

**ANDRZEJ KOMAR**

## ZARYS ZMIAN OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH W POLSCE

W Polsce od szeregu lat postuluje się potrzebę dokonania głębokiej reformy systemu podatkowego. Nie ma to być reforma izolowana, lecz wpisana w kontekst przemian gospodarczych i politycznych. Ten właśnie kontekst stanowi istotną trudność w dokonaniu zmian systemu podatkowego, gdyż brak jest dostatecznie wyraźnie zarysowanej wizji przemian gospodarczych i politycznych. Przygotowywane kolejno dokumenty nakreślające kierunki tych zmian charakteryzuje niespójność i niekonsekwencja. Pozytywnym zjawiskiem jest uświadamianie sobie równocześnie zmian gospodarczych i politycznych i tym ostatnim nawet należy dać pierwszeństwo. Kolejne polskie kryzysy ugruntowały w opinii publicznej świadomość potrzeby daleko idącej podmiotowości różnych grup społecznych w sprawowaniu władztwa. Monizm polityczny bowiem nie stanowi dostatecznej motywacji do współdziałania w sprawowaniu tego władztwa i w przejmowaniu za nie odpowiedzialności. Jest to zasadniczy wątek przemian, w tym także podatkowych.

Finanse państwowe — z jednej strony obciążone wysokim zadłużeniem zagranicznym, z drugiej zaś trwalszym deficytem budżetowym — wymagają sanacji. Jest ona możliwa przede wszystkim poprzez określenie wydajnych źródeł dochodów budżetowych, którymi są głównie podatki. Tu zaś wyłania się pytanie natury politycznej o to, jak dalece mają być wprost określone poszczególni podatnicy. Czy mają oni być upodmiotowieni, czy też pozostać anonimowi. Chodzi w tym przypadku o rodzaj stosowanego opodatkowania — bezpośredniego czy pośredniego. Odpowiedź na to pytanie ma zabarwienie nie tylko ekonomiczne, lecz również polityczne. Jeżeli chodzi o to pierwsze, to jest szereg krajów, które ze względu na technikę opodatkowania w zakresie łatwości sięgania do dochodu wydatkowanego preferują pośrednie opodatkowanie. Są to kraje o tzw. południowej mentalności podatkowej. W przypadku tego drugiego, tj. politycznego, pośrednie opodatkowanie motywowano tym, że nie jednostka jest nim obciążona, lecz przede wszystkim przedsiębiorstwa wytwórcze i usługowe. Miało to dawać złudzenie osobom fizycznym, że nie płacą one podatków, lecz przeciwnie — są przez państwo alimen-

wane. Tego rodzaju filozofię podatkową propagowano m.in. w Polsce do połowy lat siedemdziesiątych. Stąd m.in. zrodziła się idea państwa opiekuńczego z egalitarystyczną świadomością, którą tak trudno obecnie jest zmienić. Opodatkowanie bezpośrednie ma wyraźnie określonego adresata, który również w kształtowaniu życia politycznego uczestniczy w sposób upodmiotowiony. Natomiast w przypadku opodatkowania pośredniego podatnik pozostaje anonimowy, co w pewnym stopniu łączy się także ze sposobem jego uczestnictwa w życiu politycznym.

W Polsce ostatnimi czasy wyraźnie dostrzegalne jest dążenie jednostki do współkształtowania działalności politycznej i gospodarczej. Dlatego różnego rodzaju dokumenty rządowe, jak założenia zmian ordynacji wyborczej do rad narodowych i program realizacyjny drugiego etapu reformy gospodarczej wyraźnie akcentują potrzebę podmiotowości jednostki w życiu gospodarczym (jak rozbudzanie przedsiębiorczości) i politycznym. Nie może to pozostać bez wpływu na formy opodatkowania dochodów osobistych. Jeżeli bowiem wysokość tych dochodów ma być uzależniona od kwalifikacji, wkładu pracy i aspiracji, to wymaga to zindywidualizowania i zróżnicowania systemu kształtowania ich. Temu z kolei powinno towarzyszyć zindywidualizowane i zróżnicowane opodatkowanie dochodów osobistych. Najwłaściwszą formę stanowi powszechny podatek dochodowy.

Obecny stan opodatkowania dochodów osobistych jest wysoce niezadowolający, gdyż odrębnie są opodatkowane dochody z rolnictwa, z pozarolniczej działalności gospodarczej i z pracy najemnej. Ten trójczłonowy system uzasadniony był swego czasu względami politycznymi, odrębnością własnościową poszczególnych grup podmiotów. Uzasadnienie to obecnie stało się anachronizmem, gdyż oficjalnie formułowana jest teza o równoprawności wszystkich podmiotów.

