

Ilona Szczepańska

WYBRANE ELEMENTY KONSTRUKCJI PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH I ICH ZNACZENIE W REALIZACJI POLITYKI PODATKOWEJ

WSTĘP

Jedną z najważniejszych funkcji, jaką spełniają podatki, jest regulacja dochodu i majątku podatnika. Naturalną konsekwencją ich nakładania jest przesunięcie środków finansowych od podatnika do budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku podatków o zasięgu lokalnym. Zakres tej regulacji w dużej mierze jest jednak uzależniony od kształtu prowadzonej przez państwo polityki podatkowej, a narzędziem służącym jej realizacji w największej mierze są podatki obciążające dochody osobiste.

Decyzje parlamentu dotyczące kierunków prowadzonej polityki podatkowej, w tym m.in. kształtu skali podatkowej, ilości i rodzaju występujących preferencji podatkowych, są związane z istnieniem przeciwstawnych koncepcji podatkowych. Wywodzą się one z dwóch podstawowych teorii ekonomicznych.

Elementem polityki podatkowej o charakterze interwencyjnym, propagowanej przez brytyjskiego ekonomistę J.M. Keynesa, są przede wszystkim różne formy wykorzystywania podatków do oddziaływania, stymulowania lub ograniczania określonych kierunków działalności podatnika.

Poglądy przeciwstawne są reprezentowane przez ekonomistów szkoły neoliberalnej. U jej podstaw leży koncepcja wywodząca się z teorii ekonomii klasycznej A. Smitha, która mówi, że podatki mają służyć przede wszystkim gromadzeniu dochodów publicznych. Ich wysokość powinna być jednak jak najniższa. Konstrukcja podatku nie powinna natomiast zawierać ulg, zwolnień i innych preferencji podatkowych, a dochody należy opodatkować proporcjonalnie.

Niniejsze opracowanie jest próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wybrane elementy konstrukcji podatków obciążających dochody osobiste

mogą stanowić skuteczny instrument służący do prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej. Aby odpowiedzieć na postawione pytanie w pierwszej kolejności należy się odnieść do samego pojęcia polityki podatkowej oraz celów jakie przed sobą stawia.

1. POJĘCIE, CEL I NARZĘDZIA POLITYKI PODATKOWEJ

Polityka podatkowa stanowi rdzeń polityki fiskalnej. Jest przy tym jednocześnie jednym z głównych instrumentów polityki społeczno-gospodarczej. Jej rola nie ogranicza się tylko do funkcji fiskalnej. Zadaniem polityki podatkowej, oprócz zapewnienia dochodów pozwalających na sfinansowanie działalności państwa, jest zagwarantowanie możliwości osiągnięcia różnych celów społeczno-gospodarczych. Wyzwania w tym zakresie mogą być realizowane poprzez odpowiednie kształtowanie wysokości stawek podatkowych, ulg, zniżek czy zwolnień podatkowych. O jej kształcie decydują zatem czynniki ekonomiczne, społeczne, a także polityczne. Z uwagi na splot wzajemnych uwarunkowań nie jest możliwe osiągnięcie idealnej harmonii w tym zakresie. Osiągnięcie celu fiskalnego i ekonomicznego jest trudne i wymaga od twórców polityki podatkowej umiejętności przewidywania jej skutków zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Jak pisze A. Gomułowicz¹, wymaga to czasem poświęcenia jednego dobra *dla realizacji innego, które uznaje się za ważniejsze*. Dodatkowo w obecnych warunkach kolejnym wyzwaniem jest globalizacja, która zmusza rządy wielu państw do przyjęcia podobnych rozwiązań, co z kolei determinuje do reformowania poszczególnych systemów podatkowych w zbliżonym kierunku. Zdaniem K. Jandy-Jendrośki², o wyznaczeniu celów polityki podatkowej decydują również warunki społeczne, ekonomiczne i polityczne występujące w danym państwie. Powodzenie realizacji założonej polityki jest natomiast determinowane przez formy opodatkowania oraz kształt poszczególnych konstrukcji podatkowych.

Do podstawowych celów polityki podatkowej, jako części składowej polityki finansowej, zaliczyć można m.in. sprawność w realizacji funkcji docho-

¹ A. Gomułowicz, *Polityka podatkowa w Polsce i przestanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 5, s. 130.

² K. Jandy-Jendrośka, *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, Acta Universitas Wratislaviensis No. 182, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 1973, s. 28.

dowej, stabilizację i wzrost gospodarczy, a także sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych oraz niskie koszty realizacji podatków³.

Właściwe konstruowanie polityki podatkowej wymaga zatem dokładnej analizy już istniejących rozwiązań, a jej cele powinny i mogą być realizowane poprzez wykorzystanie podatków o odpowiedniej konstrukcji. W największym wymiarze rola taka może być przypisana podatkom dochodowym. Nie bez znaczenia jest też sposób rozłożenia ciężarów podatkowych w kontekście powszechności opodatkowania i równomierności w opodatkowaniu⁴.

Polityka podatkowa jest uwarunkowana zaletami i wadami poszczególnych podatków tworzących system podatkowy. Część rozwiązań prowadzi do zwiększenia popytu lub podaży, inne mogą wspierać określone działy gospodarki, np. poprzez zmniejszenie ciężaru podatkowego. Polityka podatkowa powinna uwzględniać również ewolucję współczesnych społeczeństw oraz czas trwania administracyjnych procedur. Powinna być również prowadzona w taki sposób, aby unikać spóźnionych decyzji, które są już nieodpowiednie do zmieniających się warunków socjalnych i gospodarczych⁵.

Wrażliwość podatku na wahania koniunktury zależy od rodzaju przedmiotu opodatkowania oraz technik jego poboru. Podatki dochodowe są wrażliwe na zmiany wynagrodzeń i poziom bezrobocia. Wpływy z podatków obrotowych są natomiast silnie uzależnione od krajowej konsumpcji. Przykładem podatku, który w największym stopniu charakteryzuje się brakiem związku między podstawą opodatkowania a działalnością gospodarczą, jest podatek gruntowy.

Współcześni twórcy polityki podatkowej stają przed wieloma problemami, które z jednej strony polegają na konieczności sfinansowania stale wzrastających potrzeb obywateli w dostarczaniu przez państwo dóbr i usług publicznych. Pojawia się więc konieczność zwiększania wydajności fiskalnej z poszczególnych tytułów podatkowych. Z drugiej strony występują problemy związane z koniecznością stosowania takich rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby na rozwój gospodarczy. Wyzwaniem staje się również globalny kryzys. Jego negatywne rezultaty, zdaniem nie tylko wielu teoretyków, ale i praktyków, mogłaby złagodzić prowadzona w odpowiedni sposób polityka podatkowa.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 3, Ars Boni Et Aequi, Poznań 1998, s. 143.

⁴ A. Gomułowicz, *Polityka podatkowa...*, op. cit., s. 131.

⁵ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 176.

Polityka podatkowa poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej pozostaje w ich gestii, jest suwerenna, ma charakter narodowy i może być indywidualnie modelowana, w zależności od potrzeb i poziomu rozwoju danej gospodarki. Należy jednak pamiętać, że Wspólnota Europejska w swoich działaniach dotyczących polityki podatkowej opiera się na dwóch podstawowych zasadach:

- 1) subsydiarności, zgodnie z którą na szczeblu unijnym są podejmowane tylko te decyzje, których przeniesienie na tę płaszczyznę daje gwarancje wyższej skuteczności i efektywności, w związku z czym instytucje unijne nie mają uprawnień do samodzielnego kreowania i nakładania podatków. Odgrywają zatem rolę koordynatora w zakresie zgodności polityki podatkowej z celami Unii Europejskiej. Koordynacja powinna polegać na szukaniu racjonalnego kompromisu między potrzebą zmniejszania różnic w podatkach w interesie Unii Europejskiej a zachowaniem stosownej autonomii państw członkowskich w polityce podatkowej, wynikającej z uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i historycznych;
- 2) proporcjonalności, która oznacza, że na szczeblu unijnym powinny być podejmowane działania konieczne, na poziomie niezbędnego minimum, które pozwolą na osiągnięcie założonych przez wspólnotę celów. Niezbędne minimum – o którym mowa – jest wymagane zarówno przy oszacowaniu kosztów finansowych operacji podatkowych, jak i przy utracie na rzecz Unii Europejskiej części narodowych kompetencji w sprawach podatków. Przestrzeganie tej zasady wynika z faktu, że kraje członkowskie niechętnie pozbywają się praw do stanowienia własnych systemów podatkowych. W zakresie opodatkowania osób fizycznych wspólna polityka podatkowa obejmuje m.in. przepisy dotyczące zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu oraz uchylaniu się od nich⁶.

