

Teresa Famulska

Bezpośrednie opodatkowanie dochodów ludności

Dr T. Famulska - katedra finansów Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Reformowanie polskiego systemu podatkowego wiąże się z wprowadzeniem od 1992 roku powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych. Konstrukcja ta zastępuje często krytykowane, funkcjonujące dotychczas w tym zakresie podatki: wyrównawczy, od wynagrodzeń, dochodowy, od płac oraz podatek rolny w części dotyczącej podatku od działów specjalnych produkcji rolnej.

Podatki od dochodów osób fizycznych stosowane są szeroko w krajach o gospodarce rynkowej. Podobnie jak opodatkowanie obrotu, ta forma podatku przeszła swoistą ewolucję. W efekcie z wielu różnorodnych konstrukcji wykształciła się jedna, o zbliżonych rozwiązaniach w poszczególnych państwach zachodnich. Zasadnicza różnica przejawia się obecnie w liczbie szczebli poboru tego podatku (jedno- lub wieloszczeblowe).

Podatek od dochodów osób fizycznych pobierany jest od całości dochodów osiągniętych przez podatnika z różnych źródeł. Są to głównie dochody w formie płac, dochody z przedsiębiorstw indywidu-

alnych, gospodarstw rolnych i leśnych, z nieruchomości (czynsze), z innej indywidualnej działalności gospodarczej o charakterze dorywczym, z rent i emerytur oraz dochody z kapitału (1).

Podstawa opodatkowania określona jest zazwyczaj w przepisach podatkowych jako tzw. dochód netto czyli przychód (dochód brutto) pomniejszony o koszty jego uzyskania oraz inne odliczenia przysługujące podatnikowi. Potrącenia mogą mieć charakter ogólny i obejmują straty losowe, składki na ubezpieczenia społeczne, alimenty i inne trwałe obciążenia na rzecz osób trzecich, wydatki na opiekę lekarską, także ryczałtowe potrącenia z tytułu opieki nad dzieckiem i inne.

Obok potrąceń ogólnych powszechnie stosowane są potrącenia osobiste, które służą uwzględnieniu indywidualnej sytuacji podatnika, zwłaszcza sytuacji rodzinnej, wieku itp. Konstrukcja potrąceń tworzy pewne minimum dochodu, które jest wolne od opodatkowania. Podobny rezultat daje zastosowanie stawki zerowej lub zaniechanie pobrania podatku do pewnej jego kwoty. Takie rozwiązania umożliwiają progresję ciągłą w opodatkowaniu, nie zapewniają natomiast tradycyjne wskazanie poziomu dochodów wolnych od podatku, powyżej którego dochody w całości podlegają opodatkowaniu.

Z tych doświadczeń skorzystano przy konstrukcji polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych (2). Należy zauważyć, że w krajach zachodnich, z których wzorców korzystamy, przesunięcie rangi w systemach podatkowych na rzecz podatków bezpośrednich, kosztem roli podatków pośrednich, nastąpiło głównie ze względów sprawiedliwości społecznej. Podatki bezpośrednie mają możliwość uwzględnienia tzw. zdolności podatkowej, czyli zdolności do ponoszenia określonego ciężaru podatkowego. Jest oczywiste, że może ją posiadać tylko ten, kto jest w stanie utrzymać się z własnych dochodów. Często mówi się nawet o tzw. podatku negatywnym czyli zasiłku - podatku względem najuboższych podatników. Drugim elementem teorii zdolności podatkowej jest silna progresja w stosunku do bardzo wysokich dochodów.

Realizacja zasady sprawiedliwości za pośrednictwem podatków bezpośrednich odbywa się zatem:

- przez ochronę dochodów najniższych (tworzenie kategorii minimum, poniżej którego dochody nie tylko nie są obciążane, ale mogą być zasilone) oraz
- przez znaczne opodatkowanie dochodów najwyższych.

Możliwości takich nie dają podatki typu pośredniego wliczane w cenę,





sprawiedliwe tylko pozornie. Obciążają one bowiem wszystkich nabywców równo, nie uwzględniając wysokości ich dochodów, co w rzeczywistości powoduje opodatkowanie typu regresywnego: im niższy dochód, tym wyższe obciążenie.

Wprowadzany w Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych należy zatem rozpatrywać nie tylko w kontekście uporządkowania systemu podatkowego, czy dostosowania do rozwiązań Europy Zachodniej, ale także właśnie z punktu widzenia zasady sprawiedliwości podatkowej.

Dla ochrony grup o dochodach najniższych (podobnie jak w państwach zachodnich) nie określa się bezpośrednio kwoty - minimum; wynika ona z konstrukcji potrąceń. Wątpliwości budzi jednakże rząd wielkości ogólnych odliczeń. Od należnego podatku odliczana ma być kwota w wysokości 864 tys. zł rocznie, co oznacza kwotę 72 tys. zł miesięcznie, a równocześnie przy podstawowej stawce 20% oznacza, że minimum zwolnione z obciążenia podatkiem to dochód w wysokości 360 tys. zł miesięcznie i uwzględniając, że zryczałtowane potrącenie kosztów ma wynosić 1944 tys. zł rocznie, co daje 162 tys. zł miesięcznie, zatem tylko osoby fizyczne o dochodach poniżej 522 tys. zł miesięcznie⁽³⁾ zostały uznane jako grupa, która może być zwolniona z obciążenia podatkiem. Zauważyć należy, że między innymi emeryci i renciści nie potrącają kosztów uzyskania przychodów, stąd dla nich minimum bez podatku jest niższe i stanowi 360 tys. zł miesięcznie.