Dochody z działalności rolniczej są opodatkowane jakby dwuczęściowo. W pierwszej części podatek rolny obciąża przychody pochodzące z produkcji roślinnej i zwierzęcej, czyli obciąża zasadniczy czynnik produkcji rolnej, jakim jest ziemia. W tej części podatek rolny nawiązuje wyraźniej do renty gruntowej i to w formie kwotowego opodatkowania, którego wysokość jest uzależniona od położenia gospodarstwa w jednym z okręgów podatkowych, od rodzajów użytków i jakości gruntów. W drugiej części podatek rolny obciąża dochody pochodzące ze specjalnych rodzajów upraw i hodowli (sady jabłoni, uprawy szklarniowe i w tunelach foliowych, hodowla drobiu i zwierząt futerkowych).

Inaczej z kolei opodatkowane są dochody pochodzące z pozarolniczej działalności gospodarczej (wytwórczej, usługowej i handlowej). Stanowią one przedmiot podatku dochodowego, który ma charakter progresywny (od nadwyżki powyżej 360 tys. zł). Wysokość tego podatku jest uzależniona od źródła przychodu; przychody z pracy są w porównaniu z pochodzącymi z kapitału — preferowane. Ogranicza to szersze wykorzysta-

nie kapitału w tej gałęzi gospodarki, co stanowi też hamulec w jej unowocześnieeniu. Preferowanie przychodów pochodzących z pracy wywodzi się jeszcze z okresu ograniczania i likwidowania kapitałowych źródeł przychodu. Dlatego też w dalszym ciągu wyraźne są preferencje podatkowe dla drobnych zakładów wytwórczych i usługowych, które obciążone są w formie zryczałtowanej. Jednakże nie zawsze jest to całkowicie zryczałtowany sposób opodatkowania, gdyż około 50% podatników tej grupy jest zobowiązanych do prowadzenia ewidencji obrotów i częściowo kupowanych surowców oraz materiałów.

Nieco zmodyfikowane opodatkowanie stosuje się wobec przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, zwłaszcza w formie różnego rodzaju preferencji (ulg i zwolnień).

Opodatkowanie dochodów ludności z pracy najmniejszej jest najmniej przejrzyste. Jest to praktycznym rezultatem tezy o zbędności bezpośredniego opodatkowania dochodów ludności w socjalizmie, gdyż — jak tłumaczono — państwo decyduje o płacach i cenach i tym samym wyznacza indywidualny udział w dochodzie narodowym. Doprowadziło to praktycznie do zniesienia w latach siedemdziesiątych podatku od wynagrodzeń. Pozostał on jedynie w postaci szczątkowej i to wobec osób zatrudnionych w gospodarce nie uspołecznionej oraz osób uzyskujących dochody z różnych umów nie stanowiących umów o pracę, jak na przykład z tytułu umowy o dzieło lub zlecenia twórców (w zakresie działalności naukowej, artystycznej lub oświatowej). Dochody uzyskiwane z tytułu pracy w jednostkach gospodarki uspołecznionej są powyżej określonej kwoty (1044 tys. zł) opodatkowane podatkiem wyrównawczym. Można go uznać za namiastkę podatku dochodowego, gdyż ma w swojej konstrukcji rozwiązania charakterystyczne dla tego podatku. Brak mu jednej podstawowej cechy, jaką jest powszechność. Wiele jest bowiem wyłączeń, jak wynagrodzenia z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, dodatki funkcyjne i specjalne, dodatkowe wynagrodzenia górników, wynagrodzenia za pracę w zakładowych zespołach gospodarczych i za pracownicze projekty wynalazcze. Różna jest motywacja stosowania tych wyłączeń, ale one to m.in. w znacznym stopniu negatywnie ukształtowały podatek wyrównawczy. Preferencje podatkowe można było zastąpić właściwiej opracowanymi preferencjami płacowymi i wówczas można by zrezygnować z wyłączeń.