Jednocześnie obowiązujące w państwach członkowskich systemy podatkowe nie mogą naruszać postanowień traktatu w zakresie swobodnego przepływu pracy i kapitału oraz zasady niedyskryminacji.

Wobec powyższego, można stwierdzić, że pomimo instytucjonalnych przeszkód w podejmowaniu suwerennych decyzji w sferze podatków, dotychczasowe działania Wspólnoty Europejskiej w tej dziedzinie można określić mianem wspólnotowej polityki podatkowej. O jej istnieniu świadczą przede wszystkim

⁶ Na wspólną politykę podatkową składa się również harmonizacja poziomu stawek podatkowych oraz likwidacja różnic w konstrukcji podatków pośrednich, które mogłyby negatywnie wpłynąć na konkurencję w ramach wspólnego rynku. Dotyczy to przede wszystkim podatku VAT i akcyzy. Wspólna polityka podatkowa to również przepisy dotyczące zapobiegania szkodliwym skutkom konkurencji podatkowej.

kim jasno określone cele. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Wspólnota Europejska umiejętnie wykorzystuje narzędzia podatkowe do osiągnięcia określonych celów. Polityka ta ma jednak specyficzny charakter, który wyraża się w tym, że Unia Europejska do osiągnięcia celów ponadnarodowych wykorzystuje narzędzia podatkowe będące w gestii państw członkowskich, które – co warto podkreślić – nie zawsze pokrywają się z celami poszczególnych państw członkowskich. W obliczu braku własnych narzędzi podatkowych, często również odmiennych celów państw członkowskich, należy stwierdzić, że polityka podatkowa Unii Europejskiej jest efektem bardzo trudnego kompromisu politycznego.

2. PRZEDMIOT OPODATKOWANIA JAKO ELEMENT KONSTRUKCJI PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH STOSOWANY W REALIZACJI CELÓW POLITYKI PODATKOWEJ

Zakres przedmiotowy podatku dochodowego jest określany poprzez zdefiniowanie dochodu. W doktrynie podatkowej wielu teoretyków skłania się ku tezie, że dochód jest jednym z najlepszych przedmiotów opodatkowania⁷. Obecnie jest on przedmiotem opodatkowania we wszystkich krajach wysoko rozwiniętych. Stał się nim po raz pierwszy już w 1799 r. w Anglii. W Europie upowszechnił się w drugiej połowie XIX w.⁸

Pojęcie dochodu w nauce o podatkach pojawiło się jako konsekwencja konstrukcji prawnej podatków dochodowych. W podatkach tych dąży się do uwzględnienia zdolności podatkowej podatnika, co nadaje im charakter podatków osobistych. Osobisty charakter podatku dochodowego ma z kolei istotny wpływ na rozumienie przedmiotu opodatkowania, czyli dochodu. Problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem dochodu wiążą się z tym, że – jak określili to A. Krzyżanowski – jest to pojęcie abstrakcyjne⁹. W sensie prawnym

⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 4, Ars Boni et Aequi, Poznań 2000, s. 59–60.

⁸ Pierwsze bardzo uproszczone formy opodatkowania dochodu ludności znane już były w starożytności. Mieszkańcy starożytnych Aten i Rzymu obciążeni byli tzw. podatkiem klasowym. Pobór tego podatku opierał się na podziale podatników na kilka klas, w zależności od stanu ich zamożności. Im wyższa klasa, tym świadczenie podatkowe było wyższe. Charakterystyczne jest, że już wtedy stosowano progresję i uwzględniano minimum egzystencji, polegające na wyłączeniu z opodatkowania najuboższych. H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919, s. 300–303.

⁹ A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1932, s. 120.

jest to kategoria umowna i może prowadzić do zawężenia lub rozszerzenia obowiązku podatkowego¹⁰.

W nauce o podatkach wykształciły się różne teorie dochodu. Do najstarszych i najbardziej znanych należą: teoria źródeł i teoria czystego przyrostu majątku. Klasyfikację teorii dochodu, uwzględniając również wspomniane dwie teorie, przedstawił J. Zdzitowiecki¹¹. Autor ten wyróżnił kilka grup teorii, które obejmują bliskie sobie interpretacje omawianego pojęcia.

Grupę pierwszą stanowią teorie dochodu w wąskim znaczeniu, do których można zaliczyć:

- teorię funduszu konsumpcyjnego, według której za dochód uznaje się te wpływy, które otrzymujący je może w pewnym okresie zużyć bez uszczerplenia swego majątku;
- teorię periodyczności, uwzględniającą regularność powtarzania się wpływu;
- teorię źródeł, według której za dochód uważa się tylko te wpływy, których źródło jest stałe¹²;
- teorię rodzajów przychodu, która wymaga, aby wpływy pochodziły z gospodarczej działalności otrzymującego.

Cechą wspólną wskazanych teorii jest to, że rozpatrują dochód biorąc pod uwagę źródło jego pochodzenia. Dochodem określają tylko to, co płynie z określonego źródła.

W nurcie takiego rozumienia dochodu wypowiedali się również polscy ekonomiści. R. Rybarski¹³ zauważa, że w przypadku dochodu wyraźnie należy określić jego źródło, które zapewnia wpływy do budżetu i ma przy tym stały charakter. Jednorazowe wpływy określa się mianem zysku. Na wymóg stałości wpływu zwrócił uwagę również S. Głąbiński¹⁴, stwierdzając, że: „w skład dochodu wchodzi wszystkie stałe przychody czyste... Wpływy chwilowe, nadzwyczajne... nie są dochodem, lecz przyrostem majątkowym... Rzeczywisty dochód jest zazwyczaj znany po upływie roku gospodarczego”. Autor rozróż-

¹⁰ R. Mastalski, *Kierunki zmian ogólnego prawa podatkowego*, „Głosa”, 1995, nr 1, s. 3–7.

¹¹ J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, wyd. Gebethner i Wolff, Poznań 1939, s. 12–16.

¹² Według tej teorii wszystko co płynie z innych źródeł – jak spadki, darowizny, wpływy ze sprzedaży majątku, różne wpływy okolicznościowe, nie mają nic wspólnego z właściwą działalnością otrzymującego je – do dochodu nie należy.

¹³ R. Rybarski, *Wartość, kapitał i dochód*, Warszawa, s. 183, cyt za: J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu...*, op. cit., s. 13.

¹⁴ S. Głąbiński, *Nauka skarbowości. Uzupelnienie, Zmiany w polskim ustawodawstwie skarbowym w okresie od 1925 do marca 1927 r.*, wyd. nakł. autora, Warszawa 1925, s. 289.

nia pojęcie dochodu i przychodu. Dochód jest pojęciem związanym z osobą właściciela, gospodarza, pracownika, pobierającego go do swego rozporządzenia. Przychód jest natomiast pojęciem związanym ze źródłem, z którego płynie, z produkcją, jest więc z natury rzeczy obarczony kosztami produkcji.

