

Beata Kucia - Guściora

Realizacja funkcji podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście reformy systemu podatkowego

Wybrane zagadnienia

Implementation of the tax function in Personal Income Tax in the context of tax reform. Selected issues

Obowiązująca 20 lat ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nigdy nie została poddana gruntownej przebudowie¹. Liczne zmiany nie miały charakteru kompleksowego, dokonywane były one na doraźne potrzeby polityczne, społeczne, a także fiskalne. Podkreślić należy, że realizowana przez kolejne ekipy rządowe polska polityka podatkowa była często podporządkowana celom fiskalnym, odnosi się to także do podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednocześnie poprzez jego konstrukcję próbowano także realizować inne funkcje pozafiskalne: stymulacyjną czy redystrybucyjną. Należy zauważyć, że przeprowadzane bardzo liczne zmiany nie były wyrazem jednolitej

koncepcji realizacji funkcji podatkowych. Brak koherentnej wizji polityki fiskalnej, nieustanne zamiany ekip rządowych owocowały nieskoordynowanymi reformami i ogromną niestabilnością przepisów podatkowych². Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny stopnia realizacji funkcji podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych w kontekście zapowiadanych reform w polskim systemie podatkowym.

Funkcje realizowane przez system podatkowy oraz poszczególne podatki są przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Priorytetowe badania w tym zakresie można odnotować w obszarze nauk ekonomicznych oraz polityki finansowej (fiskalnej) państwa³.

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz. U 2010, nr 51, poz. 307 ze zm.) dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych.

² P. Pomorski, *Uwarunkowania polityki fiskalnej na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych*, [w:] *Stosowanie i stanowienie prawa podatkowego w Polsce*, pod red. M. Münnich, A. Zdunka, Lublin, 2010, s. 19.

³ Zob. szerzej M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków. Wybrane zagadnienia*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2009, nr 8 s. 225 i n.

Nie można jednak pominąć aspektu funkcji jakie wypełniają podatki z perspektywy prawnej. Warto zasygnalizować, że samo ujęcie pojęcia funkcji podatkowych w doktrynie nie jest jednoznaczne⁴. Z reguły pojęcie funkcji utożsamiane jest z celami i zamierzonymi rezultatami opodatkowania⁵. W literaturze przedmiotu wymienia się kilka funkcji podatków, dokonując ich wstępnego podziału na funkcje: fiskalną (nazywana także dochodową, skarbową) i funkcje pozafiskalne. Z kolei do funkcji pozafiskalnych tradycyjnie zalicza się funkcję redystrybucyjną, stymulacyjną, a także alokacyjną, socjalną, informacyjno-kontrolną⁶. Realizacja poszczególnych funkcji możliwa jest poprzez odpowiednie ukształtowanie konstrukcji podatku tj. ustalenie jego zakresu podmiotowo- przedmiotowego, budowę skal podatkowych, ulg zwolnień podatkowych oraz zasad zapłaty podatku⁷. Ustawodawca poprzez te elementy może oddziaływać na zachowanie podatników.

Funkcja fiskalna podatków ma znaczenie podstawowe. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że są one zasadniczym źródłem dochodów budżetowych. Odpowiedź więc na pytanie czy podatek dochodowy od osób fizycznych realizuje funkcję fiskalną musi być jednoznacznie twierdząca⁸. Można zastanowić się jedynie jaki jest poziom wpływów uzyskiwanych z tego podatku w relacji do in-

nych danin publicznych czy nawet szerzej do innych dochodów budżetowych. Odrębnym zagadnieniem jest także związek funkcji fiskalnej z innymi funkcjami. W tym zakresie należałoby postawić pytanie czy realizacja funkcji fiskalnej nie jest osłabiana w wyniku realizacji innych funkcji. Ocena realizacji funkcji fiskalnej wiąże się także z problematyką dodatkowych pozapodatkowych obciążeń związanych z omawianym podatkiem np. składek na ubezpieczenia społeczne czy zdrowotne.

