek liniowy, jako najlepsze i najprostsze rozwiązanie dla gospodarek w procesie transformacji. Tym samym, na tle pozostałych państw regionu, Polska coraz bardziej będzie traciła na „podatkowej konkurencyjności”.

W podatku liniowym ważna jest również stawka podatku. Wprowadzając podatek liniowy, należy ją ustalić na takim poziomie, aby z jednej strony stanowiła zachętę do płacenia podatku i „wychodzenia” z szarej strefy, a z drugiej strony na takim poziomie, aby zapewniła wystarczającą ilość dochodów budżetowych. W kontekście przyjętych celów reformy istotny jest zatem poziom, na jakim ustali się stawkę podatku liniowego.

Jednoznacznie nie jest rozstrzygnięty problem sprawiedliwości opodatkowania podatkiem liniowym. Konsekwencje w tym względzie zależą bowiem od samej interpretacji pojęcia sprawiedliwość. Jednakowo argumentem wysuwany przeciwko podatkowi liniowemu jest jego pozorna sprawiedliwość – gdy wszyscy płacą jednakową stawkę, w istocie ciężary podatkowe są relatywnie wyższe dla warstw biedniejszych.

Innym argumentem przemawiającym za niewprowadzaniem podatku liniowego jest to, że we wszystkich rozwiniętych krajach Unii Europejskiej funkcjonuje skala progresywna. I właśnie przy skali progresywnej państwa te osiągnęły dobrobyt. Oponenti skali liniowej podatku dochodowego od osób fizycznych wskazują, że więcej można odnaleźć podobieństw Polski z krajami Europy Zachodniej niż z krajami, które taką skalę mają.

ULGI W PODATKU DOCHODOWYM

Mimo że od kilku lat utrzymuje się tendencja likwidacji ulg podatkowych, w podatku dochodowym od osób fizycznych nadal funkcjonują niektóre z nich: na dzieci, na korzystanie z Internetu, odliczenia darowizn czy ulga rehabilitacyjna. Podstawowym celem wprowadzania ulg jest realizacja polityki społecznej za pośrednictwem polityki podatkowej oraz stymulacyjne oddziaływanie państwa na gospodarkę. Zwolennicy ulg twierdzą, że dzięki nim podatnikom rekompensuje się wysokie stawki podatkowe, które zazwyczaj nie sprzyjają inwestycjom i nowym miejscom pracy.

Tendencja do likwidacji ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych i zbliżania stawek efektywnych⁴³ do stawek taryfowych jednak jest wi-

⁴³ Stawka efektywna określa stosunek kwoty ostatecznie należnego podatku do wartości podstawy opodatkowania. Informuje o faktycznym oprocentowaniu dochodu (ściślej – podstawy opodatkowania) podatnika.

doczna. Wynika to często z trudności finansowych budżetu państwa. Trend ten niektórzy oceniają pozytywnie, ponieważ uważają, że ulgi w podatkach nie są dobrym i skutecznym narzędziem pomocy najuboższym czy wsparcia gospodarki. Po pierwsze, ponieważ z ulg korzystają zazwyczaj ci, których dochód jest na relatywnie wysokim poziomie. Przykładowo, z ulgi odsetkowej skorzystają tylko ci, których stać na zakup mieszkania. Po drugie, ponieważ brak jest dowodów na stymulacyjny wpływ ulg na gospodarkę. Przykładem może być ulga, polegająca na odliczeniu od podstawy opodatkowania wydatków na cele mieszkaniowe. Jej selektywne oddziaływanie powinno wspierać sektor budownictwa, a w rzeczywistości okazało się, iż wzrostowi odliczeń na cele mieszkaniowe towarzyszył spadek oddawanych do użytku mieszkań⁴⁴.

Innym argumentem przemawiającym za likwidacją ulg jest ich koszt. Im więcej ulg, tym bardziej skomplikowany system podatkowy. A im bardziej jest on skomplikowany, tym więcej czasu i pieniędzy potrzeba, aby pozostawać w zgodzie z prawem⁴⁵. Innymi słowy, wszelkie ulgi w systemie podatkowym generują koszty związane zarówno ze zmniejszaniem wpływów budżetowych, jak również koszty związane z obsługą takiego instrumentu podatkowego.