Stan ten, jak wspomniano, jest niezadowolający i dlatego skłania do zarysowania koncepcji jego zmiany. Nasuwa się przede wszystkim pytanie, czy dochody pochodzące z różnych źródeł, a obecnie opodatkowane różnymi podatkami należy obciążyć podatkiem dochodowym. Jeżeli rozważać odpowiedź z punktu widzenia postulatu powszechności, to wypadnie ona pozytywnie. Jednak zagadnienie to nie jest tak proste. Chodzi tu w szczególności o zróżnicowane technicznie możliwości ustalenia wysokości dochodu uzyskiwanego. Wymaga to określenia kryteriów kosztów

potrącalnych i niepotrącalnych i sposobów ich ujęcia. Odnosi się to głównie do dochodów uzyskiwanych z produkcji rolnej. Rolnicy nie prowadzą ewidencji kosztów i ewidencji tej części płodów, którą zużyli na konsumpcję własną. Dotyczy to produkcji roślinnej i zwierzęcej. Nie znaczy to, że nie ma w ogóle możliwości ustalenia wysokości wspomnianych dochodów. Można je określać za pomocą szacunków i wówczas całe zagadnienie sprowadza się do metod szacowania poziomu dochodów. W tej materii istnieje zarówno literatura, jak i bogata praktyka innych krajów, do czego można by z powodzeniem sięgnąć.

Można przeto postulować ujęcie dochodu uzyskiwanego z różnych źródeł jednym podatkiem dochodowym i w tym kierunku powinna zmierzać reforma opodatkowania dochodów osobistych.

Konstrukcja podatku dochodowego nie powinna nastroczać większych trudności, gdyż jest on szeroko stosowany i istnieją wielorakie wzory. Należy zatem zarysować poszczególne elementy tej konstrukcji i to z uwzględnieniem trudności jej praktycznego stosowania.

Przedmiotem podatku powinny być dochody osobiste. Określenie tych dochodów ma rozstrzygające znaczenie dla zakresu opodatkowania. Opodatkowany powinien być całkowity dochód osoby fizycznej, a nie jego fragmenty. Pojęciem tym powinny być objęte dochody z wszystkich źródeł przychodu. Zatem będą to przychody pochodzące z pracy najemnej, emerytury, renty, z działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek (wytwórczej i usługowej), z działalności naukowej, oświatowej, literackiej, artystycznej i publicystycznej, z kapitału i praw majątkowych, z działalności rolnej i leśnej, z działalności spekulacyjnej i nie ujawnionej. Nie jest to pełny katalog źródeł przychodów, które tworzyłyby przedmiot podatku dochodowego. Można by go uzupełnić o inne. Niezbędne byłoby enumeratywne wyliczenie tych źródeł przychodów w przyszłej ustawie o podatku dochodowym. Przedmiotem podatku byłyby nie tylko wpływy pieniężne, lecz również dobra mające określoną wartość pieniężną. W tym przypadku chodzi o korzystanie z dóbr, korzyści i usług w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa. One to powiększałyby wartość dochodu opodatkowanego.

Jednakże należałoby zauważyć, że kierowanie się wyłącznie kwotą osiąganego dochodu nie wskazuje w sposób wyczerpujący na zdolność płatniczą podatników. Przy tym samym poziomie osiąganego dochodu może być ona różna. Zróznicowanie to może wynikać z wielu powodów. Do nich można by zaliczyć powody socjalne i ekonomiczne. Trudno też oddzielać sztucznie jedno od drugich, gdyż prowadziłyby to do mylących wniosków i rozwiązań. Chodzi zatem o określenie zakresu wyłączeń podatkowych. Przyszła ustawa podatkowa powinna określić bliżej te rodzaje dochodu, które byłyby wyłączone spod opodatkowania. Można by na

kilka z nich wskazać. Byłyby to zasiłki rodzinne, renty inwalidzkie z tytułu niektórych rodzajów inwalidztwa, dodatki pielęgnacyjne do emerytur i rent, niektóre rodzaje nagród, oprocentowanie wkładów oszczędnościowych, wygrane w grach liczbowych i loteriach itp. Niektóre z nich mogą budzić zastrzeżenia. Należałoby jednak ograniczyć tzw. wyłączenia doraźne, które niekiedy uzasadnia się interesem gospodarczym państwa, na przykład wyłączenie spod opodatkowania dochodu przeznaczonego na kupno obligacji lub też dochody uzyskiwane z tytułu wynalazczości pracowniczej. Tutaj ewentualne oddziaływanie stymulacyjne należałoby kształtować za pomocą odpowiedniego poziomu wynagradzania lub w ogóle dochodu, a nie zwolnień podatkowych. Zbyt wiele wyłączeń podatkowych doraźnie motywowanych powoduje destabilizację opodatkowania i częste jego nowelizacje. Zwolnione spod opodatkowania powinny być dochody przeznaczone na finansowanie inwestycji w gospodarce. Jest to bardzo istotne, gdy się zważy na stopień zużycia maszyn i urządzeń w gospodarce, co będzie prowadzić do dalszego zacofania. Nie należy się obawiać, że prowadzić to będzie do osiągania dochodów kapitałowych, gdyż kapitał jest obok pracy czynnikiem kreującym działalność gospodarczą. Gdy zatem w obawie przed restytucją kapitalizmu będzie się dążyć do ograniczania dochodów z kapitału, to konsekwencją będzie ograniczenie tak niezbędnej skłonności do inwestowania. To zaś nie leży w interesie sanacji gospodarczej. W tym zakresie niezbędny jest nawrót do podstawowych kanonów nauki ekonomii, a odwrót od szablonowych dogmatów.