Poniżej prezentowana tabela wskazuje na wydajność fiskalną podatku dochodowego od osób fizycznych. Jej miarą jest nie tylko wielkość wpływów, ale także udział w tychże dochodach podatkowych, oraz udział w ogólnych dochodach budżetowych.

Tendencja w zakresie wysokości wpływów budżetowych z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2000 – 2010 nie kształtuje się w sposób wyraźnie wzrostowy. Chociaż prezentowane dane w powyższym zestawieniu wskazują, że w ocenianym okresie następował wyraźny wzrost wpływów np. w latach 2001 – 2003 oraz w latach 2005–2008. Po tych okresach odnotować należy jednak spadek wpływów z omawianego podatku – ostatnio w latach 2009-2010. Jest to związane z dokonywanymi zmianami w omawia-

⁴ Szerzej: M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków...* s. 225 i n.

⁵ B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003, s. 72. Zob. także inne stanowiska doktryny w tej kwestii M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków ...*, s. 225 i n., E. Tegler, *Funkcje systemu podatkowego i cena jego sprawności*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, nr 54, s. 101-109.

⁶ Zob. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i Prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 224 i n., R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiedzy progresją a podatkiem liniowym*. Warszawa 2001, s. 157 in., K. Piotrowska – Marczak, *Funkcje podatków*, [w:] *Prawo podatkowe*, pod red. H. Dzwonkowskiego, s. 18. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*. Warszawa, 2004, s. 16.

⁷ Zob. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego...*, s. 72.

⁸ Zob. także: P. Pomorski, *Uwarunkowania polityki fiskalnej w kontekście reformy opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych...*, s. 20.

Tabela nr 1. Wysokość wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2000-2010 na tle dochodów budżetowych

Rok	Wysokość wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w tys. zł	Udział % podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych	Udział % podatku dochodowego od osób fizycznych w ogóle dochodów budżetowych
2000	32.100,000	19,2%%	17%
2001	23.444,200	19,7%	16,7%
2002	24.139,0	18,7%	16,8%
2003	25.674,9 00	19%	16,9%
2004	21.506.230	15,9%	13,8%
2005	24.423.016	15,7%	13,6%
2006	28.125.288	16,1%%	14,2%
2007	35.358.533	17,1%	15%
2008	38.658.537	17,6%	15,3%
2009	35.763.728	16,6%	13%
2010	35.592.648	16%	14,2%

Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2010 opublikowane na stronach www.mf.gov.pl

nym podatku, podlegającymi m.in. na obniżce wysokości stawek podatkowych czy wprowadzaniem nowych przywilejów podatkowych. Udział procentowy wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych ma raczej tendencję spadkową. Udział na poziomie ok. 19 % odnotowany został w latach 2000- 2003. W latach 2004 i 2005 spadł do 15,9% oraz 15,7 % i mimo wzrostu w latach 2007- 2008 do ponad 17%, ponownie uległ obniżeniu i aktualnie utrzymuje się na poziomie ok. 16%. Podobne wahania w omawianym okresie dotyczą udziałów w ogólnej kwocie wpływów budżetowych. Dane powyższe wskazują, że podatek dochodowy od osób fizycznych nie stanowi głównego źródła tak wśród do-

chodów podatkowych jak i dochodów budżetowych. Nie można jednak bagatelizować znaczenia fiskalnego omawianego podatku. W ostatnich 5 latach stanowi on trzecią co do wielkości pozycję w ogóle dochodów podatkowych w budżecie państwa. Priorytetowe znaczenie ma tu podatek od towarów i usług (ok. 40%) oraz podatek akcyzowy (ok. 20%). Z tego punktu widzenia można stwierdzić, że podatki pośrednie stanowią trzon dochodów podatkowych, a tym samym i budżetowych. Podatek dochodowy od osób fizycznych nie ma jednak marginalnego znaczenia, ale ustępuje wyraźnie miejsca podatkom pośrednim⁹. Taką tendencję można także zaobserwować w innych państwach UE i OECD. W literaturze