Drugą grupę stanowią teorie dochodu w jego szerokim rozumieniu. Przykładem jest teoria czystego przyrostu majątku. Według tej teorii dochodem jest czysty przyrost majątku w określonym czasie. W myśl tej teorii do dochodu należą „wszystkie czyste przychody i użytki, wartość świadczeń osób trzecich, wszelkie dary, spadki, legaty, wygrane loteryjne, kapitały ubezpieczeniowe, renty ubezpieczeniowe, wszelkiego rodzaju zyski koniunkturalne”¹⁵, po odliczeniu wszelkich procentów od długów i strat majątkowych.

Oprócz teorii czystego przyrostu majątku, która ujmuje dochód bardzo szeroko, wszelkie pozostałe teorie ograniczają go wieloma warunkami. Są nimi:

- możliwość zużycia – skonsumowania wpływów bez uszczuplenia majątku,
- okres, w którym uzyskiwane są wpływy,
- stałość źródła,
- powtarzalność wpływów,
- związek z osobą je otrzymującą.

Wśród nowszych określeń dochodu należy zwrócić uwagę na teorię M. Haiga, H. Simonsa i H. Hellera oraz teorię dochodu rynkowego. Według koncepcji M. Haiga¹⁶ dochodem jest wszelki dający się ująć wartościowo przyrost zdolności jednostki w sferze zaspokojenia jej potrzeb, uzyskany w określonym czasie, jeżeli zdolność ta jest wyrażona w pieniądzach lub wartościach pieniężnych. H. Simons¹⁷ definiuje dochód jako sumę wydatków na konsumpcję dóbr i usług, pomniejszoną lub powiększoną o jakąkolwiek zmianę indywidualnego majątku netto w określonym czasie. Obie wskazane definicje za punkt wyjścia przyjmują teorię czystego przyrostu majątku.

Teoria H. Hellera¹⁸ odwołuje się natomiast do pojęcia zdolności podatkowej jednostki, której miarą jest stopień zaspokojenia potrzeb osobistych. Na dochód jednostki powinny się składać wszelkie wartości, które mogą służyć

¹⁵ J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu...*, op. cit., s. 13.

¹⁶ M. Haig, *The concept of Income in The Federal Income Tax*, New York 1921, s. 7, cyt za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 76.

¹⁷ H.C. Simons, *Personal Income Taxation. The definition of income as a problem of fiscal policy*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1965, s. 41–58.

¹⁸ H. Heller, *Die Steuern*, wyd. 3, Tübingen 1981, s. 42, cyt. za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 77.

zaspokojeniu jej potrzeb osobistych. Teoria to wprowadza bardzo szerokie pojęcie dochodu, w którego zakres wchodzi m.in.: wartość produktów wytwarzanych na własne potrzeby, wartość użytkowa dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku, a nawet wartość prac domowych¹⁹.

Teoria dochodu rynkowego zrodziła się w doktrynie niemieckiej i stanowi zmodyfikowany wariant teorii czystego przyrostu majątku. Zgodnie z tą teorią dochodem jednostki jest wygospodarowany przez nią i zrealizowany czysty przyrost majątku. A zatem według tej koncepcji dochód powstaje wyłącznie w obrocie gospodarczym jako rezultat własnej pracy lub lokaty kapitału²⁰. Teoria ta pozwala wyłączyć z dochodu m.in.: spadki i darowizny, dochody ze sprzedaży składników majątku osobistego, niezrealizowany przyrost wartości majątku oraz stypendia, niezależnie od ich wysokości i fundatora.

Przedstawione teorie dochodu wywarły wpływ na uregulowanie zakresu przedmiotu opodatkowania w podatkach dochodowych. Zakres pojęcia dochodu w regulacjach prawnopodatkowych nie odpowiada jednak dokładnie ani teorii źródeł, ani teorii czystego przyrostu majątku, ani też pozostałym teoriom. W stosunku do teorii źródeł pojęcie dochodu jest rozszerzone o dochody ze sprzedaży składników majątku, a w stosunku do teorii czystego przyrostu majątku – jest zawężone wyłączenie do takich składników, jak np. niezrealizowane przyrosty wartości majątku, przyrosty rzeczowe majątku, wartość użytkowa dóbr konsumpcyjnych, niektóre świadczenia socjalne. Największe praktyczne walory ma teoria dochodu rynkowego, która znalazła odzwierciedlenie w niemieckim prawie podatkowym²¹.

¹⁹ Zbliżoną koncepcję dochodu jako przedmiotu opodatkowania przedstawili R.A. Musgrave i P.B. Musgrave. Według tych autorów, dochód stanowiący przedmiot opodatkowania należy definiować szeroko jako całkowity wzrost osobistego bogactwa. Tylko wtedy może być on traktowany jako wskaźnik zdolności podatkowej. Należy zatem uwzględnić każdy wzrost dochodu – regularny i nieregularny, oczekiwany i nieoczekiwany, zrealizowany i niezrealizowany. Nie bierze się natomiast pod uwagę sposobu wykorzystania dochodu – czy jest on oszczędzany czy konsumowany. Ponadto dochód ze wszystkich źródeł powinien być traktowany jednakowo, tworząc całkowity dochód globalny, do którego stosowane są stawki podatkowe. R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance In theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980, s. 336–347.

²⁰ K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, Koln 1991, s. 202, cyt. za: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe...*, op. cit., s. 77.

²¹ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1996, s. 78.

3. KWOTA WOLNA OD OPODATKOWANIA

Kolejnym ważnym elementem, który ma duże znaczenie w regulacji dochodów, jest kwota wolna od opodatkowania. Początki jej stosowania sięgają XIX w., kiedy powstała idea minimum egzystencji. Polega ona na przyjęciu istnienia minimum dochodu potrzebnego do utrzymania przy życiu robotnika i jego rodziny. Ta minimalna kwota powinna być wolna od podatku, ponieważ wystarcza tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Pojawia się jednak przy tym problem z określeniem pojęcia, co należy do kategorii minimalnych, podstawowych potrzeb. Z pewnością zależą one od czasu i miejsca, w jakim dana jednostka przebywa. Nie jest zatem możliwe jednoznaczne ich określenie²².

W podobny sposób istnienie kwoty wolnej od podatku uzasadnia S. Shebab, którego zdaniem minimum wolne od podatku wynika z zabezpieczenia pewnej kwoty niezbędnej do przeżycia. Z tego samego powodu istnieją ulgi na żonę, dzieci i inne tego typu preferencje. Celem jest zapewnienie minimum środków do życia.

Kwota wolna od podatku występuje również w polskiej konstrukcji podatku dochodowego. Jej wysokość może być oceniana przez pryzmat minimum socjalnego i minimum egzystencji. Według metodologii stosowanej przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, minimum socjalne i minimum egzystencji określają dwa poziomy potrzeb bytowych i konsumpcyjnych. Obie te kategorie są normatywnymi wzorcami zaspokajania potrzeb. Każdy z wzorców zawiera określany ilościowo i wartościowo zestaw dóbr i usług, zwany koszykiem. Jest on zbudowany na podstawie norm odpowiadających danym grupom potrzeb. Postać ilościowa koszyka wynika z zalecanych przez naukę lub ekspertów norm zużycia grup dóbr i usług. Obliczenie wartości koszyka jest dokonywane na podstawie kosztów nabycia poszczególnych kategorii. Tak wyznaczone kwoty określają koszty utrzymania gospodarstw domowych na poziomie standardu minimum socjalnego lub minimum egzystencji.

Granice wydatków gospodarstw domowych, mierzącą godziwy poziom życia, wyznacza minimum socjalne. Wzorzec ten określa zaspokojenie potrzeb na niskim poziomie, wystarczającym jednak do produkcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, posiadania i wychowania potomstwa oraz do podtrzymania więzi ze społeczeństwem; są tu uwzględniane potrzeby egzystencjalne, a zatem żywność, odzież, obuwie, ochrona zdrowia, higiena. Nie bez znaczenia są też usługi niezbędne do wykonywania

²² R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 213.

pracy, kształcenia, utrzymywania kontaktów towarzyskich i skromnego uczestnictwa w kulturze.

