

ANDRZEJ KOMAR

REFORMA AMERYKAŃSKIEGO SYSTEMU
PODATKOWEGO I JEJ ZNACZENIE DLA REFORMY
POLSKIEJ

Jakakolwiek reforma podatkowa jest przedsięwzięciem trudnym i to z wielu różnorodnych powodów. Można by pośród nich wymienić powody ekonomiczne, polityczne, psychologiczne i z zakresu techniki opodatkowania. Należy przy tym zdać sobie sprawę z tego, że każdy ze wspomnianych powodów może sprzyjać podejmowanej reformie lub stanowić jej hamulec. Są to zresztą zagadnienia w literaturze finansowej opisane i nie ma uzasadnienia, by je szerzej rozwijać.

W ewolucji systemów podatkowych dają się zauważyć dwie tendencje. Jedna zmierza ku monizmowi podatkowemu, a inna ku pluralizmowi w tym względzie. Tendencja monizmu podatkowego jest wyraźnie zauważalna na przykładzie koncepcji „*impôt unique*” fizjokratów. Uważali oni, że należy opodatkować tylko to źródło, które przynosi największe przychody (ziemia), a z innych źródeł można zrezygnować. Zdaniem fizjokratów opodatkowanie innych źródeł prowadziłoby do zaciemnienia obrazu obciążenia podatkowego i do przerzucenia podatku¹.

Pluralizm podatkowy wychodzi z założenia wielorakiego sięgania do źródeł przychodów i to przy pomocy zróżnicowanej gamy podatków. Jest on dzisiaj ucieleśniony we wszystkich niemal systemach podatkowych. Zrodził się on nie tylko w wyniku niedostatków koncepcji podatku jedynego; jest on odzwierciedleniem zmian w strukturze gospodarczej poszczególnych krajów i ewolucji poglądów na cele i funkcje podatków. Uwzględnienie różnorodnych funkcji podatków nie byłoby możliwe w przypadku podatku jedynego.

Idea podatku jedynego nie jest przebrzmiałym tylko postulatem, lecz coraz częściej pojawia się w dyskusjach teoretycznych i jest przedmiotem rozważań praktyków finansowych. Wynika to stąd, że głównym źródłem dochodów w rozwiniętej gospodarce są usługi i przemysł.

¹ K. Gide, K. Rist, *Historia doktryn ekonomicznych*, t. I, Warszawa 1927, s. 48 i n.; A. Fanfani, *Historia doktryn ekonomicznych*, Londyn 1965, s. 214 i n.

Wyraźne akcenty idei podatku jedynego odnajdujemy w reformie amerykańskiego systemu podatkowego z października 1986 r.² Trzonem tej reformy jest podatek dochodowy, który jakby ewoluował w kierunku „single tax”. Dlatego przeprowadzona reforma podatkowa w Stanach Zjednoczonych jest nie tylko interesująca z punktu widzenia teoretycznego, ale również i praktycznego. Wywrze ona zapewne znaczący wpływ na przebudowę systemów podatkowych innych krajów, które bacznie śledzą jej rezultaty. Również dla podejmowanej w Polsce reformy systemu podatkowego interesujące są założenia nowego amerykańskiego podatku dochodowego. W wytycznych przebudowy polskiej gospodarki wyraźne miejsce zajmuje powszechny podatek dochodowy, co stanowi odejście od tak rozpowszechnionego w krajach socjalistycznych opodatkowania pośredniego. Warto zatem prześledzić główne nurty zmian amerykańskiego podatku dochodowego, by na tym tle naszkicować ich przydatność dla reformy polskiej.

W amerykańskiej literaturze podatkowej podkreśla się, że ustawa o reformie podatkowej z 22 października 1986 r. stanowi zasadniczą zmianę kodeksu dochodów krajowych z 1954 r.³ Jest to zasadnicza zmiana federalnego prawa podatkowego obowiązującego od czasów II wojny światowej, a niektórych przepisów tego kodeksu (Internal Revenue Code) aż od roku 1921. Zważywszy na rolę gospodarki amerykańskiej w świecie, reforma podatkowa wywoła wiele reperkusji w innych krajach — zwłaszcza w przypadku opodatkowania transferu kapitału. Największe reperkusje odnoszą się do osób fizycznych i prawnych w samych Stanach Zjednoczonych, wynika to bowiem z zakresu dokonanych zmian federalnego prawa podatkowego i przekształcenia wewnętrznej konstrukcji podatku.