⁹ Wpływy z podatku PIT do budżetu to ok 17 % wpływów podatkowych , zaś CIT ok. 12% wszystkich wpływów podatkowych dodać więcej statystyk W projekcie budżetu na 2012 podatkowe dochody budżetu państwa oszacowano na 269,4 mld zł (to 92% wpływów budżetowych), w tym: VAT – 132,5 mld zł, czyli 45% dochodów państwa, akcyza – 63,4 mld zł to 22% wpływów do budżetu, PIT – 42,4 mld zł, czyli 14%, CIT – 29,6 mld zł, czyli 10%. Dane opublikowane na stronach Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl.

Tabela nr 2 Udział procentowy wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w PKB w wybranych państwach OECD.

Kraj	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Austria	10.0	10.0	9.8	9.3	9.3	9.4	9.9	9.5
Belgia	14.2	13.9	13.8	13.8	13.2	13.0	13.5	13.0
Czechy	4.7	4.9	4.8	4.6	4.2	4.3	3.7	3.7
Dania	25.6	25.5	24.9	24.9	24.8	25.3	25.2	26,5
Finlandia	14.0	13.7	13.3	13.5	13.3	13.0	13.3	13.4
Francja	7.5	7.5	7.4	7.9	7.7	7.4	7.5	7.3
Niemcy	8.9	8.5	7.9	8.1	8.6	9.0	9.6	9.3
Polska	4,3	4,2	3,7	3,9	4,6	5,2	5,4	bd
Słowacja	3.3	3.2	2.7	2.6	2.5	2.5	2.8	2.6
Szwecja	14.7	15.2	15.3	15.4	15.4	14.6	13.8	13.5
USA	9.8	8.9	8.8	9.5	10.0	10.6	9.9	7.7
Wielka Brytania	10.4	9.9	10.0	10.4	10.6	10.9	10.7	10.4
Japonia	4.8	4.5	4.7	5.0	5.2	5.5	5.6	5.4
Szwajcaria	10.3	10.0	10.0	10.4	10.4	9.1	9.1	9.8
OECD ogółem	9.1	9.0	8.8	9.0	9.0	9.1	9.0	Bd

Opracowanie własne na podstawie Taxes on personal income As a percentage of gross domestic product, Taxation: Key tables from OECD, OECD 2010, opubl. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-personal-income_20758510-table4

przedmiotu wskazuje się, że miarą fiskalizmu państwa jest udział podatków w PKB¹⁰. Poniżej zaprezentowano jak kształtuje się udział procentowy wpływów z omawianego podatku w relacji do PKB w Polsce oraz wybranych państwach OECD.

Wśród wyżej wymienionych państw najwyższy udział podatku dochodowego od osób fizycznych w PKB można odnotować w Danii (poziom ok. 26%), do państw o wysokim udziale tego rodzaju podatku w PKB można zaliczyć także Szwecję oraz Belgię. Średnio kształtuje się ww. wskaźnik

na poziomie ok. 8-10 %. Takie parametry można odnotować w stosunku do W. Brytanii, Szwajcarii, Niemiec, czy USA. Podobnie zresztą kształtuje się przeciętny udział PIT w PKB w OECD. Co do Polski, udział podatku dochodowego od osób fizycznych w PKB kształtuje się na poziomie ok. 5%, podobnie w Japonii, natomiast niższą relację wpływów z PIT do PKB zauważa się w Czechach i na Słowacji. Dane te świadczą więc, że w Polsce obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych nie należy do najwyższych. Pełna ocena poziomu obciążeń fiskalnych osób fizycznych wymaga jednak kompleksowej

¹⁰ *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, pod red. J. Ostaszewskiego, Z. Fedorowicza, T. Kierczyńskiego, Warszawa 2004, s. 318.

analizy ekonomicznej uwzględniającej inne podatki oraz obowiązkowe świadczenia, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Odrębnym zagadnieniem, które wymagałoby pogłębienia w kontekście rozważań funkcji fiskalnej jest kwestia kosztochłonności wymiaru podatku. Jest to także pole badań w zakresie nauk ekonomicznych co do ustalenia wysokości kwot wydatkowanych na „obsługę” podatku dochodowego. Problem ten jest dużo szerszy bo wymaga analizy funkcjonowania administracji skarbowej w ogóle. Wydaje się, powinno się to stać odrębnym przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych.