Minimum egzystencji, zwane również minimum biologicznym, wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. W skład koszyka minimum egzystencji wchodzi przede wszystkim wydatki, które pozwalają na przeżycie, dotyczące kosztów żywienia i mieszkania. W niewielkim stopniu uwzględniane są wydatki na ubranie, ochronę zdrowia i kształcenie²³.

Mówiąc o kwocie wolnej, w teorii opodatkowania często utożsamia się jej wysokość z postulatem zwolnienia z obowiązku podatkowego takiej części dochodu, która pozwalałaby na zaspokojenie najbardziej elementarnych potrzeb człowieka. Jednak krótka analiza tej części prawnej konstrukcji podatku dochodowego obowiązującego w Polsce pozwala mieć duże wątpliwości, czy ta argumentacja rzeczywiście kierowała ustawodawcą w momencie jej stanowienia.

Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania, kwoty minimalnego miesięcznego wynagrodzenia oraz miesięcznego zasiłku dla bezrobotnych w latach 2000–2012 przedstawiono w tabeli 1.

Analiza tych danych wskazuje, że w badanym okresie minimum egzystencji, minimum socjalne oraz kwota dochodu wolnego od opodatkowania kształtowały się na poziomie oznaczającym konieczność odprowadzenia podatku od dochodów, które nie są wystarczające nawet na pokrycie wydatków koniecznych do biologicznego przeżycia. Taki stan jest dodatkowo spotęgowany w przypadku osób tworzących rodzinę, zwłaszcza w skład której wchodzi dzieci. Według I. Bolkowiak²⁴, ustalenie tak niskiej kwoty odliczanej od podatku, przy jednoczesnym minimalnym uwzględnieniu wydatków związanych z utrzymaniem dzieci, świadczy o tym, że podatek ten w nieznanym stopniu pełni funkcje socjalne. Według A. Komar²⁵, pominięcie minimum egzystencji w konstrukcji podatku dochodowego świadczy o niezrozumieniu istoty dochodu, który jest nie tylko zjawiskiem ekonomicznym, ale także socjalnym. Jest on miernikiem zdolności płatniczej podatnika, która zależy również od czynników pozaekonomicznych, np. wieku, stanu zdrowia, stanu rodziny.

²³ P. Kurowski, *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna”, 2011, nr 5–6, s. 326–327.

²⁴ I. Bolkowiak, *Docelowy system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy”, 1991, nr 2, s. 1, 12–14.

²⁵ A. Komar, *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994, s. 10.

Tabela 1

Udział kwoty dochodu wolnego od podatku w miesięcznym minimalnym wynagrodzeniu oraz zasiłku dla bezrobotnych

Rok	Kwota dochodu wolnego od podatku	Kwota odliczana od podatku	Kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia	Miesięczny zasiłek dla bezrobotnych (podstawowy 100%)
2000	2295,79	436,20	695,00	406,42
2001	2596,42	493,32	760,00	441,16
2002	2727,16	518,16	760,00	462,74
2003	2789,89	530,08	800,00	484,27
2004	2789,89	530,08	824,00	504,20
2005	2789,89	530,08	849,00	504,20
2006	2789,89	530,08	899,00	532,90
2007	3013,37	572,54	936,00	538,30
2008	3089,00	586,85	1126,00	551,80
2009	3091,00	556,02	1276,00	610,70
2010	3091,00	556,02	1317,00	742,10
2011	3091,00	556,02	1386,00	761,40
2012	3091,00	556,02	1500,00	794,20

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Obwieszczenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych (M.P. 2000, nr 6, poz. 149; M.P. 2001, nr 6, poz. 103; M.P. 2002, nr 35, poz. 554; M.P. 2003, nr 40, poz. 588; M.P. 2004, nr 10, poz. 154; M.P. 2005, nr 17, poz. 291; M.P. 2006, nr 30, poz. 330; M.P. 2007, nr 29, poz. 326; M.P. 2008, nr 33, poz. 297; M.P. 2009, nr 33, poz. 494; M.P. 2010, nr 41, poz. 594; M.P. 2011, nr 37, poz. 447; M.P. 2012, nr 0, poz. 323); ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.); ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 361, poz. 362, poz. 596, poz. 769, poz. 1278, poz. 1342).

Zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania postuluje M. Kabaj²⁶. Kwota wolna od opodatkowania kształtuje się na niższym poziomie niż przewidywały to limity obowiązujące w okresie przed drugą wojną światową, kiedy to kwota ta wynosiła 1500 zł rocznie, podczas gdy najniższe roczne wynagrodzenie nauczyciela wynosiło około 1200 zł. W większości krajów Unii Europejskiej

²⁶ M. Kabaj, *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 94–95.

wysokość kwoty wolnej od opodatkowania jest wynikiem kompromisu politycznego, który uwzględnia czynniki kulturowe, cywilizacyjne, społeczne i ekonomiczne. Nie bez znaczenia jest tu również poziom świadczeń socjalnych, których źródłem pokrycia jest budżet państwa. W niektórych państwach, np. w Portugalii, kwota wolna jest określana w relacji do płacy minimalnej.

Z zagadnieniem kwoty wolnej od opodatkowania wiąże się progresja skali podatkowej. M. Keen i inni dowodzą, że zwolnienia w postaci kwoty wolnej od podatku nie zwiększają automatycznie progresji. Wynika to z faktu, że zwolnienie podatkowe generuje większą redukcję podatku wtedy, gdy krańcowa stawka podatkowa jest wyższa. Co więcej, aby zapewnić efekt progresji pochodzący od zwolnień podatkowych, należy unikać zbyt progresywnej skali podatkowej.

4. SKALA PODATKOWA I JEJ CHARAKTER

Wprowadzenie progresji miało przyczyny ekonomiczne i polityczne. Zbytne obciążenie podatników o niskich dochodach prowadziłoby do wybuchu społecznych niepokojów. Na początku XX w. progresja jako technika opodatkowania była dość powszechna. Po drugiej wojnie światowej nastąpił wzrost opodatkowania z wykorzystaniem progresji jako narzędzia. Wzbudziło to jednak sprzeciw części teoretyków wobec tak prowadzonej polityki. Twierdzili oni, że zbyt wysokie stawki podatkowe są szkodliwe dla gospodarki. Natomiast uzasadnienie progresji celami dystrybucji dochodu narodowego jest niewłaściwe, ponieważ podział ciężaru opodatkowania według zdolności płatniczej jest złudzeniem. Ciężar opodatkowania zawsze ostatecznie ponoszą konsumenci²⁷.

W przypadku wysokiej progresji wysoka krańcowa stawka podatkowa prowadzi do tego, że podatnicy uchylają się lub unikają płacenia podatków poprzez obniżenie podstawy opodatkowania. Zaznaczyć przy tym należy, że uchylenie się od opodatkowania może polegać na zatajaniu niektórych dochodów. Natomiast unikanie płacenia podatku dotyczy okoliczności, gdy podatnik próbuje wykorzystać wszelkie możliwe, przewidziane przez system ulgi i zwolnienia oraz inne preferencje podatkowe. Takie działania niosą za sobą określone konsekwencje. Uchylanie się od opodatkowania może powodować większy lub mniejszy dyskomfort postrzegania własnej osoby jako przestępcy, a także narażenie się na społeczny ostracyzm, co stopniowo maleje

²⁷ K. Jandy-Jendrośka, *Progresja w prawie podatkowym...*, op. cit., s. 35–40.

wraz ze wzrostem krańcowej stawki podatkowej. Podatnik przestaje czuć się przestępcą, a zaczyna być ofiarą. W przypadku unikania podatku ważną rolę mogą odgrywać koszty doradztwa podatkowego, których wysokość determinuje skłonność do korzystania z tych usług. Niekorzystna relacja pomiędzy korzyściami podatkowymi a kosztami doradztwa, co ma miejsce wtedy, gdy krańcowa stawka podatku jest względnie niska, spowoduje, że podatnik zaniecha prób unikania obciążeń.