Trzeba rozważyć problem - jak się wydaje oczywisty - jak minimum wynikające z rozwiązań podatkowych ma się do minimum socjalnego spauperyzowanego społeczeństwa? Jak jest uzasadnienie pobierania podatku z dochodów nie zabezpieczających minimum?

Według danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych o poziomie minimum socjalnego (dane szacunkowe) można przyjąć, że w grudniu 1989 roku kwota 150 tys. zł na osobę to dochód niski; uwzględniając wzrost cen detalicznych w 1990 roku o około 685% należy uznać, że w

końcu roku 1990 dochód niski wynosił prawie 1 mln. zł miesięcznie. Zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, osoba o takim dochodzie miesięcznym w roku 1992 staje się podatnikiem. Rekompensowanie ciężaru obciążeń podatkowych czyli tzw. ubruttowanie dochodów (jeżeli faktycznie występuje przy wprowadzeniu tego podatku) oznacza, że każdy następny wzrost dochodów i równocześnie podatku dokonywać się będzie już bez wyrównania.

Drugim elementem realizacji zasady sprawiedliwości jest progresywne obciążenie dochodów wysokich. Zgodnie z ustawą najwyższa stawka podatkowa wynosi 40% i jest niższa niż w krajach zachodnich, gdzie zazwyczaj przekracza 60%. Progresja podatkowa najsurowsza jest w dolnej części tabeli, im wyżej tym jest łagodniejsza⁽⁴⁾. Stosunkowo niska progresja w przedziale najwyższym może jednak znaleźć uzasadnienie w motywowaniu do zwiększenia dochodów w ogóle, a więc do wzrostu przedsiębiorczości. Pozostaje problem, jakiej liczby podatników taka konstrukcja bodźcowa będzie dotyczyć.

Oprócz niskiego obciążenia najniższego przedziału dochodowego, należałoby oczekiwać innych zachęt do pobudzenia przedsiębiorczości, do brania udziału w procesach prywatyzacji itp.

Wprowadzana konstrukcja przewiduje w tym zakresie przejściowe (na lata 1992 i 1993) zwolnienie od podatku dochodowego dochodu ze sprzedaży udziałów w spółkach, akcji, obligacji i innych papierów wartościowych. Problemem pozostaje, jaka będzie sytuacja prawnopodatkowa dochodów kapitałowych po 1993 roku. Rynek kapitałowy to rynek papierów wartościowych długoterminowych, stąd potencjalnych inwestorów interesują rozwiązania dotyczące długiego okresu. Podatek dochodowy od osób fizycznych nie zawiera także atrakcyjnych instrumentów skłaniających do inwestycji⁽⁵⁾.

Jako element pozytywny wprowadzanej konstrukcji należy uznać wyłączenie z obciążenia podatkiem

odsetek od wkładów i rachunków bankowych oraz dochodów z obligacji i innych papierów wartościowych, z wyjątkiem dywidend, chociaż projekty przewidywały takie rozwiązania jedynie przejściowo na rok 1992.

Zasygnalizowane wątpliwości, wiążące się z wprowadzaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych, reasumują dwa zasadnicze wnioski:

1) Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości konieczne jest wyłączenie z opodatkowania (np. przez zastosowanie stawki zerowej dochodów do pułapu zabezpieczającego minimum socjalne.

2) Progresywne podatki dochodowe o wysokich stawkach są instrumentami, na które podatnicy silnie i szybko reagują. Jest to więc narzędzie, które konstrukcyjnie nadaje się do pobudzenia przedsiębiorczości, innowacyjności, aktywności w procesach prywatyzacyjnych itp. Podatek dochodowy od osób fizycznych można zatem - poprzez odpowiedni system ulg - skutecznie wykorzystać do celów pozafiskalnych.

Teresa Famulska

1. Por. D. GOTZ-KOZIERKIEWICZ: Systemy podatkowe w krajach zachodnich, (w:) Zasady opodatkowania dochodów osobistych ludności w różnych krajach. Praca zbiorowa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, "Studia i Materiały" 1989 r., nr 7, s. 18 i 19.

2. Por. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, "Dziennik Ustaw" 1991 r., nr 80, poz. 350

3. Por. J. FISZER: Projekt podatku dochodowego od osób fizycznych, "Rzeczpospolita" 1991, nr 89

4. Por. T. JEZIORAŃSKI: Tylko wyznaczenie wiary, "Życie Gospodarcze" 1991, nr 16

5. Por. K. SZCZEPAŃSKI: Podatek dochodowy od osób fizycznych, "Fiskus" 1991, nr 18