Wpływ na zmniejszenie funkcji fiskalnej podatku dochodowego od osób fizycznych mają niewątpliwie te elementy konstrukcji, które mają postać różnorodnych preferencji podatkowych takich jak: ulgi, zwolnienia. Nie można ponadto nie zauważyć, że w strukturę podatku są wkomponowane odliczenia związane z ubezpieczeniami tak społecznymi jak i zdrowotnymi. Można zatem stwierdzić, że realizacja funkcji fiskalnej jest osłabiana poprzez instrumenty realizujące inne funkcje m.in. stymulacyjną i redystrybucyjną.

W kontekście aktualnie podnoszonych postulatów o potrzebę zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych należałoby postawić fundamentalne pytanie: czy reforma podatku dochodowego od osób fizycznych może i powinna być ukierunkowana na zwiększenie funkcji fiskalnej (uzasadnia to kryzys w obszarze finansów publicznych)? Wydaje się, że propozycje zreformowania systemu opodatkowania dochodów osób

fizycznych powinny dążyć do wyraźnego zróżnicowania poziomu fiskalizmu. Godną rozważenia w tym kontekście jest propozycja zmierzająca do wyodrębnienia trzech regulacji prawnych odnoszących się odrębnie do podsystemu dochodów ludności, podsystemu przedsiębiorców oraz podsystemu dochodów z kapitału i majątku oraz źródeł incydentalnych. Jest to pożądane z uwagi na komplementarność realizacji tej funkcji w całym systemie daninowym. W literaturze podkreśla się, że wysokie opodatkowanie nie może być jednocześnie stosowane w odniesieniu do przychodu, konsumpcji i wydatków, dochodu i majątku, bo to się wzajemnie wyklucza¹¹. Warto, także zauważyć, że skoro dominujący charakter wśród dochodów podatkowych (a tym samym budżetowych) mają podatki pośrednie, to podatki bezpośrednie powinny (jak ma to z resztą miejsce aktualnie) mieć charakter uzupełniający. Ponadto niezmiernie istotna jest kwestia realnego ogólnego ciężaru podatkowego. Istotny jest także charakter obu grup podatków (pośrednich i bezpośrednich). Otóż podatki pośrednie dla przedsiębiorców mają charakter neutralny, podatki bezpośrednie nie są neutralne tak dla ludności jak i dla przedsiębiorców.

Funkcja redystrybucyjna podatku w doktrynie nie jest rozumiana jednolicie¹². Odsyłając do bogatej literatury rezygnuję z omówienia wszystkich jej aspektów i przyjmuję że dla potrzeb niniejszego opracowania funkcja redystrybucyjna wiąże się ze zmianą rozkładu dochodu i majątku podatników pod wpływem konstrukcji podatkowych

¹¹ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 294.

¹² Zob. M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków...*, s. 225 i n.

(tzw. redystrybucja pozioma)¹³. W literaturze wskazuje się natomiast wprost na tą funkcję podatku jako regulatora dochodów podatnika¹⁴, a także wiąże funkcję redystrybucyjną z upowszechnieniem idei sprawiedliwości społecznej, której realizacja wymaga niwelowania nadmiernych różnic dochodowych, majątkowych między podatnikami przy pomocy aparatu państwowego¹⁵.