W dziedzinie formułowania podstawy opodatkowania istotnego znaczenia nabiera określenie kryteriów kosztów potrącalnych. Można tu posłużyć się zasadą, że wydatki poniesione na utrzymanie źródła przychodów będą potrącane. Jednak enumeratywnie należałoby ich rodzaje wskazać. Nie zawsze byłyby one potrącane w pełnej wysokości, niekiedy można by je potrącać w określonym procencie kwoty przychodu. Niewłaściwe byłoby tu kwotowe limitowanie tych kosztów i to chociażby ze względu na stopę inflacji. Nie zawsze też byłyby możliwe dokładne ustalenie kosztów uzyskania dochodu. Wówczas należałoby sięgnąć do metod szacunkowych, których jest kilka i które pozwalają na określenie ze znaczną dokładnością wysokości dochodu faktycznego. Dotyczyłoby to działalności rzemieślniczej, handlowej i rolnej. Szacunkowe metody określania dochodu uzyskiwanego miałyby ten walor, że znacznie uprościłyby sposób wymiaru podatku i uwolniłyby podatników od uciążliwej ewidencji, której wiarygodność często budzi zastrzeżenia. Potwierdza to obecnie stosowana forma zryczałtowanego opodatkowania sprzedaży ewidencjonowanej, gdzie podatnicy wykazują daleko idący spadek dochodu, który odbiega od realiów działalności opodatkowanej.

Z kosztami uzyskania dochodu łączy się kwota wolna od podatku.

Kwota ta zwana jest w literaturze minimum egzystencji. Stanowi ona nie tylko kwotę odpowiadającą fizycznym potrzebom podatnika, lecz także jego cywilizacyjno-kulturalnym aspiracjom. Kwota ta rośnie wraz ze wzrostem standardu życiowego. Minimum egzystencji powinno być określone za pomocą koszyka wydatków na osobę i to najwłaściwiej w okresie miesiąca. W koszyku wydatków powinny się znaleźć te nakłady, które są przeznaczone na kupno żywności, odzieży, opłacenie mieszkania, środków komunikacji i łączności, na kształcenie i kulturę oraz zdrowie. Koszyk kosztów utrzymania powinien być podawany do wiadomości publicznej, by podatnicy mogli się przekonać o tym, czy został on właściwie wykoncypowany, gdyż ma to ważne znaczenie emocjonalne. Wspomniane minimum egzystencji powinno podlegać indeksacji w zależności od oficjalnej i wiarygodnej stopy inflacji. Chodzi o to, by przedmiotem opodatkowania był dochód realny. Sposoby tej indeksacji mogą być różne. Jest ona jednak niezbędna, gdyż w wyniku inflacji różnie rozkładają się korzyści i koszty podatników. Podstawę opodatkowania powinna stanowić nadwyżka ponad określone minimum egzystencji.

Niekiedy postuluje się, by podstawę opodatkowania stanowiła określona część przeciętnej płacy w gospodarce uspołecznionej. Nie jest to uzasadnione, gdy się zważy na sposoby kształtowania wynagrodzeń w Polsce. Mają one w znacznym stopniu cechy decyzji politycznych. Pewne grupy zawodowe są uprzywilejowane branżowo (np. hutnicy, górnicy), co z punktu widzenia poprawności struktury ekonomicznej nie znajduje uzasadnienia. Inne grupy są uprzywilejowane z punktu widzenia ich znaczenia dla sprawowania władzy (organizacje militarne i paramilitarne). Wiele jest elementów uznaniowości, by nie powiedzieć dowolności w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń (np. widełkowe różnicowanie wynagrodzeń tych samych grup pracowników naukowych). Nad całością sposobów kształtowania wynagrodzeń dominuje przekonanie o ich instrumentalnym znaczeniu dla zachowania spokoju i przeciwdziałania niepokojom społecznym (strajkom, wystąpieniom ulicznym i innym formom manifestacji niezadowolenia). Załogi dużych zakładów pracy mają silnie ugruntowaną świadomość naciskowego kształtowania wysokości wynagrodzeń, bez związku z wydajnością i rezultatami pracy oraz kwalifikacjami zawodowymi. Wszystkie te czynniki, w znacznym stopniu pozakonomiczne, wpływają na poziom przeciętnej płacy. Nie może ona zatem stanowić dostatecznej podstawy kształtowania wysokości opodatkowania, gdyż i ono byłoby oderwane w dużym stopniu od czynników ekonomicznych. Dlatego, gdyby przyjąć za podstawę opodatkowania przeciętne wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej, należałoby najpierw uporządkować system ich kształtowania, zwłaszcza kryteria stanowiące podstawę określania ich poziomu. Na razie jesteśmy w praktyce od tego odlegli. Dlatego należy przyjąć za podstawę opodatkowania wspomniane już minimum egzystencji.