Podobne, ale o bardziej usystematyzowanym charakterze poglądy przedstawiają R.E. Hall i A. Rabushka²⁸. Badając konstrukcję progresywnego podatku dochodowego obowiązującą w Stanach Zjednoczonych, stawiają tej konstrukcji następujące zarzuty:

1. Stopień skomplikowania podatku jest wysoki, co powoduje, że przeciętny podatnik nie jest w stanie go zrozumieć.
2. Przestrzeganie przepisów normujących ten podatek jest kosztowne, np. dotyczących przechowywania dokumentów, poznawanie przepisów, błędy proceduralne czy postępowania sądowe i związane z koniecznością ponoszenia odpowiedzialności karnej.
3. Progresywny podatek dochodowy jest kosztowny dla gospodarki, ponieważ może prowadzić do obniżenia aktywności zawodowej podatnika.
4. Podatnicy są bardziej skłonni do popełniania oszustw podatkowych, a także do unikania płacenia podatku poprzez wyszukiwanie luk podatkowych, zwolnień, odliczeń.
5. Istnieje ogromna liczba prawników i księgowych zajmujących się obsługą podatników, którzy w tym czasie mogliby zajmować się bardziej produktywną działalnością.

Wysoka kwota wolna od opodatkowania wpisana w liniowy system opodatkowania w jednolitą 19% stawkę opodatkowania to alternatywa dla systemu progresywnego, w konstrukcji którego występują ulgi i zwolnienia zaproponowane przez autorów. Należy jednak zauważyć, że ten rodzaj konstrukcji jest przykładem ukrytej progresji. W proponowanej konstrukcji rzeczywiście nie występuje rozbudowana skala podatkowa z wieloma stawkami, jednakże wprowadzenie wysokiej kwoty wolnej od podatku oznacza wzrost efektywnej stawki podatkowej od 0% dla niskich dochodów do stawki 19% dla dochodów wielokrotnie przekraczających kwotę wolną od podatku.

Argumenty przeciwko opodatkowaniu liniowemu podaje J. Żyżyński, który w rozważaniach posługuje się pojęciem prawa malejącej konsumpcji. Jest to

²⁸ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1998, s. 17 i nast.

zjawisko, którego idea polega na obniżeniu się stopy konsumpcji podczas gdy dochód rośnie. Obniżenie stopy konsumpcji oznacza, że podatnik przeznacz coraz mniejszą część swoich dochodów na konsumpcję, chociaż w wartościach bezwzględnych nadal wydatki te będą rosły. Część dochodu, która pozostała podatnikowi po zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych, może być przeznaczona na oszczędności. Udział oszczędności w dochodach podatnika będzie wzrastał wraz z powiększeniem się jego dochodu. Oznacza to w tym przypadku wzrost stopy oszczędności. Zdaniem autora, wprowadzenie podatku liniowego prowadzi do zmniejszenia sumarycznego, tj. uwzględniającego podatki pośrednie, obciążenia na rzecz państwa wraz ze wzrostem dochodów. Wynika to z faktu, że podatnik osiągający wysokie dochody przeznacz coraz mniejszą ich część na konsumpcję, a więc względne obciążenie dochodu podatkami pośrednimi będzie malało. Autor formułuje minimalny postulat sprawiedliwości podatkowej, w którym zakłada przeciętnie takie samo sumaryczne obciążenie na rzecz państwa, niezależnie od klasy dochodowej. Taki postulat spełnia progresywna skala podatkowa ze stawkami na poziomie od 22% do 37%, przy założeniu 39% obciążenia całkowitego, tj. uwzględniającego podatki pośrednie. Wzrost obciążenia podatkiem dochodowym będzie w tym przypadku kompensował spadek obciążenia podatkami pośrednimi. Wydaje się zatem, że są to mocne argumenty przemawiające za utrzymaniem progresji w konstrukcji podatku dochodowego.

Podobny pogląd na progresję można spotkać w pracach R. Rybarskiego²⁹, który zauważył, że ludzie, którzy płacą małe podatki bezpośrednie lub w ogóle ich nie płacą, są obciążeni stosunkowo wysokimi podatkami konsumpcyjnymi. Progresja w podatku dochodowym równoważy nierówności tkwiące w opodatkowaniu konsumpcji.

Także R. Wolański należy do przeciwników opodatkowania liniowego. Stoi on na stanowisku, że w konstruowaniu podatku dochodowego bardzo ważne jest źródło dochodu, z uwzględnieniem zdolności płatniczej podatnika. Przyjęcie podatku liniowego, rezygnacja z preferencji podatkowych prowadzi do pominięcia źródła dochodu jako elementu określającego zdolność podatkową.

R.E. Hall i A. Rabushka wysuwali swoje tezy przeciwko tak formułowanemu poglądom i podnosili³⁰, że ideologia zdolności podatkowej w praktyce napotyka trudności w realizacji. Jest to spowodowane m.in. lobbieniem poszczególnych grup interesów. Działania ustawodawcy dotyczące większego obciążenia osoby bardziej zamożnej są w znacznym stopniu nieskuteczne,

²⁹ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, op. cit., s. 211.

³⁰ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 45.

ponieważ grupy te uzyskują znaczne ulgi podatkowe. To powoduje, że efektywna stawka podatkowa jest niższa od zamierzonej. Autorzy dodatkowo powołują się na badania przeprowadzone przez L.B. Lindsay'a, który na przykładzie federalnego podatku dochodowego dowiódł, że obniżenie stawki podatkowej doprowadziło do wzrostu wpływów uzyskiwanych od osób o wysokich dochodach³¹.

Idea progresywnego opodatkowania w literaturze finansowej jest bardziej rozpowszechniona³². Autorzy w różny sposób uzasadniają progresję. Powołują się m.in. na poglądy H. Daltona³³, który – analizując zasadę równej ofiary – dochodzi do wniosku, że każdy z czterech przypadków zdolności płatniczej prowadzi do opodatkowania mniej lub bardziej progresywnego. Fundamentem tej analizy jest wspomniana koncepcja malejącej krańcowej użyteczności dochodu, która jest zbudowana na niepewnych przesłankach.

Opodatkowanie progresywne należy również rozpatrywać w kontekście jego wpływu na gospodarkę państwa. Wyższe stopy podatkowe dla zamożniejszych podatników, w połączeniu z wydatkami państwa zwiększającymi siłę nabywczą gospodarstw domowych z niższych klas dochodowych, prowadzą do wzrostu globalnego popytu konsumpcyjnego. Wobec powyższego redystrybucja dochodów może wpływać na zdynamizowanie gospodarki, jeśli wzrost jest hamowany niedoborem popytu globalnego. Z drugiej strony przesunięcie dochodów może spowodować zmniejszenie stopy oszczędności, co w konsekwencji może skutkować wzrostem stopy procentowej i zaniechaniem inwestycji. Takie niekorzystne zjawiska – zdaniem J. Żyżyńskiego³⁴ – można ograniczyć poprzez wprowadzenie systemu ulg i zwolnień podatkowych, które stymulują wzrost oszczędności i inwestycji. Zastosowanie wymienionych zasad powinno doprowadzić do zmiany rozkładu majątku, wzbogacenia klasy średniej i stabilizacji pozycji majątkowej klas niższych. Jednocześnie nie powstają wielkie fortuny, a system jest społecznie i ekonomicznie stabilniejszy.