Instrumentami realizującymi tę funkcję w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych są m. in.: konstrukcja minimum wolnego od podatku, skala progresywna, system ulg i zwolnień podatkowych, zasady wspólnego opodatkowania małżonków oraz zasady rozliczenia się osób samotnie wychowujących dzieci. Jak podkreśla się bowiem w literaturze przedmiotu, charakter osobisty podatku dochodowego od osób fizycznych zapewnia realizację redystrybucji. Z tego względu zwolennicy progresji przeciwstawiają ją podatkowi liniowemu¹⁶. Zagadnienie to należałoby jednak pogłębić o pytanie o sprawiedliwość i efektywność opodatkowania. Jak wskazuje doktryna, podstawowa trudność w tym zakresie polega przede wszystkim na tym, że kryteria efektywności osadzone są na płaszczyźnie analiz ekonomicznych, natomiast kryterium sprawiedliwości opiera się na przyjętym systemie wartości¹⁷. Wziąć pod uwagę należy bowiem skuteczność rozwią-

zań, a także koszty wymiaru i poboru podatku z uwzględnieniem problemu nadużyć podatkowych. Odpowiedź na te pytania nie może być udzielana jedynie z uwagi na kontekst polityczny i zapotrzebowanie dla doraźnych celów politycznych. Nieodzowne jest bowiem dokonanie stosownych analiz ekonomicznych pozwalających na stwierdzenie, że redystrybucja w ramach podatku jest skuteczniejsza aniżeli np. redystrybucja poprzez system różnorodnych form świadczeń społecznych. Problem ten ujawnia się w coraz częściej m.in.: w dyskutowanej konstrukcji ulgi dla dzieci. Następuje tu – upraszczając – zderzenie dwóch stanowisk: po pierwsze, zapewnienia realizacji zasady równości i sprawiedliwości wobec prawa (wszyscy uprawnieni niezależnie od statusu finansowego), po drugie wykluczenie podatników o wysokich dochodach czy posiadających jedno lub dwoje dzieci z kręgu korzystających z ulgi. Podobnie sygnalizowana kwestia realizacji redystrybucji przez progresję, znajduje przeciwników wskazujących, że redystrybucja może być realizowana także poprzez podatek liniowy: „najzamożniejsi w kwotach bezwzględnych płacą więcej, podczas gdy więcej otrzymują ci którzy zapłacili mniej poprzez nakłady na te usługi publiczne, z których najzamożniejsi nie korzystają”¹⁸.

Zapewnienie realizacji funkcji redystrybucyjnej w ramach polityki fiskalnej państwa wy-

¹³ Zob. R. Sowiński, *Realizacja redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych za pomocą systemu podatkowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, z. 1, s. 65.

¹⁴ H. Litwińczuk, *Ogólne zagadnienia podatków i prawa podatkowego* [w:] *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, t.1, Warszawa 2006, s. 20.

¹⁵ R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania...*, s. 157 i 283, podobnie J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków...*, s. 39.

¹⁶ Zob. szerzej argumenty za progresją i za podatkiem liniowym R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania...*, s. 172 i n.

¹⁷ Zob. M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków...*, s. 225 i n. oraz literatura tam powołana. Zob. także: J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków...*, s. 40.

¹⁸ R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania...*, s. 173.

maga także rozważenia problemu likwidacji lub ograniczenia ulg i zwolnień podatkowych (propozycje propagowane w ostatnim czasie). Wzrost efektywności podatku może być związany z rezygnacją preferencji podatkowych, należy jednak zadać fundamentalne pytanie natury ogólnej czy miałyby być to jednocześnie świadoma rezygnacja lub ograniczenie funkcji redystrybucyjnej podatku. W tym kontekście „reformatorzy” powinni zbadać, czy instrumenty redystrybucji podatkowej nie są „tańsze” dla państwa, aniżeli redystrybucja poprzez system transferów bezpośrednich (szeroko pojęta pomoc socjalna), którą się wiąże nie tylko wyasygnowanie kwot w ramach wydatków budżetowych na ten cel, ale i koszty systemowej ich „obsługi”. Dokonując reformy podatkowej tak w perspektywie krótko jak i długoterminowej należy uwzględnić aktualny stan finansów publicznych, poziom zaspokajania elementarnych potrzeb społecznych, świadomości prawnej w społeczeństwie, poziomu ubóstwa, wielkości „oszczędności” społeczeństwa czy zgromadzonego kapitału przez przedsiębiorców. Uwzględnienie tych kwestii, czyli otoczenia w jakim podatki funkcjonują pozwoliłoby na rozważenie, czy podatki dochodowe powinny być neutralne wobec zjawisk społeczno- gospodarczych, czy odwrotnie dynamizować zbyt słabe oddziaływanie praw ekonomicznych¹⁹.