Należy zatem wyjaśnić podstawowe nurty tych zmian. Są one najogólniej biorąc dwojakiego rodzaju. Pierwsze dotyczą wysokości podatku, a drugie jego powszechności. Jeżeli chodzi o wysokość opodatkowania, to została ona znacznie złagodzona przez ograniczenie oddziaływania progresji, natomiast powszechność opodatkowania dochodu następuje przez zniesienie lub radykalne ograniczenie zwolnień oraz ulg podatkowych.

Istotne znaczenie dla reformy podatkowej ma złagodzenie wysokości opodatkowania. Polega to przede wszystkim na ograniczeniu liczby stawek podatkowych i obniżeniu stawki najwyższej z 50% do 28%. W obowiązującym poprzednio prawie podatkowym stosowano aż 15 różnych grup podatkowych od 0% do 50% dla dochodów indywidualnych. Natomiast poczynając od 1988 r. stosowane będą wyłącznie dwie stawki

² *The IRA Complete Analysis of the '86 Tax Reform Act*, Nowy Jork 1986.

³ J. K. Lasser's, *What the new tax law means to you*, Nowy Jork 1986, s. 2 i n.

podatkowe — 15% i 28%. Jednakże stosowana jest i stawka dodatkowa 5% wobec dochodów przekraczających określony poziom. Ponadto od 1989 r. następować będzie indeksacja dochodu opodatkowanego w ślad za poziomem inflacji. Niezbędne jest ukazanie ewolucji skal podatkowych od dochodów indywidualnych w roku 1987 i w latach następnych. Pozwoli to na uświadomienie stopniowości przeprowadzanych zmian stawek, gdyż jednorazowa zmiana mogłaby spowodować swoisty „szok” nie tylko w dziedzinie dochodów budżetowych, lecz również w dziedzinie gospodarki.

Skala podatkowa na 1987 rok przedstawia się następująco:

Podstawa opodatkowania (w dol.)		Stawka podatkowa	Od kwoty powyżej (w dol.)
powyżej	nie więcej niż		

Skala A. Opodatkowanie kumulowanych dochodów małżonków i wdów oraz wdowców

0	3 000	... 11 %	0
13 000	28 000	330 dol + 15 %	3 000
28 000	45 000	4 080 + 28 %	28 000
45 000	90 000	8 840 + 35 %	45 000
90 000	—	24 590 + 38,5 %	90 000

Skala B. Opodatkowanie małżonków wykazujących oddzielnie dochód

0	1 500	... 11 %	0
1 500	14 000	165 + 15 %	1 500
14 000	22 500	2 040 + 28 %	14 000
22 500	45 000	4 420 + 35 %	22 500
45 000	—	12 295 + 38,5 %	45 000

Skala C. Opodatkowanie dochodu indywidualnych podatników

0	1 800	... 11 %	0
1 800	16 800	198 + 15 %	1 800
16 800	27 000	2 448 + 28 %	16 800
27 000	54 000	5 304 + 35 %	27 000
54 000	—	14 754 + 38,5 %	54 000

Skala D. Opodatkowanie dochodu głowy gospodarstwa domowego

0	2 500	... 11 %	0
2 500	23 000	275 + 15 %	2 500
23 000	38 000	3 350 + 28 %	23 000
38 000	80 000	7 550 + 35 %	38 000
80 000	—	22 250 + 38,5 %	80 000

Zmiany następują w skalach podatkowych na 1988 r. i kształtują się następująco:

Skala A. Opodatkowanie kumulowanych dochodów małżonków i wdów oraz wdowców

0	29 750	...	15%	0
29 750	71 900	4 462,50	+28%	29 750
71 900	149 250	16 264,50	+33%	71 900
149 250	...	...	28%	0

Skala B. Opodatkowanie małżonków wykazujących oddzielnie dochód

0	14 875	...	15%	0
14 875	35 950	2 231,25	+28%	14 875
35 950	113 300	8 132,25	+33%	35 950
113 300	—	—	28%	0

Skala C. Opodatkowanie dochodu indywidualnych podatników

0	17 850	...	15%	0
17 850	43 150	2 677,50	+28%	17 850
43 150	89 560	9 761,50	+33%	43 150
89 560	—	...	28%	0

Skala D. Opodatkowanie dochodu głowy gospodarstwa domowego

0	23 900	...	15%	0
23 900	61 650	3 585	+28%	23 900
61 650	123 790	14 155	+33%	61 650
123 790	—	...	28%	0