³¹ L.B. Lindsay, *The Growth Experiment: How the New Tax Policy Is Transforming the US Economy*, New York 1990, s. 28, cyt. za: R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 62.

³² M. Weralski, *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1985, t. 3, s. 44.

³³ H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Jana S.A. Paraskovicha, pod red. i z przedm. L. Kurowskiego, Łódź 1948, s. 77 i nast.

³⁴ J. Żyżyński, *Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych*, „Problemy Zarządzania”, 2003, nr 2 (2), s. 58–59.

5. PROBLEM OPODATKOWANIA RODZINY

Oprócz zagadnienia progresji, jedną z podstawowych cech określających politykę podatkową jest jej stosunek do opodatkowania rodziny. Dla przedstawicieli doktryny o neutralności podatków prorodzinny system podatkowy to taki, który wpływa na ożywienie gospodarki, ograniczenie bezrobocia i wzrost płac. W ten sposób sytuacja materialna rodzin może zostać polepszona. Według tej doktryny, neutralność podatków wynika z ich funkcji fiskalnej, która jest uważana za najważniejszą, wręcz jedyną. Cele fiskalne pozostają w sprzeczności z pozostałymi, dlatego realizowanie polityki społecznej powinno odbywać się instrumentami pozapodatkowymi. Wynika z tego, że zamiast ulg podatkowych powinien istnieć system zasiłków rodzinnych. Zdaniem W. Wójtowicz³⁵, ulgi te jednak nie naruszają zasady neutralności podatkowej. Uważa ona, że rozwiązania takie mogą wynikać z równości podatkowej ujmowanej subiektywnie. Postulat ten wymaga uwzględniania zróżnicowanej sytuacji podatników w zależności od ich stanu rodzinnego, co oznacza także dostrzeżenie różnych możliwości ponoszenia ciężarów podatkowych.

Według W. Wójtowicz, polityka podatkowa powinna uwzględniać cele gospodarcze, społeczne i finansowe. Może zatem dążyć do umacniania, popierania czy poprawiania sytuacji rodzin. Powinien istnieć system mieszany, tj. taki, w którym istnieją obok siebie zasiłki rodzinne i podatkowe ulgi rodzinne.

M. Weralski³⁶ także podkreśla znaczenie prorodzinnej polityki podatkowej. Jego zdaniem personalizacja podatku dochodowego przejawia się właśnie w uwzględnianiu sytuacji rodzinnej podatnika. Członkowie rodziny mogą uzyskiwać dochody niezależnie od dochodów podatnika. Pojawia się pytanie, czy w takim przypadku należy dokonywać kumulacji dochodów wszystkich członków rodziny i w jaki sposób to wykonać. Dochody można opodatkować poprzez łączne opodatkowanie małżonków wraz z dochodami dzieci lub też zastosować system rozdzielnego opodatkowania małżonków. W literaturze zwraca się również uwagę na wpływ sposobu opodatkowania rodziny na więzi rodzinne. Dokonując opodatkowania dochodu rodziny, można uwzględnić liczbę jej członków, przy czym mogą być tu brane pod uwagę następujące rozwiązania:

³⁵ W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” systemu podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2000, nr 2, s. 59 i nast.

³⁶ M. Weralski, *Współczesne systemy podatkowe. Zarys porównawczego prawa podatkowego*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1979, s. 38 i nast.

Pomniejszenie podstawy opodatkowania, które może przybrać formę:

- odliczenia kwotowego w jednakowej wysokości na każdego członka rodziny, niezależnie od osób będących na utrzymaniu,
- odliczenia kwotowego zróżnicowanego zależnie od liczby osób utrzymywanych (progresywne lub degresywne, tj. wysokość odliczeń może rosnąć lub maleć na każdą osobę pozostającą na utrzymaniu ponad określony limit),
- odliczenia kwotowego zróżnicowanego w zależności od wieku dzieci pozostających na utrzymaniu lub w zależności od miejsca zamieszkania podatnika,
- obniżenie podatku, które polega na odjęciu określonej kwoty od obliczonego wcześniej zobowiązania, przy czym kwota ta może być zróżnicowana w zależności od liczby członków rodziny, wieku dzieci, podobnie jak w przypadku rozwiązań uwzględniających pomniejszenie podstawy opodatkowania,
- *splitting system*, który polega na podziale dochodu na tyle części, ilu jest członków rodziny (niekiedy pod uwagę bierze się tylko małżonków), przy czym niektórych członków rodziny określa się ułamkiem mniejszym od jedności; uzyskany z dzielenia wynik służy do obliczenia stawki podatkowej, którą następnie stosuje się do całości dochodu, aby ustalić wysokość należnego podatku; to rozwiązanie umożliwia obniżenie przeciętnej stawki podatkowej.

Stosowanie różnych wariantów kumulacji dochodów w rodzinie ma na celu dwa podstawowe zadania. Pierwsze jest związane z dostosowaniem wysokości ciężaru podatkowego do wysokości dochodów członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym. Wspólne zaspokajanie potrzeb może skutkować jednostkowymi kosztami niższymi niż w przypadku indywidualnej osoby. Ten fakt jest uznawany za uzasadnienie kumulacji dochodów w rodzinie dla celów podatkowych, ponieważ podwyższa się w ten sposób zdolność podatkową członków rodziny. Wybór odpowiedniej formy kumulacji może mieć także na celu zapobieżenie rozwojowi niekorzystnych zjawisk społecznych, np. deklaratywnie nieprawdziwych stanów faktycznych czy rozwój konkubinatu³⁷.

Nauki ekonomiczne posługują się pojęciem gospodarstwa domowego. W ustawodawstwie podatkowym taka kategoria pojęciowa jest wygodniejsza od terminu rodzina. Wynika to m.in. z tego, że gospodarstwo domowe jest

³⁷ B. Brzeziński, J. Jeziński, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, [w:] *Studia podatkowe*, (red.) J. Głuchowski, UMK, Toruń 1991, s. 95 i nast.

ekonomiczną bazą osób je tworzących. Ustawodawstwo natomiast wykorzystuje formalne więzi łączące poszczególnych członków rodziny, jak powinowactwo, pokrewieństwo, przysposobienie. Stosunki te są zobiektywizowane, wykorzystują je także inne gałęzie prawa. Posługiwanie się takimi kategoriami może jednak powodować niewłaściwe rozpoznanie rzeczywistych więzi ekonomicznych panujących w rodzinie, a w konsekwencji błędne określenie zdolności podatkowej³⁸.

Opodatkowanie rodziny od dawna jest zdominowane przez politykę i stan gospodarki państwa. Zasady ekonomii brane są pod uwagę tylko czasami. G. Stark³⁹ zauważa, że w istocie opodatkowania małżeństw kryje się fundamentalny i nierozwiązywalny konflikt. System podatkowy może być neutralny i nie zawierać zachęt do zawierania związków małżeńskich lub rozwodzenia się. W takim przypadku dochody małżonków są opodatkowane oddzielnie, co powoduje, że każdy z tych dochodów może podlegać innej krańcowej stawce podatkowej. W drugim przypadku małżonkowie opodatkowani są wspólnie, przez co ich dochody podlegają tej samej krańcowej stawce podatkowej. G. Stark uważa, że obecnie lepiej opodatkować ludzi jako indywidualnych podatników niż jako członków rodziny razem⁴⁰.

Opodatkowanie rodziny, również w naszym kraju, wzbudza wiele kontrowersji zarówno wśród społeczeństwa, jak i polityków. Próbam wprowadzenia do konstrukcji podatku dochodowego preferencji o charakterze prorodzinnym zawsze towarzyszą napięcia polityczne z uwagi na wagę i wymiar polityczny, finansowy oraz społeczny tego problemu. Z tego względu nie można zbagatelizować jego znaczenia, jak też nie zwrócić uwagi na społeczne oczekiwania. Wprowadzenie ulg prorodzinnych może być uzupełnieniem całościowego systemu pomocy, gdyż takie posunięcie rozwiązałoby tylko część problemów związanych z kondycją rodzin. Należy także zwrócić uwagę na fakt obciążenia podatkowego, wynikającego z istnienia innych podatków, które determinują ilość środków finansowych pozostawionych do dyspozycji podatnika⁴¹.