Na kształtowanie podstawy opodatkowania mają także wpływ względy rodzinne. Chodzi tu o sposoby opodatkowania dochodu małżonków i dzieci.

W zakresie określania podstawy opodatkowania małżonków można wskazać na dwa tego sposoby — na kumulację i odrębność. W przypadku kumulacji następuje łączne opodatkowanie osiąganego przez małżonków dochodu. Można jednak ich dochody opodatkować w sposób niezależny od siebie i wówczas fakt zawarcia małżeństwa nie ma znaczenia dla celów podatkowych. Można wreszcie zastosować metodę mieszaną, zwaną splittingiem. Polega ona na łącznym opodatkowaniu dochodów małżonków, które najpierw są dzielone przez 2 i z kolei przypadający podatek jest również mnożony przez 2. Zagadnienie to nie jest jednak tak proste jakby mogło się wydawać. Wystarczy sięgnąć po trzy przykłady, by się o tym przekonać.

Przykład I — osoba samotna osiągająca 50 tys. zł dochodu miesięcznie.

Przykład II — pracujący małżonek osiąga 50 tys. zł miesięcznie, lecz drugi z małżonków nie ma żadnego dochodu.

Przykład III — oboje małżonkowie pracują i każde z nich osiąga po 25 tys. zł dochodu miesięcznie.

Nasuwa się pytanie, czy we wszystkich tych trzech przykładach ma być stosowane jednakowo wysokie opodatkowanie. Odpowiedź jest negatywna. Przede wszystkim zdolność płatnicza osoby samotnej (przykład I) jest większa aniżeli małżeństw (przykłady II i III). Natomiast zdolność płatnicza obu małżeństw jest jednakowa i dlatego także powinny one opłacać podatek w jednakowej wysokości. Zróżnicowanie między kwotą podatku osoby samotnej a osobami pozostającymi w związku małżeńskim powinno być dokonywane w formie odpowiednich kwot wolnych od podatku. Można by owo zróżnicowanie osiągnąć przez odpowiednie ukształtowanie skali podatkowej lub przez zgołą odrębną dla małżonków skalę podatkową. Rozwiązań może być kilka. Można by postulować przyjęcie dwójakiego rozwiązania opodatkowania małżonków — skumulowane lub odrębne. Małżonkom należałoby pozostawić swobodę wyboru określonego sposobu, co w wielu ustawodawstwach podatkowych jest stosowane. Odpowiadałaby to postulatowi emancypacji obojga małżonków m. in. na gruncie podatkowym.

Rozważenia wymaga opodatkowanie dochodu dzieci zarówno nieletnich, jak i pełnoletnich (gdy pobierają naukę w szkołach wyższych). Chodzi tu o dzieci uzyskujące z różnych źródeł dochody i pozostające z rodzicami we wspólnym gospodarstwie domowym. W tym przypadku można by postulować łączne opodatkowanie dochodów dzieci i rodziców. Miałoby to uzasadnienie z jednej strony w obowiązku alimentacji dzieci przez rodziców, jak i w obowiązku współuczestniczenia dzieci w kosztach

ponoszonych przez gospodarstwo domowe, gdy osiągają one samodzielnie dochód.