Charakterystyczne są dwie tendencje. Jedna zmierza do ograniczania liczby skal podatkowych, druga do złagodzenia obciążenia podatkowego. Następuje zatem znaczne uproszczenie opodatkowania, co w przypadku podatku dochodowego ma niemałe znaczenie z punktu widzenia jego wymiaru i poboru. Poczynając od 1989 r. wejdzie w życie nowy system stawek podatkowych. Będzie on polegał na tym, że każdego 15 grudnia będzie określana nowa skala podatkowa z uwzględnieniem inflacji. Jest to bardzo ważne rozwiązanie, gdyż pozwoli na uwzględnienie opodatkowania realnych dochodów indywidualnych i przez to zawierać będzie czynnik stymulujący aktywność zawodową podatników. Stawki podatkowe pozostaną bez zmian, lecz kwoty podstawy opodatkowania będą co-rocennie podwyższane o ratę inflacji (wzrostu kosztów utrzymania), czyli tzw. *consumer price index*. Indeks ten jest publikowany przez ministerstwo pracy Stanów Zjednoczonych. Na uwagę zasługuje uwzględnienie sytuacji osobistej podatnika przy konstruowaniu skal podatkowych.

Również opodatkowanie spółek zostało znacznie złagodzone, gdyż obniżona została maksymalna stawka podatkowa z 46 na 34%, co może przyczynić się do ożywienia gospodarczego. Warto zwrócić uwagę na uproszczenie skal podatkowych w tym zakresie.

Podstawa opodatkowania (w dol.)		Stawka
powyżej	nie więcej niż	

Skala podatkowa stosowana w latach poprzedzających 1 lipca 1987 r.

—	25 000	15 %
25 000	50 000	18 %
50 000	75 000	30 %
75 000	100 000	40 %
100 000	—	46 %

Skala podatkowa stosowana od 1 lipca 1987 r.

—	50 000	15 %
50 000	73 000	25 %
75 000	—	34 %

Zastosowanie nowej skali daje podatnikom znaczne oszczędności, o czym przekonuje poniższe zestawienie.

Podstawa opodatkowania (w dol.)	Stawka podatkowa (w dol.) w roku podatkowym, który rozpoczyna się		Kwota zaoszczędzona
	1 VII 1986	1 VII 1987	
50 000	8 250	7 500	9,09 %
75 000	15 750	13 750	12,70 %
100 000	25 750	22 250	13,59 %
500 000	209 750	170 000	18,95 %
1 000 000	439 750	340 000	22,68 %
1 500 000	690 000	510 000	26,09 %
2 000 000	920 000	680 000	26,09 %

Widoczne różnice w zastosowaniu obu skal mają pozytywne znaczenie dla rozszerzenia możliwości finansowania działalności spółek. Ma to także aspekt pobudzający, co w rezultacie na skutek ożywienia gospodarczego może być źródłem wzrostu dochodów budżetowych. Jest to więc czynnik z wielu względów korzystny.

W pewnych okolicznościach podatnicy — zarówno osoby fizyczne, jak i prawne — mogą być opodatkowane w formie tzw. alternatywnego minimum podatkowego. Wówczas górna stawka podatkowa wynosi 21% lub dla spółek 20%. Jest to również istotna preferencja dla podatników. Jednak zasady obliczania tego minimum są dosyć złożone. Łączy się to z określeniem minimum wolnego, kwoty maksymalnej i wysokości potrąceń. Najwłaściwiej ukazać to na przykładzie. Na przykład dla małżonków o dochodzie kumulowanym i wdów oraz wdowców kwota wolna wynosi 40 000 dol., którą pomniejsza się o 25% od kwoty przewyższającej 150 000 dol. Jeżeli małżeństwo ma 180 000 dol. dochodu, to kwota wolna wynosi 32 750 dol. Wynika to stąd, że kwota nadwyżki ponad

150 000 dol. wynosi 30 000 dol., od których potrąca się 25%, co z kolei stanowi 7500 dol., które następnie potrąca się od wolnych 40 000 dol. Przy całej upraszczanej procedurze zreformowanego podatku wyliczenie to — jak wspomniano — jest dosyć złożone. Alternatywne minimum podatkowe może być stosowane w 20 wyraźnie określonych przypadkach.

Z powyższych uwag wyraźnie wynika złagodzenie obciążenia podatkowego, ale jest ono rozpatrywane z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie poziomu stawek podatkowych. Tymczasem na wstępie wspomniano, że dla urzeczywistnienia postulatu powszechności opodatkowania zniesiono cały szereg zwolnień i ulg podatkowych. Stąd też dla uzupełnienia obrazu należy się tym zagadnieniem zająć, gdyż inaczej obraz reformy podatkowej byłby cząstkowy. Powszechność opodatkowania przybiera postać różnorodnych rozwiązań i na niektóre z nich zostanie zwrócona większa uwaga, gdyż są interesujące. Przede wszystkim częściowo lub całkowicie, zostały uchylone określone wyłączenia z dochodu. Należą do nich m. in. dywidendy, nagrody, stypendia, zasiłki dla bezrobotnych, renty, ubezpieczenie małżonków na życie, spłacanie długu.