Zdaniem P. Smoleń⁴², przyczyny wprowadzenia ulg w polskim podatku dochodowym nie wynikają z ustawodawcy do zapewnienia „prorodzinności” tej konstrukcji. Tylko wtórnie zapewniają one niewielką ochronę rodziny.

³⁸ Ibidem, s. 90 i nast.

³⁹ G. Stark, *Taxing Families*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tobridge, Wiltshire 1995, s. 7 i nast.

⁴⁰ Ibidem, s. 9 i nast.

⁴¹ W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności”...*, op. cit., s. 56 i nast.

⁴² P. Smoleń, *Opodatkowanie dochodów rodziny w 1996 r.*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 4, s. 105.

Dotychczasowe badania nie dowodzą na przykład, że system ulg wpływa korzystnie na zwiększenie populacji⁴³. Pomimo tego zarówno wielu polityków, jak i badaczy postuluje wprowadzenie ulg, motywując taką potrzebę malejącym przyrostem ludności. Wydaje się zatem, że konieczność wprowadzenia ulg o prorodzinnym charakterze nie wynika z potrzeby zapewnienia przyrostu ludności. Wystarczającym uzasadnieniem jest konieczność uwzględnienia zdolności podatkowej całej rodziny.

Innym problemem, który budzi kontrowersje wśród badaczy, jest kwestia preferencji podatkowych wspierających budownictwo mieszkaniowe, które w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych właściwie zostało zredukowane. W uzasadnieniu tej decyzji powołano się na fakt, że z ulg mieszkaniowych korzystały jedynie osoby zamożne. J. Purzyński⁴⁴ pisał: „budowa budynków mieszkalnych przez osoby korzystające z ulg jest częściowo finansowana przez całe społeczeństwo, w tym grupy osiągające najniższe dochody, tj. emerytów i rencistów”. Skorzystanie z ulgi oznacza, że podatnik odprowadzi mniej podatku, a więcej własnych dochodów pozostanie mu do dyspozycji.

Biorąc pod uwagę stwierdzenie, że budowa domu finansowana jest przez społeczeństwo – w moim przekonaniu – wydaje się być nadużyciem. Są to przecież dochody podatnika, a państwo uwzględnia jedynie obniżenie jego zdolności płatniczej, wynikające z realizacji podstawowej potrzeby zapewnienia schronienia. Można zatem ponownie przywołać poglądy E. Smoktunowicza⁴⁵, że podatki godzą we własność i stanowią jej ograniczenie. Pomimo, że są niezbędne do funkcjonowania państwa, należy je traktować jako wyjątek, ponieważ w demokratycznym państwie prawnym własność obywateli jest niezbędnym elementem ich wolności. Oznacza to, że pozostawienie do dyspozycji podatnika środków na zaspokojenie np. potrzeb mieszkaniowych, nie jest aktem łaski czy wręcz darowizną ze strony państwa.

6. INNE CZYNNIKI MAJĄCE WPLYW NA POLITYKĘ PODATKOWĄ

Rozważając konstrukcję podatku dochodowego, należy również pamiętać o podatku od zysków kapitałowych. Są one przecież traktowane przez ustawodawstwo regulujące polską konstrukcję podatku dochodowego jako jedno ze źródeł dochodu podatnika.

⁴³ Z. Lassotówna, *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937, s. 36.

⁴⁴ J. Purzyński, *Mechanizmy regulacji obciążeń podatkowych*, „Przeгляд Podatkowy”, 1998, nr 10(90), s. 6–7.

⁴⁵ E. Smoktunowicz, *Glosa: zwolnienia i ulgi podatkowe*, „Glosa”, 1995, nr 3, s. 9.

Rozróżnienie dochodów z pracy i z inwestycji wynika z tego, że pierwsze ze wskazanych wymagają poniesienia większych kosztów. Ponadto jednostki osiągające dochody z zarobków, w przeciwieństwie do dochodów „trwałych” – kapitałów, mają większe potrzeby, aby otrzymać pracę w przyszłości. Te zwiększone potrzeby mogą wynikać z konieczności podnoszenia kwalifikacji zawodowych czy np. nauki języków obcych⁴⁶.

Zdaniem L. Mutena⁴⁷, podatek od zysków kapitałowych nie jest jeszcze ostatecznie ukształtowany jako część całego systemu ani w teorii, ani w praktyce. Nie zapewnia znaczących dochodów budżetowych i jest postrzegany jako element realizujący zasadę sprawiedliwości pionowej. Zyski kapitałowe powiększają także zdolność podatkową, dlatego powinny być opodatkowane, aby uzyskać sprawiedliwość poziomą. Z drugiej strony, brak tego podatku może wywołać chęć podatników do konwersji dochodu podlegającego opodatkowaniu na dochód wolny od wszelkich obciążeń.

Jak już wspomniano, istnieją dwie koncepcje traktowania zysków kapitałowych. Według pierwszej z nich, zyski te są traktowane tak, jak np. dochód z pracy najemnej czy z wykonywania wolnego zawodu. W tym przypadku wszystkie dochody podlegają opodatkowaniu taką samą stawką podatkową. Druga koncepcja uwzględnia różnice w sposobie osiągania dochodu i jest ona znacznie bardziej rozpowszechniona. Zyski kapitałowe są wyłączone z bieżących dochodów poprzez odpowiednie zdefiniowanie dochodu lub poprzez zastosowanie specjalnych stawek podatkowych.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest tzw. kryterium realizacji. Część badaczy uważa, że podatek powinien być pobierany niezależnie od tego, czy zyski kapitałowe zostały zrealizowane czy nie. Zaletą takiego podejścia jest fakt, że podatek od nagromadzonych zysków nie jest odroczony. Wadą jest natomiast brak precyzyjnej metody wyceny aktywów. Zysk niezrealizowany oznacza tylko możliwość jego realizacji, ale w żadnym wypadku nie jest pewny. Odrzucenie kryterium realizacji oznacza opodatkowanie wirtualnych zysków, które w przyszłości okazać się mogą stratami⁴⁸.

Istotny jest również wpływ inflacji na osiągnięte zyski. Powoduje ona bowiem, że realne zyski są niższe od nominalnych, co w konsekwencji prowadzi do zawyżenia podstawy opodatkowania. Możliwe są tu dwa alternatywne rozwiązania. Jednym z nich jest całkowite pomijanie wpływu inflacji. Innym – przyjęcie

⁴⁶ F. Shehab, *Progressive taxation. A study in the development of the progressive principle in the British Income Tax*, Oxford 1953, s. 2 i nast.

⁴⁷ L. Muten, *Capital Gains Tax – Gaining Ground?*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995, s. 34 i nast.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 38–39.

założenia, że w długim okresie nominalny wzrost zysków wynika przede wszystkim z inflacji i w rezultacie prowadzi do zrezygnowania z poboru podatku od długoterminowych zysków kapitałowych. W tej sytuacji opodatkowane są tylko zyski pochodzące z krótkoterminowego inwestowania. Kolejnym rozwiązaniem jest uwzględnienie wpływu inflacji na nominalną wartość aktywów poprzez stosowanie tabel indeksacyjnych. Ta ostatnia metoda ma wadę polegającą na ignorowaniu wpływu inflacji na stronę pasywów, tj. na źródła finansowania⁴⁹.