W gospodarstwie domowym pozostają nie tylko rodzice i dzieci, ale niekiedy inni członkowie rodziny (dziadkowie, rodzeństwo), którzy albo dysponują własnym dochodem (renty, emerytury) lub też nim nie dysponują. Wówczas wyłania się kwestia zdolności płatniczej nie tyle poszczególnego podatnika, ile gospodarstwa domowego jako całości. Tutaj najogólniej biorąc można by proponować dwojakie rozwiązanie. Po pierwsze — w przypadku osiągania dochodu przez dalszych członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym można się zastanowić nad ich kumulacją. Po wtóre, jeżeli takiego dochodu nie osiągają, można by zastanowić się nad określeniem wolnej kwoty podatkowej dla tego członka gospodarstwa domowego, który osiąga najwyższy dochód. Jest to istotnie trudny problem, ale wymaga on także rozważenia. Rodzina bowiem spełnia wiele funkcji wychowawczych, kulturowych i ekonomicznych, które wymagają poniesienia kosztów. Koszty te można refundować za pomocą systemu dodatków lub też zwolnień i ulg podatkowych, albo i jednych, i drugich. Wiele zależy od socjalnych komponentów podatku. Można też sięgnąć do kredytowania, na przykład kształcenia w szkołach wyższych, przy ewentualnej możliwości umorzenia udzielonego kredytu. Celowe byłoby przyjęcie tu zróżnicowanej kompozycji sposobów rozwiązania tej kwestii. Na tym tylko przykładzie widoczny jest szeroki kontekst rozwiązań podatkowych i ich uwarunkowania.

Niezwykle ważnym elementem konstrukcji podatku dochodowego jest jego skala (stawki). Możliwych wariantów skal podatkowych jest kilka. Jednak dla podatku dochodowego dwie uznawane są za najwłaściwsze. Są to skala progresywna i skala liniowo(proporcjonalnie)-progresywna. Skala progresywna tradycyjnie jest uważana za najwłaściwiej nawiązującą do zdolności płatniczej podatnika i do idei sprawiedliwości podatkowej, chociaż jest ona trudna do zdefiniowania. Skala progresywna daje duże możliwości zróżnicowania wysokości obciążenia. Można bowiem wskazać na trzy jakby strefy skali progresywnej — początkową, środkową i najwyższą. Ukształtowanie wspomnianych stref jest uzależnione od relacji dochodu opodatkowanego. W tzw. strefie początkowej stawki podatkowe są na ogół łagodne i nie przekraczają 20%. Stosowane są one do niższych dochodów, których poziom wymaga określenia. Większe zróżnicowanie stawek podatkowych ma miejsce w strefie środkowej skali podatkowej. Zróżnicowanie ich kształtuje się na poziomie od 30% do 50%. W tej strefie też usytuowanych jest gros dochodów opodatkowanych. Może ona mieć różny stopień zróżnicowania. W pewnych przedziałach podstawa opodatkowania może być bardziej stroma, w innych spłaszczona. Uzależnione byłoby to od założeń polityki gospodarczej, socjalnej i finansowej. Natomiast najwyższa strefa stawek odnosiłaby się do podatników o najwyższym dochodzie i łącznie nie powinna przekra-

czać 65%. Koncypowanie stawek podatkowych nie jest zabiegiem technicznym, gdyż trzeba w ich konstrukcji zawrzeć wiele różnych czynników. Na przykład w przypadku najwyższej strefy trzeba zwrócić uwagę na to, by dobrze sytuowani byli stymulowani nie tylko do konsumpcji i oszczędzania, lecz nade wszystko do inwestowania. Tworzenie kapitału jest bowiem istotnym czynnikiem postępu ekonomicznego. Również w strefie środkowej należałoby zwrócić uwagę na kształtowanie się dochodu realnego i jego przeznaczenia oraz późniejszego opodatkowania (np. w formie podatku majątkowego). W tej strefie powinna być brana pod uwagę także skłonność podatników do wydajności pracy, do doskonalenia kwalifikacji zawodowych itp. Chociaż podatek nie powinien tu zastępować systemu kształtowania wynagrodzeń. W ukształtowaniu skali podatkowej powinna być uwzględniona tzw. sprawiedliwość pionowa (między różnymi wielkościami dochodu) i pozioma (wobec tego samego poziomu dochodu). Dlatego też ukształtowanie progresji powinno poprzedzić szereg analiz ekonomicznych i socjalnych.