W przypadku dywidend podatnik mógł uprzednio potrącać od dochodu opodatkowanego kwotę 100 dolarów, co w następstwie reformy zostało zniesione. Nastąpiło tym samym podwyższenie dochodu opodatkowanego. Również w dziedzinie nagród i rekompensat nastąpiło ich opodatkowanie, gdy otrzymującym jest pracownik. Natomiast wypłacane przez pracodawców nagrody są potrącane od ich całkowitego dochodu. Nastąpiło zatem przeniesienie akcentów w zakresie opodatkowania nagród. Można to rozwiązanie tylko częściowo uznać za słuszne. Potrącanie wypłacanych nagród od dochodu pracodawcy może zawierać pewne elementy stymulujące w kształtowaniu wydajności pracy pracowników lub z innych tytułów. Uchylone zostały zwolnienia podatkowe premii i nagród, takich jak Pulitzera, Nobla i innych. Jedynym wyjątkiem jest zwrot nagrody na rzecz nagradzającego lub organizacji charytatywnej oraz rządowej.

Ograniczone zostały możliwości wyłączenia stypendiów z całkowitego dochodu. Są one wyłączone wówczas, gdy mają charakter kwalifikowany, tzn. gdy stypendysta jest kandydatem do stopnia naukowego w instytucji naukowej. Przepisy podatkowe szerzej wyjaśniają rozumienie stypendium kwalifikowanego, z którego wyłączają niektóre wydatki, jak koszty wyżywienia i mieszkania. Ograniczone zostało także wyłączenie wydatków na niektóre usługi.

Istotna zmiana nastąpiła wobec zasiłków dla bezrobotnych. Według poprzednio obowiązującego prawa podatkowego zasiłki nie przekraczające łącznie z dochodem z innych źródeł 12 tys. lub 18 tys. dol. były wyłączone spod opodatkowania. Obecnie w zreformowanym prawie podatkowym są one opodatkowane. Przepisy podatkowe definiują przy tym pojęcie zasiłku **dla** bezrobotnych.

Podwyższono zwolnienia podatkowe osobiste. W poprzednio obowiązujących przepisach zwolnienia te wynosiły dla podatnika, jego małżonka i poszczególnych osób na utrzymaniu 1080 dol. Dodatkowo stosowano zwolnienia podatkowe dla osób powyżej 65 roku życia lub ociemniałych. W zmienionym prawie podatkowym podwyższono etapowo te zwolnienia: w roku podatkowym 1987 — wynoszą one 1900 dol., w roku 1988 — wyniosą 1950 dol. i po 31 XII 1988 r. wyniosą one 2000 dol. Kwota ta poczynając od roku 1989 będzie korygowana o stopę inflacji.

Z kolei ograniczone zostały potrącenia podatkowe z tytułu kosztów użytkowania mieszkania dla celów służbowych. Ograniczenie to odnosi się wyłącznie do pomieszczenia użytkowanego na cele służbowe, a nie do całego mieszkania, jak to było uprzednio.

Ograniczono także możliwość potrącania kosztów wyżywienia i przyjęć ponoszonych w związku z wykonywaniem zawodu. W zasadzie możliwe jest potrącenie 20% tego rodzaju kosztów. W latach 1987 i 1988 możliwe będzie potrącanie całości kosztów tego rodzaju, jeżeli przyjęcie ma charakter kwalifikowany. Przepisy podatkowe wyjaśniają zarazem co należy rozumieć przez przyjęcie kwalifikowane. Ma ono miejsce wówczas, gdy dotyczy konwencji, seminarium, spotkania rocznego lub innych programów zawodowych i spełniają one następujące warunki:

- 50% uczestników jest spoza miejsca zamieszkania,
- uczestniczy co najmniej 40 osób,
- przyjęcie stanowi część programu spotkania.

Poczynając od stycznia 1989 r. tego rodzaju wydatki będą mogły być potrącane w wysokości 80%. Istnieje również możliwość potrącania innych wydatków, jak podróży związanych z wykonywaniem zawodu, z kształceniem itp. Natomiast podwyższono do 7,5% wydatki na leczenie potrącane od całego dochodu podatnika (poprzednio 5%). Stanowi to zastąpienie lub uzupełnienie ubezpieczenia społecznego z tytułu leczenia.

Wiele zmian dotyczy kwestii amortyzacji budynków, urządzeń, samochodów itp. Zmodyfikowany został tzw. Accelerated Cost Recovery System. Określone zostały wyraźne okresy amortyzacji i wielkości odpisów. Dzięki temu następuje zmniejszenie wielkości dochodu opodatkowanego, co zwiększa z kolei możliwości odnawiania i modernizacji przedmiotów, od których odpisuje się amortyzację.