Przy rozważaniach na temat ulg mówi się często, że poprzez ulgi realizuje się zasada sprawiedliwości. Niektórzy uważają, że jest to jednak teza, która nie znajduje uzasadnienia. Argumentują to faktem, iż duża liczba ulg powoduje, że podatnicy, którzy z nich nie korzystają, odnoszą wrażenie, że są nierówno traktowani i postrzegają system za niesprawiedliwy. W ich ocenie bez funkcjonowania ulg wszyscy będą równi wobec prawa. Przykładem takim może być ulga na wychowanie dzieci, wprowadzona do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2007 r. Polega ona na odliczeniu od podatku kwoty stanowiącej iloczyn liczby wychowywanych dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w I przedziale skali. W 2007 r. była to kwota 1145,08 zł, w 2008 r. – 1173,70 zł. Aby podatnik skorzystał z całej ulgi, musi mieć relatywnie wysokie dochody, bowiem większość podatku należnego przy niższych dochodach pokrywana jest składką na ubezpieczenie zdrowotne. Innymi słowy, ulgę można odliczyć tylko do wysokości podatku. Jeżeli zatem ktoś wykazuje minimalny podatek do zapłaty (z uwagi na niskie dochody), z ulgi skorzysta w ograniczony sposób. To oznacza, że z ulgi skorzystać mogą wyłącznie ci, których

⁴⁴ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 267.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 268.

dochody są na relatywnie wysokim poziomie, a nie ci, którzy faktycznie potrzebują wsparcia finansowego.

Nie można jednak jednoznacznie postawić tezy, że likwidacja ulg jest działaniem pożądanym. Z jednej strony należy mieć na względzie, że z punktu widzenia uproszczenia systemu podatkowego i obniżenia kosztów poboru podatków usunięcie ulg podatkowych jest krokiem pożądanym, ponieważ ułatwia kontrolę podatków oraz eliminuje szarą strefę i działania, często nielegalne, wykorzystujące możliwości obniżenia podatków. Z drugiej strony ich całkowita likwidacja spowoduje, że pewne grupy społeczne utracą część środków pieniężnych. Brak jakiegokolwiek rekompensaty takiego działania, np. w postaci obniżenia podatków, może być dla nich „bolesne”.

Jednak dyskusja na temat ulg, szczególnie rodzinnych, w polskim systemie opodatkowania dochodów osobistych nie powinna ograniczać się wyłącznie do stawiania pytań o ich likwidację bądź pozostawienie w podatku dochodowym od osób fizycznych. Powinna bowiem uwzględniać ewentualny kształt polityki rodzinnej realizowanej przez państwo. A zatem, czy państwo w ogóle powinno prowadzić taką politykę, a jeśli tak, to jakie będą jej instrumenty. Takimi instrumentami mogą być ulgi podatkowe albo alternatywne bezpośrednie transfery. Kryterium wyboru finansowych instrumentów realizacji przyjętej polityki rodzinnej jest przede wszystkim skuteczność w aspekcie stopnia realizacji przyjętych założeń, z uwzględnieniem kosztów jej wykonania różnymi metodami⁴⁶. Zwolennicy upraszczania systemu podatkowego wskazują jako lepszy instrument bezpośrednie transfery. Należy jednak pamiętać, że bezpośrednia pomoc finansowa nie wymaga od beneficjenta jakiegokolwiek aktywności zawodowej, co może rodzić patologie związane z nastawieniem na wyłączną pomoc państwa, podczas gdy ulgi podatkowe wymagają od wspomaganych aktywności. Korzystanie z ulg wymaga bycia podatnikiem, a więc posiadania własnych źródeł przychodów⁴⁷. Premiują zatem aktywność oraz chęć własnego zarobkowania i utrzymywania się. Ulgi rodzinne w podatku dochodowym zależą również od kształtu polityki rodzinnej. Wyróżnić tutaj można podejście selektywne, w którym celem jest walka z ubóstwem, stanowiącym następstwo wielodzietności, oraz podejście powszechne, w którym celem polityki jest jakość wychowania i pomoc w zdobyciu wykształcenia oraz ogólnym rozwoju dzieci.

⁴⁶ I. Bolkowiak, M. Majewicz, *Polityka rodzinna a system podatkowy*, Warszawa 1996, s. 5.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 5.

Często podnoszonym argumentem za pozostawianiem szeroko pojętych ulg rodzinnych (ulgi odliczanej od podatku, łącznego rozliczania się z podatku małżeństw lub osób samotnie wychowujących dzieci) jest aspekt demograficzny. Społeczeństwa europejskie, w tym polskie, są społeczeństwami starzejącymi się. Coraz więcej osób starszych pozostaje na utrzymaniu osób młodszych, a młodszych jest coraz mniej. Przy konstrukcji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych (system mieszany) może się okazać, że w pewnym momencie nie wystarczy środków pieniężnych na pokrycie emerytur. Z tego względu należy realizować politykę zwiększania dobrobytu społeczeństwa, mając nadzieję, że ta przyczyni się do wzrostu demograficznego. Zwolennicy ulg postulują więc pozostawienie ulgi na dzieci w polskim systemie opodatkowania dochodów osobistych. Przeciwnicy ulg, jak pisał Adam Krzyżanowski, wskazują jednak, że: *ulgi podatkowe nie przysparzają znaczniejszej liczby dzieci, aczkolwiek osłabiają poczucie odpowiedzialności rodziców za losy potomstwa. Poplecznicy rodzin wielodzietnych powinni raczej popierać rozwiązania podatkowe, prowadzące do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego i kapitalizacji, które ułatwiłyby gospodarkę przyszłych pokoleń. Tymczasem dzieje się odwrotnie. Ustawodawca zachęca do mnożenia potomstwa, a równocześnie zniechęca do kapitalizacji, stanowiącej podwalinę przyszłego dobrobytu*⁴⁸.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że żaden system podatkowy nie jest skonstruowany na wieki. Każdy powinien ulegać dostosowaniu do zmian ustrojowych, społecznych, politycznych czy gospodarczych. Nawet jeżeli pewne konstrukcje kształtowane były przez lata, np. takie jak skala progresywna, ich utrzymywanie za wszelką cenę może być nieopłacalne i działać ze szkodą zarówno dla budżetu, jak i podatników. W kontekście reformy opodatkowania dochodów osobistych można zgłosić następujące postulaty:

- 1) Reforma podatkowa powinna mieć charakter kompleksowy i długofalowy. Powinna być przemyślana, przeanalizowana pod kątem korzyści oraz kosztów i następnie powoli realizowana.
- 2) Podstawowymi celami reformy opodatkowania dochodów osobistych powinno być:

⁴⁸ [Za:] R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny...*, op. cit., s. 265.

- uproszczenie zasad opodatkowania dochodów osobistych,
 - ograniczenie kosztów procesu fiskalnego ponoszonych przez państwo, jak i przez podatnika,
 - ograniczenie szarej strefy,
 - pobudzenie przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego,
 - wzrost konkurencyjności podatkowej Polski.
- 3) Powyższe cele można osiągnąć przez:
- wprowadzenie podatku płaskiego z kwotą wolną na poziomie zapewniającym minimum egzystencji i stawką podatku atrakcyjną dla podatników,
 - likwidację wszelkich ulg i odliczeń,
 - poszerzenie bazy podatkowej, polegającej na włączeniu podatku rolnego i leśnego do przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych,
 - wyłączenie z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zasad opodatkowania działalności gospodarczej i włączenie ich do ustawy o podatku zryczałtowanym lub podatku dochodowym od osób prawnych (stosowna w tym miejscu powinna być zmiana nazwy ustawy, np. na podatek dochodowy od przedsiębiorców).

Na koniec warto zwrócić uwagę, że reforma podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych nie stanowi jedynego i wystarczającego środka służącego osiągnięciu powyższych celów. Podatek nie jest bowiem jedynym obciążeniem publicznoprawnym dochodu podatnika. Ważne jest zatem, aby zmniejszeniu uległy jego pozostałe części, a więc te koszty pracy, które obciążają pracownika, oraz te, których obowiązek zapłaty ciąży na pracodawcy.

ŹRÓDŁA

I. Bolkowiak, M. Majewicz, *Polityka rodzinna a system podatkowy*, Warszawa 1996

R. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Baza podatkowa i jej wpływ na efektywność systemu podatkowego* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce*, Warszawa 2007

A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006

F. Grądalski, *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla polski* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2007

R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007

Z. Ofiarski, *Niestabilność reguł opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Kogus (red.), Lublin 2007

J. Ostaszewski, P. Russel, M. Pasternak-Malicka, *Fiskalizm w Polsce na tle innych państw* [w:] *O nowy ład podatkowy w Polsce*

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

Prawo podatkowe, L. Etel (red.), Warszawa 2005

E. Glapiak, *Podatek dochodowy na wsi to kwestia czasu*, „Rzeczpospolita” z dn. 2 maja 2008 r.

M. Herma, *Podatek liniowy nie uzdrowi finansów*, „Dziennik” z dn. 21 marca 2008 r.

Jak reformować w Polsce podatki, „Rzeczpospolita” z dn. 16 stycznia 2008 r.

Konsumpcja ma ożywić gospodarkę USA, „Rzeczpospolita” z dn. 25 stycznia 2008 r.

G. Leśniak, *System podatkowy trzeba unowocześnić*, „Rzeczpospolita” z dn. 6 stycznia 2008 r.

G. Leśniak, *W obniżaniu podatków nie powiedzieliśmy ostatniego słowa*, „Rzeczpospolita” z dn. 18 lutego 2008 r.

Nasze podatki do gruntownej zmiany, „Rzeczpospolita” z dn. 23 listopada 2007 r.

M. Wójcik, G. Osiecki, *Zniosą podatek Belki, ale nie dla wszystkich*, „Dziennik” z dn. 28 lutego 2008 r.

Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, (Dz.U. z 2000 r. nr 14, poz. 176 ze zm.)

Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.)

Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 144, poz. 930 ze zm.)

www.mofnet.gov.pl