Skala liniowo-progresywna prowadzić może do pewnego uprzywilejowania osób osiągających niższe dochody, przy silniejszym obciążeniu zamożniejszych. Jest to na pierwszy rzut oka właściwe. Nie jest jednak pozbawione zastrzeżeń. Względy polityki socjalnej nie zawsze dadzą się pogodzić z względami polityki ekonomicznej (np. tworzeniem kapitału i czerpaniem zeń dochodu). Jeżeli bowiem chce się rozbudzić przedsiębiorczość, to można to uczynić przede wszystkim z osobami dysponującymi odpowiednim kapitałem i chcącym go inwestować. Dlatego też najwyższa stawka nie powinna przekraczać 65%. Można by nawet się zastanowić nad jej obniżeniem do poziomu 55%, co mogłoby skłonić warstwę zamożną do zajęcia się przedsiębiorczością. Wydaje się bowiem, że problem nie polega na preferowaniu pracy i ewentualnym restrykcyjnym opodatkowaniu kapitału, lecz na stworzeniu dla warstw słabszych ekonomicznie warunków dostatniego życia i to zarówno na miarę potrzeb, jak i aspiracji. Ta filozofia powinna się ujawnić w toku koncypowania skali podatkowej. Osobiście opowiadałbym się na rzecz progresji z daleko idącym zróżnicowaniem stawek w poszczególnych przedziałach podstawy opodatkowania. Wszystko to wymagałoby zbadania aktualnego stanu zamożności w Polsce i ustalenia podstawy opodatkowania według wyników tych badań. Wysoka krańcowa stawka progresywna ma jeszcze i ten negatywny skutek, że stanowi bodziec do uchylania się od podatku i do uciekania do działalności w ramach „second economy” (drugiego obiegu). Dlatego należy porzucić myśl o ewentualnie dyskryminującym opodatkowaniu dochodów z tytułu kapitału i praw majątkowych. Inaczej powracać będzie teza o egalitarystycznym traktowaniu wszystkich podatników. Okazała się ona w przeszłości nie tylko błędna, ale i szkodliwa, gdyż hamowała rozwój przedsiębiorczości, podejmowanie ryzyka itp.

Powszechność opodatkowania nie powinna być naruszana przez szeroki zakres zwolnień podatkowych. One powinny być ograniczone do niezbędnego minimum i powinny mieć wyłącznie charakter przedmiotowy. Opracowanie listy zwolnień podatkowych nie będzie sprawą łatwą, ale niezbędną. Natomiast niezbędne jest przyznanie określonych ulg ze względu na przeznaczenie dochodu. Ulgi te byłyby natury ekonomicznej i socjalnej. Do ulg ekonomicznie uzasadnionych należałoby zaliczyć te, które łączą się z wydatkami inwestycyjnymi. Chodzi tu o szeroko pojęty zakres inwestycji, jak na przykład: budowa domów jednorodzinnych, remont i modernizacja wyposażenia mieszkań, budowa mieszkań w domach wielomieszkaniowych, budowa i remont przedsiębiorstwa, kupno maszyn i urządzeń. Należałoby się też zastanowić nad stosowaniem ulg związanych z działalnością twórczą w dziedzinie nauki, oświaty i sztuki (kupno książek, wyposażenia pokoju do pracy, kupno materiałów i wyposażenia technicznego). Pozytywne skutki tych ulg przewyższałyby związane z tym spadek wpływów budżetowych. Ulgi socjalne miałyby głównie charakter rodzinny. Ale powinny być również uwzględnione świadczenia dobrowolne na cele społeczne (budowa szpitali, szkół, pomoc dla dzieci i sierot, osób niepełnosprawnych itp.). Pozwoliłoby to na ograniczenie wydatków budżetowych na wspomniane cele. Katalog zwolnień i ulg podatkowych powinien być enumeratywnie określony i nie powinien być zbyt często na skutek doraźnych czynników zmieniany, gdyż wówczas podważałoby to ich sens.

Wymiar podatku dochodowego powinien być uzależniony od rodzaju źródeł przychodu. Podstawową formą powinna być deklaracja podatkowa wraz z instrukcją objaśniającą sposób jej wypełniania. Można by tu sięgnąć do deklaracji i instrukcji stosowanych zarówno w Republice Federalnej Niemiec, jak i w Stanach Zjednoczonych. Są one przejrzyste, opisane zrozumiałym językiem i przez to ułatwiają pracę nie tylko podatnikowi, ale i organom skarbowym. Prostota formułowania deklaracji podatkowych ogranicza też zasięg pomyłek i częściowo możliwość uchylania się od podatku. W pewnych przypadkach wymiar podatku dochodowego mógłby być dokonywany przez organy skarbowe na podstawie szacunku (na przykład wobec rolników, rzemieślników i prywatnych handlowców). Wówczas deklaracja podatkowa miałaby znaczenie posiłkowe. Oczywiście przeprowadzony przez organ skarbowy szacunek dochodów powinien uzyskać chociażby minimum akceptacji podatnika. Nie można wykluczać na tym tle sporów między organem skarbowym a podatnikiem. Rozstrzygane powinny one być przez sądy administracyjne lub specjalne sądy podatkowe. Sędziami powinny być osoby znające nie tylko ustawodawstwo podatkowe, lecz również naukę ekonomii, gdyż umożliwi to poprawną interpretację przepisów. Obecny stan w zakresie rozstrzygania sporów jest wysoce niezadowolający.