Oddzielnym problemem jest potrącanie od podstawy opodatkowania zaciągniętych kredytów. W wielu przypadkach kredyt inwestycyjny jest potrącany od dochodu opodatkowanego. Dotyczy to tak kredytu zaciągniętego w związku z wykonywaniem zawodu, jak i na rozwój niektórych źródeł energii oraz na rozwój i badania. Chodzi tutaj o stymulowanie niektórych rodzajów inwestycji za pośrednictwem ulg podatkowych.

Szeroki zakres mają różnorakie rozwiązania podatkowe wobec świadczeń emerytalnych i odroczonego świadczenia z tytułu wynagrodzeń. Przepisy wymieniają aż 32 przypadki i dlatego trudno byłoby je tu szczegó-

łowiej relacjonować, zwłaszcza że trudno byłoby też wyodrębnić ich myśl przewodnią.

Nie są to wszystkie rozwiązania przyjęte przez reformę amerykańskiego systemu podatkowego. Są jeszcze takie, które dotyczą dywidend, nieruchomości, naturalnych źródeł gospodarczych, niepełnoletnich, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych. W przeważającej części wymienionych przypadków nastąpiło zniesienie lub ograniczenie stosowanych uprzednio ulg lub zwolnień. Charakterystyczne dla reformy amerykańskiego systemu podatkowego jest przede wszystkim znaczne obniżenie podatku, włączenie czynników pobudzających inwestycje i działalność gospodarczą w ogóle oraz wprowadzanie powszechności opodatkowania.

Założenia amerykańskiego systemu podatkowego mogą być interesujące dla reformy polskiego podatku dochodowego. Dlatego też należy tym implikacjom poświęcić nieco uwagi.

W kwietniu 1987 r. zostały opublikowane tezy II etapu reformy gospodarczej w Polsce⁴. Mają one także znaczenie dla reformy polskiego systemu podatkowego. Nie można jednak pominąć ich oceny zupełnym milczeniem, gdyż mogłoby to być interpretowane jako próba uchYLENIA się autora od dyskusji nad tymi tezami. Formułowanie założeń reformy gospodarczej jest zawsze przedsięwzięciem trudnym. Tezy II etapu wskazują na kontynuację reformy i sugerują zamknięcie jej I etapu. Zatem dla oceny prognozy niezbędna jest diagnoza I etapu. Jak dotąd brak jest oficjalnej tego rodzaju diagnozy. Nie mogło to pozostać bez wpływu na treść tez II etapu. Przede wszystkim są one katalogiem ogólnie sformułowanych postulatów w różnych dziedzinach. Wychodząc z założenia, że gospodarka stanowi system naczyń połączonych, należy poszukiwać w tezach koncepcyjnej ich spójności i ogólniejszego kontekstu. W wielu fragmentach brak jest pożądanej spójności między różnymi przedsięwzięciami reformatorskimi, między gałęziami gospodarki i między celami reformy. Zatem brak jest tego, co w nauce ekonomii i finansów określa się mianem systemu celów, środków i kosztów. Te ostatnie są niezwykle ważne, gdyż ich wyjaśnienie pozwoli na aktywizację tych grup społecznych, od których w istotny sposób powodzenie reformy zależy. Obecnie dostrzegalny opór różnych warstw wobec reformy ma swoje źródło w nieznanomości jej kosztów i sposobów ich rozłożenia. Wreszcie tezy pomijają kontekst polityczny reformy. Tymczasem wiadomo, że postulowanie gospodarki rynkowej łączy się z przemianami politycznymi, które dotyczą sposobu sprawowania władzy. Chodzi o to — na co zwraca uwagę także myśl marksistowska — aby istniała spójność między systemem politycznym i ekonomicznym, gdyż jej brak zawsze był czynnikiem

⁴ *Reforma gospodarcza*, dodatek do Rzeczypospolitej z 17 IV 1987 r. zawierający „Tezy w sprawie II etapu reformy gospodarczej”.

destabilizującym. Konieczność przemian w sposobach sprawowania władzy jest powszechnie w Polsce uświadamiana i dlatego postulowana jest, tak często śmiałość w kreśleniu wizji reformatorskiej. Można zatem postulować uzupełnienie tez o kontekst władztwa politycznego.