ZAKOŃCZENIE

Podatki stanowią ważny instrument polityki podatkowej. Odpowiednie ich stanowienie może być elementem wspierającym daną gospodarkę. Właściwie prowadzona polityka podatkowa może przyczynić się do polepszenia stanu finansów publicznych oraz zmniejszenia poziomu fiskalizmu. Relatywnie korzystne rozwiązania prawopodatkowe mogą być również jednym z czynników korzystnie wpływającym na wybór danego terytorium jako miejsca potencjalnych inwestycji, co ma szczególne znaczenie w krajach o wyraźnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Unia Europejska, będąca ugrupowaniem integracyjnym, wymaga wprowadzenia działań harmonizujących podatki, ale generalnie umożliwia poszczególnym krajom prowadzenie polityki dostosowanej do indywidualnych potrzeb i zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego.

O kształcie prowadzonej polityki decyduje wiele czynników o różnym charakterze, zarówno ekonomicznym, politycznym, jak również społecznym. Zadaniem władz rządzących jest zatem wprowadzenie takich rozwiązań prawopodatkowych, które dostarczają dochodów publicznych, przy jednoczesnym pozytywnym oddziaływaniu na gospodarkę. Podejmowane w tym zakresie działania powinny być długookresowe, co ma szczególne znaczenie w warunkach gospodarczego kryzysu.

Wydaje się zatem, że polityka podatkowa powinna być efektywna fiskalnie. Podejmując decyzję o jej kierunku, zmianie wysokości stawek, poszerzaniu bazy podatkowej, wprowadzaniu nowych konstrukcji podatkowych, czy zmianie kształtu preferencji podatkowych, należy pamiętać, że zawsze istnieje niebezpieczeństwo przekroczenia granicy opodatkowania i fiskalnych możliwości państwa. Konsekwencją tego może być nie tylko negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, ale także obniżenie dochodów finansujących wydatki sektora publicznego.

⁴⁹ Ibidem, s. 39–40.

BIBLIOGRAFIA

- Bolkowiak I., *Docelowy system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy”, 1991, nr 2.
- Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
- Brzeziński B., Jezierski J., *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, [w:] *Studia podatkowe*, (red.) J. Głuchowski, UMK, Toruń 1991.
- Dalton H., *Zasady skarbowości*, H. Rutski, Łódź 1948.
- Głąbiński S., *Nauka skarbowości. Uzupełnienie, Zmiany w polskim ustawodawstwie skarbowym w okresie od 1925 do marca 1927 r.*, wyd. nakł. autora, Warszawa 1925.
- Gomułowicz A., *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 5.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 3, Ars Boni et Aequi, Poznań 1998.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 4, Ars Boni et Aequi, Poznań 2000.
- Hall R.E., Rabushka A., *Podatek liniowy*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 1998.
- Jandy-Jendroška K., *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, seria Acta Universitas Wratislaviensis No. 182, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Wrocław 1973.
- Kabaj M., *Program przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu*, IPISS, Warszawa 2000.
- Komar A., *Finanse publiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1994.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1932.
- Kurowski P., *Rola minimum socjalnego i minimum egzystencji w kształtowaniu kategorii dochodowych*, „Polityka Społeczna”, 2011, nr 5–6.
- Lassotówna Z., *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Lublin 1937.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1996.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001.
- Mastalski R., *Kierunki zmian ogólnego prawa podatkowego*, „Glosa” 1995.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance In theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1980.
- Muten L., *Capital Gains Tax – Gaining Ground?*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995.

- Purzyński J., *Mechanizmy regulacji obciążeń podatkowych*, „Przegląd Podatkowy”, 1998, nr 10(90).
- Radziszewski H., *Nauka skarbowości*, wyd. 2, Wydawnictwo M. Arcta, Warszawa 1919.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Shehab F., *Progressive taxation. A study in the development of the progressive principle in the British Income Tax*, Oxford 1953.
- Simons H.C., *Personal Income Taxation. The definition of income as a problem of fiscal policy*, The University of Chicago Press, Chicago–London 1965.
- Smoktunowicz E., *Glosa: zwolnienia i ulgi podatkowe*, „Glosa”, 1995, nr 3.
- Smoleń P., *Opodatkowanie dochodów rodziny w 1996 r.*, „Monitor Podatkowy”, 1996, nr 4.
- Stark G., *Taxing Families*, [w:] *More key issues in tax reform*, (red.) C. Sandford, Tisbury, Wiltshire 1995.
- Weralski M., *Współczesne systemy podatkowe. Zarys porównawczego prawa podatkowego*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1979.
- Weralski M., *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, t. 3, Wrocław 1985.
- Wójtowicz W., *Kontrowersje wokół „prorodzinności” systemu podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2000, nr 2.
- Zdzitowiecki J., *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, wyd. Gebethner i Wolff, Poznań 1939.
- Żyżyński J., *Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych*, „Problemy Zarządzania”, 2003, nr 2 (2).

STRESZCZENIE

Polityka podatkowa urzeczywistnia się poprzez obowiązujący na terenie danego kraju system podatkowy. Konstrukcja podatków, które go tworzą, w różnym stopniu umożliwia jej realizację. Celem artykułu jest przedstawienie, jak wybrane elementy konstrukcji podatku mogą być wykorzystane w tym zakresie przez ustawodawcę. Przedmiotem analizy jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Jest on bowiem konstrukcją najbardziej podatną na uwzględnianie w niej postulatów służących realizacji założonych celów fiskalnych oraz społeczno-gospodarczych. Mogą tu mieć zastosowanie wszystkie elementy konstrukcji, jednakże na niektóre z nich ustawodawca kładzie naj-

większy nacisk. Takimi elementami jest zakres przedmiotowy podatku, system preferencji podatkowych, jak również wysokość obowiązujących stawek. Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, ustawodawca stara się nim objąć jak największą liczbę jednostek, tak aby baza podatku była dostatecznie duża. Podkreślenia wymaga również fakt, że jedną z najważniejszych funkcji podatku dochodowego jest regulacja dochodu i majątku podatnika, a rozwiązania stosowane przy jego konstruowaniu niewątpliwie mają wpływ na stan finansów publicznych, poziom fiskalizmu czy funkcjonowanie danej gospodarki.

SUMMARY

Tax policy is implemented by the tax system that is in force in a particular state. The construction of taxes that create it makes it possible to implement that policy to a different extent. The article is aimed at presenting how some selected elements of the tax construction that the legislator can use do that. The subject matter of the analysis is the personal income tax. It is most susceptible to demands serving the assumed fiscal, social and economic targets. All elements of the construction can be used here but the legislator stresses some of them. They include the range of the tax, the system of tax preferences and the tax rates. As far as the range is concerned, the legislator tries to apply it to the possibly biggest number of entities so that the subjects to the tax form a big base. It is also worth highlighting that one of the most important functions of the tax is the regulation of the tax-payers' income and wealth, and the solutions used for its construction undoubtedly influence the state of public finance and the level of fiscalism, and the functioning of a particular economy.

РЕЗЮМЕ

Налоговая политика осуществляется через действующую на территории данной страны налоговую систему. Структура налогов, образующих её, в различной мере позволяет её реализовать. Целью статьи является иллюстрация того, как избранные элементы структуры налога могут быть использованы в этой области законодателем. Объектом анализа служит подоходный налог от физических лиц, поскольку он представляет собой структуру, наиболее восприимчивую к учёту в ней запросов, служащих реализации налогово-бюджетных и социально-экономических показателей. Здесь могут найти применение все элементы структуры, однако некоторым

из них законодатель уделяет большее внимание. К таким элементам относятся предметные рамки налога, а также размер соответствующих ставок. В связи с предметными рамками налога, законодатель старается охватить ими как можно большее количество единиц, чтобы налоговая база была достаточно велика. Пристального внимания требует также тот факт, что одной из важнейших функций подоходного налога является регулирование дохода и уровня достатка налогоплательщика; решения же, применяемые при его конструировании, несомненно влияют на состояние государственных финансов, бюджетный уровень, а также функционирование данной экономики.