Podatek dochodowy ma wiele walorów. Stanowi bowiem wydajne

źródło dochodów budżetowych. Elastycznie reaguje przy tym na zmiany zachodzące po stronie podatnika i to bez konieczności zmiany przepisów podatkowych. Jest on również dostatecznie skutecznym narzędziem polityki redystrybucji dochodów, gdyż nawiązuje do zdolności płatniczej podatnika. Z tego względu najbardziej akcentuje on ideę sprawiedliwości podatkowej, zwłaszcza poprzez odpowiednie ukształtowanie progresji. Już te cechy podatku dochodowego ukazują jego podstawowe miejsce w systemie podatkowym. Dlatego także w polskim systemie podatkowym powinien on, obok podatku od wartości dodanej, stać się jego rdzeniem.

Wzorów dla reformowania polskiego podatku dochodowego dostarczają przeprowadzona w październiku 1986 r. w USA reforma i przygotowywana w RFN kolejna reforma podatkowa. Należałoby sięgnąć i do tamtych wzorów.

Jednakże na gruncie polskim nie będzie łatwe wprowadzenie podatku dochodowego, gdyż istnieją różnego rodzaju opory. Ważne znaczenie należy przypisać oporom psychologicznym, które towarzyszą każdemu nowemu podatkowi, a dochodowemu w szczególności. Niezależnie od tego podatek dochodowy mógłby doprowadzić do przejściowego spadku dochodów osobistych, co będzie negatywnie przyjęte przez podatników. I właśnie to zjawisko wskazuje na potrzebę uprzedniego uporządkowania systemu kształtowania dochodów w ogóle. Podatnik, który zna kryteria kształtowania dochodów, łatwiej może zaakceptuje przejściowy ich spadek, gdy istnieje będzie realna perspektywa ich stopniowego podwyższenia, uzależnionego od indywidualnego wkładu pracy, kwalifikacji i zdolności do kreacji. Porządkowaniu systemu kształtowania dochodów powinno towarzyszyć porządkowanie systemu cen i to w kierunku przywrócenia mu ekonomicznego i socjalnego sensu. Wprowadzenie podatku dochodowego nie powinno być zatem dokonane w sposób izolowany. Niektórzy autorzy twierdzą, że system opodatkowania dochodu może nie zdać egzaminu ze względu na trudności w sprawdzaniu wiarygodności deklaracji podatkowych. Nie jest to pogląd uzasadniony, ponieważ istotne jest zaufanie do podatnika.

Nakreślone tu elementy podatku dochodowego nie zostały opracowane w sposób wyczerpujący. Jedynie ukazane zostały podstawowe rozwiązania. Analizy wymaga ich wprowadzenie w życie w obecnych warunkach polskich. Dlatego można by postulować przyjęcie pewnego okresu przejściowego na stopniowe wprowadzanie podatku w życie w miarę porządkowania systemu kształtowania dochodów i cen. Również analizy wymaga obecny system podatkowy, by wyeliminować istniejące sprzeczności i niekonsekwencje. Celowe byłoby opracowanie kompleksowej oceny funkcjonowania systemu podatkowego. Powinni jej dokonać eksperci łącznie z politykami, gdyż będzie ona wówczas pełniejsza. Należy też wykorzystać sprzyjającą okazję do wprowadzania podatku dochodowego, ponieważ jego celowość nie jest kwestionowana.

## AN OUTLINE OF CHANGES IN PERSONAL INCOME TAXATION IN POLAND

## Summary

The article discusses the problem of personal income taxation reform in Poland. The proposed changes consist in introducing common income tax. The author sketches the conception of such a tax. Therefore, he discusses specific elements of the income tax construction, such as the subject of the income tax, its assessment basis, tax-rate, tax reductions and exemptions. The author declares for common taxation of income with one tax. Hence, he proposes to eliminate separate income tax for a non-socialized sector of the economy. Besides, he is also for including into income taxation the income obtained from agricultural activity (from both plant and animal production as well as from special sectors). The above postulate may evoke reservations and cause trouble in its practical implementation. The introduction of income tax should be preceded by setting the system of personal income and prices in order. Otherwise the tax reform will be of isolated character and of limited importance. In the article the author shows the difficulties connected with the introduction of the said tax. They are of psychological and economic nature. Besides, it is also necessary to analyse in detail the existing tax law in order to eliminate inconsistency and incoherency of tax law regulations. Finally, the author points out to the need of examining American and West German examples of tax law since they contain many solutions which may be interesting from a Polish point of view.