W tezach zawarte są m. in. postulaty reformy podatkowej, które odnoszą się do dwóch podatków — od wartości dodanej i powszechnego podatku dochodowego. Nie są to postulaty nowe, lecz od lat przez autora formułowane⁵. Powolne formułowanie rozwiniętej koncepcji reformy podatkowej jest następstwem nie rozwiązanych problemów w dziedzinie kształtowania dochodów indywidualnych ludności i gospodarki prywatnej. Opracowanie koncepcji polityki kształtowania dochodów i cen stanowi warunek nieodzowny dla wprowadzenia podatku dochodowego. Będzie o tym szerzej mowa na innym miejscu, gdyż zagadnienie to budzi ożywione dyskusje w szerokich kręgach ludności, co jest zrozumiałe, gdyż obecnie przeważa niedostrzegalne pośrednie opodatkowanie konsumpcji.

Podatek od wartości dodanej (*taxe à la valeur ajoutée*) ma swoją bogatą literaturę i jego konstrukcja jest w niej w sposób dostatecznie wyjaśniona. To co zaprezentowane zostało w tezach (teza 85) robi wrażenie przypadkowych myśli i zawiera sprzeczności. Autorom tez wydaje się, że za pomocą tego podatku można unowocześnić system podatkowy chociaż nie bardzo wiadomo, co w tym kontekście znaczy „unowocześnienie”. Przykładem zaś zupełnego nieporozumienia jest fragment tezy 85 o rozważaniu likwidacji podatku od płac w kontekście wprowadzenia podatku od wartości dodanej. Przecież to są różne podatki i przypominanie o tym ma cechy elementarza. Również nawiązanie do RWPG nie ma podstaw, gdyż w ugrupowaniu integracyjnym niezbędne jest wyraźne deklarowanie swobodnego przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, a dopiero na tym tle można proponować ujednolicanie podatku od wartości dodanej. Czego zaś autorzy w ogóle nie zauważają, to konieczności przekształcenia pewnych tez ekonomii politycznej, szczególnie tej, że nie tylko praca produkcyjna, lecz każda tworzy dochód narodowy. Bez tego trudno mówić o wartości dodanej w usługach niematerialnych. Jednakże z punktu widzenia tematyki tego opracowania ważniejsze znaczenie ma wprowadzenie powszechnego podatku dochodowego. I taka koncepcja została przed laty opracowana, ale spoczęła w szufladach. Powracają do niej tezy w punkcie 94 i 100. Na uwagę zasługuje treść tezy 100, gdyż robi ona wrażenie pewnego szkicu podatku dochodowego. Ale lektura tego fragmentu tez rozczarowuje z punktu widzenia fachowego. Przede wszystkim podatek ten nie może być formułowany kategorycznie, gdy chodzi o źródła i rodzaje dochodów. Trudno bowiem będzie zrezygnować z pewnych wyłączeń z podstawy opodatkowania. Wyraźnie potwierdza to przykład amerykańskiego podatku dochodo-

⁵ A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, *Finanse* 1981, nr 10 -11.

wego, który jest powszechny, ale nie obciąża wszystkich bez wyjątku źródeł dochodów. Wskazane na przykładzie amerykańskiego podatku dochodowego wyłączenia z podstawy opodatkowania są interesujące, gdyż świadczą o wbudowaniu podatku dochodowego w założenia polityki gospodarczej. U nas brak jest tego rodzaju rozwiązania, a jest ono niezbędne, jeżeli podatek dochodowy ma być m. in. instrumentem przebudowy gospodarki.

W tezie 100 wskazane są trzy warianty konstrukcji podatku dochodowego i można by powiedzieć, że o dwa za wiele. Rozważmy te warianty. Wariant I określa, że podatek dochodowy będzie opłacany przez wszystkich osiągających dochody z jakichkolwiek źródeł. Jest to sformułowanie bezkrytyczne i odbiegające od praktyki podatkowej. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w podatkach dochodowych istnieją zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe. Dobrze zatem byłoby wziąć pod uwagę amerykański podatek dochodowy, który określa w jakich okolicznościach, kto i z czego jest zwolniony. W podatku amerykańskim jest opis tych okoliczności, dzięki czemu można się przekonać o zasadności określonych rozwiązań konstrukcji podatku. Wariant I zatem nie może być poważnie brany pod uwagę jako postulat konstrukcji podatku dochodowego. Z kolei wariant II postuluje, by podatek opłacały osoby o dochodach przekraczających pewien ustalony poziom. Jest to cecha podatku dochodowego, który określa tzw. minimum egzystencji, co czyni również amerykański podatek dochodowy. Przyjęcie zaś za minimum egzystencji poziomu średniej płacy również nie na wiele się zdaje, gdyż nie wiadomo co tego rodzaju płaca znaczy i jak ona jest kształtowana. Polskie systemy wynagradzania cechuje chaos koncepcyjny, gdyż decydują układy branżowe i siła nacisku załóg oraz znaczenie pewnych grup zawodowych dla ciągłości sprawowanej władzy. Zaś postulaty zmiany systemu wynagradzania zawarte w tezach są ogólnikowo i nie mogą satysfakcjonować w dziedzinie rozwiązań podatkowych. Wreszcie przyjęcie pewnej krotności średniej płacy dla kształtowania podstawy opodatkowania jest obarczone tym samym błędem genetycznym. Stąd też należałoby nawiązać do amerykańskiego podatku dochodowego, który zawiera indeksację podstawy opodatkowania w relacji do inflacji. Wymaga to publikowania przez Główny Urząd Statystyczny stopy wzrostu cen i koszyka towarów i usług, na podstawie którego ją określono. Obecnie stosowana metoda określania inflacji jest myląca, gdyż podaje się ją tylko w procencie. Nie bardzo wiadomo zaś, z czego taki procent wynika. Nie publikuje się bowiem koszyka towarów i usług, na podstawie którego ustalono stopę inflacji. Trudna jest przeto dyskusja nad poziomem inflacji, gdy nie zna się podstaw jej określenia. Traci na tym wiarygodność publikowanej stopy inflacji, a ona sama staje się przedmiotem różnorodnych manipulacji. Manipulacje mają to do siebie, że niczego nie rozwiązują. Mogą one jedynie destabilizująco wpływać na gospodarkę i politykę.

Wariant III proponuje przyjęcie za podstawę opodatkowania wydatków osobistych. Podatek ten proponował jeden z klasyków, a mianowicie J. St. Mill (1848). Przedmiotem opodatkowania nie jest w tym przypadku dochód, lecz konsumpcja określona za jego pośrednictwem w toku wydatkowania⁶. Niekiedy uważa się podatek od wydatków za namiastkę podatku dochodowego. Dotychczasowe doświadczenia z tym podatkiem poczynione w Indiach i na Ceylonie nie są zadawalające. Przeciwnie, jego wprowadzenie okazało się błędem, a wpływy sięgały 0,1% całości dochodów budżetowych. Ponadto koszty wymiaru i poboru tego podatku są bardzo wysokie. Dlatego propozycje zawarte w III wariantcie tezy 100 nie mogą być w ogóle poważnie brane pod uwagę w dyskusji.

Sama idea wprowadzenia powszechnego podatku dochodowego nie jest nowa, lecz zasługuje na uwagę. Natomiast to co proponuje teza 100 nie może być poważnie traktowane w dyskusji, gdyż są to luźne i sprzeczne z sobą zdania. Widać tu wyraźnie pośpiech w przygotowaniu tej propozycji. Nie ma też w tezie 100 w ogóle wzmianki o wysokości opodatkowania. Dlatego też należy sięgnąć do rozwiązań amerykańskiego podatku dochodowego, który jest progresywny i ograniczony do trzech stawek podatkowych. Wymaga to jednak analizy grup zamożności i opracowania kryteriów ich określania. Skale te powinny też nawiązywać do czynników osobistych podatnika (stan rodzinny podatnika, sposób opodatkowania dochodów małżonków, kwestie nieletnich na utrzymaniu itp.). Amerykańskie skale podatku dochodowego dają również wielorakie szanse lokowania wysokich dochodów w obrocie gospodarczym, w badaniach naukowych i w usługach. Potwierdza to nie tylko zakres zwolnień, ale poziom najwyższej stawki progresywnej. Stąd też pożyteczna byłaby analiza skal podatkowych amerykańskiego podatku dochodowego, które stanowią także wyraz stopniowości wprowadzania reformy podatkowej i stymulacji gospodarki. W Polsce natomiast wysokie dochody jednostek mają wydźwięk pejoratywny, a uczciwość kojarzona jest z ubóstwem. Taka świadomość jest wynikiem wieloletnich manipulacji opinią i ona to stanowić będzie hamulec we wprowadzeniu reformy podatku dochodowego. Teza 100 nie zawiera także informacji o kosztach potrącalnych i niepotrącalnych oraz o zwolnieniach i ulgach podatkowych. Wynika to zapewne z braku koncepcji długoterminowej polityki gospodarczej i podatkowej. Jest i wiele innych braków. Dlatego w tym względzie przydatne mogą być rozwiązania zawarte w konstrukcji amerykańskiego podatku dochodowego i to w części jej korelacji z założeniami polityki gospodarczej, podatkowej i społecznej (np. problem opodatkowania dochodów osób starszych i upośledzonych oraz małoletnich).

Podstawowe pytanie dotyczy szansy wprowadzenia w Polsce powszechnego podatku dochodowego. W tym względzie można dostrzec sze-

⁶ N. Kaldor, *An Expenditure Tax*, Londyn 1955.

reg przeszkód psychologicznych, gospodarczych i politycznych. Wieloletnia manipulacja opinią publiczną i utrwalanie w niej przekonania o potrzebie egalitaryzmu teraz się mści. Po prostu opinia publiczna nie rozumie potrzeby różnicowania dochodów i tym bardziej potrzeby zróżnicowanego i bezpośredniego ich opodatkowania. Wreszcie są grupy społeczne i zawodowe, które stanowią silne grupy nacisku na władze polityczne. Można by tu wymienić górników, hutników, osoby zatrudnione w instytucjach militarnych lub paramilitarnych. Dochody ich nie należą do najniższych, ale są one przekonane o swoim znaczeniu dla gospodarki i sprawowania władzy. Dlatego nie zechcą one zaakceptować opodatkowania swoich dochodów. Wymagać to będzie od organów władzy woli politycznej, by tego rodzaju obowiązek podatkowy wobec tych grup wprowadzić. Niełatwo będzie przygotować warunki dla przekształcenia świadomości tych grup, gdyż jest to związane ze zmianą ich roli w sprawowaniu władzy.

Istnieją liczne przeszkody ekonomiczne dla wprowadzenia podatku dochodowego. Pośród nich można wymienić tylko niektóre: system cen, system płac, stopa procentowa, kursy walutowe itp. Jeżeli chodzi o systemy cen i płac, to są one chaotyczne i nie wymaga to uzasadnienia, gdyż są to sprawy znane. Brak jest także systemu kredytowego, a stopa procentowa nie odgrywa większej roli jako czynnik podejmowania decyzji. Kurs walutowy złotego nie ma także większego znaczenia, gdyż waluta polska nie jest notowana na międzynarodowych rynkach walutowych. Gospodarka polska na skutek wysokiego stopnia dekapitalizacji jest niedorozwinięta. Nie ma także gospodarki rynkowej, która stanowi jeden z instrumentów kształtowania działalności gospodarczej. Istnieje zatem cały kompleks spraw, które wymagają uprzedniego uregulowania. Są one wprawdzie w tezach poruszane, ale trudno dopatrzyć się tu jakiejś reformatorskiej myśli przewodniej. Jeżeli zaś dyskusja nad тезami II etapu reformy gospodarczej podzieli los innych „konsultacji społecznych”, to i reforma podatkowa nie ma szans powodzenia. Trzeba wyraźnie te zagrożenia wskazywać, by potem nie można było twierdzić, że ich sobie w ogóle nie uświadamiano. Można spoglądać na wynik dyskusji sceptycznie, gdyż daleko idące, a uważane za konieczne zmiany gospodarcze nie mogą pozostać bez wpływu na sprawowanie władzy. Ekonomia wymaga pluralizmu w decydowaniu o podejmowaniu ryzyka, o samorządności, o udziale na rynku, o inwestowaniu, o udziale w handlu zagranicznym itp. Czy zatem pluralizm ekonomiczny można będzie pogodzić z monizmem politycznym? Jest to pytanie zasadnicze dla losów i miejsca Polski w świecie XXI wieku.

Nie znaczy to, by nie formułować koncepcji reformy systemu podatkowego. Przeciwnie, zadanie to jest pilną koniecznością. Dlatego tak ważne znaczenie ma głęboka analiza założeń reformy amerykańskiego systemu podatkowego i ich przydatności dla rozwiązań rodzimych.

THE AMERICAN TAX REFORM AND ITS SIGNIFICANCE FOR THE POLISH REFORM

Summary

The article contains two lines of considerations. The first concerns the analysis of the American tax reform of September 1986. The analysis is confined to several basic issues, such as shaping the extent of taxes and their generality. At the same time the author points out gradual decrease of progression and the reduction of the number of tax-rates as the phenomena having multiple and positive socio-economic effects. Stress has also been laid on the way of treating inflation through the indexation of tax assessment basis what, in turn, makes it possible to tax real income.

A characteristic feature of the American tax reform is an attempt to reach generality of taxation. Therefore many tax reliefs and reductions were eliminated; at the same time increased were the possibilities to stimulate the economy through taxes.

The second line of considerations is concerned with the possibilities of adopting some solutions of the American tax reform for the purposes of actually prepared reform of general income and value-added tax in Poland. Some elements of the reform are contained in the theses for the second stage of the economic reform. Much more about the conception of both taxes can be found in financial writings. Both taxes are a significant element of the economic reform in general. Hence, the author stresses the need to undertake a thorough assessment of foundations of American tax system and especially of its ties with economic, social and cultural policy. Many solutions of that system might well be adopted in the course of formulating the conception of the Polish tax reform. It is generally stressed that the American reform of taxation was a very important step and that it may be an impulse for rebuilding the economy.