Funkcja stymulacyjna rozumiana jest jako pobudzanie lub ograniczanie zachowań podatników poprzez odpowiednie ukształtowanie konstrukcji podatku. Funkcja ta jest wynikiem przekonania, że państwo nie tylko może i po-

winno ingerować w gospodarkę w celu realizacji zasady tak zwanej sprawiedliwości społecznej, ale także potrafi skutecznie kierować procesami gospodarczymi i odpowiednio je stymulować²⁰. Funkcja stymulacyjna znacznie częściej ma charakter stymulacji pozytywnej aniżeli negatywnej. Funkcjonowanie różnych ulg i zwolnień podatkowych, a także wyłączeń czy uproszczonych form opodatkowania może wskazywać kierunki pożądanej przez państwo aktywności, a tym samym wpływać na konkretne zachowania podatników. Stymulacja negatywna z kolei ma się przyczyniać do zahamowania niepożądanych działań podatnika, poprzez zastosowanie m.in. sankcji podatkowych np. stawka 75%, czy przepisy dotyczące *transfer pricing'u*, *treaty shopping'u*. Można zastanowić się nad ujęciem stymulacji pod kątem ogólnym lub selektywnym. Wydaje się, że konstrukcja podatku dochodowego odzwierciedla raczej selektywną stymulację. Wskazują na to kategorie obszarów, w których są stosowane preferencje podatkowe: gospodarka, rodzina, świadczenia socjalne, zatrudnienie, rolnictwo, organizacje społeczne i pożytku publicznego. Do rozwiązań progospodarczych zaliczyć należy: specjalne strefy ekonomiczne, dopuszczalność jednorazowej amortyzacji, ulgę na nowe technologie, możliwość rozliczenia strat z lat ubiegłych, kredyt podatkowy, ujęcie kosztów uzyskania przychodów. Za realizujące funkcję stymulacyjną rozwiązań prorodzinnych można uznać: ulgę na dzieci, łączne opodatkowanie małżonków, preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci, szereg

¹⁹ Z. Ofiarski, *Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego...*, s. 101.

²⁰ R. Gwiazdowski, *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania...* s. 157.

zwolnień o charakterze rodzinnym i opiekuńczym. Charakter stymulacyjny mają także liczne zwolnienia świadczeń socjalnych takie jak: zwolnienia związane z zaistnieniem zdarzeń losowych, zwolnienia dotyczące emerytów i rencistów, zwolnienia świadczeń o charakterze pomocy społecznej, zwolnienia świadczeń dla bezrobotnych związane z aktywizacją zawodową. W obszarze zatrudnienia preferencje podatkowe mają postać: zwolnień dotyczących diet i innych należności w związku z podróżami służbowymi, przeniesień służbowych pracownika, świadczeń o charakterze mieszkaniowym dla funkcjonariuszy, świadczeń z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Także w odniesieniu do rolnictwa można dostrzec pewne rozwiązania o charakterze stymulacyjnym np. wyłączenie spod opodatkowania działalności rolniczej, zwolnienie przychodów ze sprzedaży gospodarstwa rolnego, zwolnienie dochodów z agroturystyki, zwolnienie dopłat do rolnictwa i dotacji budżetowych, zwolnienie dochodów ze sprzedaży przerobionych produktów rolnych, zwolnienie zasiłków chorobowych dla rolników. Niewątpliwie można mówić o stymulowaniu podatników w zakresie wspierania organizacji społecznie użytecznych i Kościołów. Temu celowi służą ulgi z tytułu darowizn na cele pożytku publicznego krwiodawstwa i cele kultu religijnego, bezlimitowe ulgi z tytułu darowizn na działalność charytatywno opiekuńczą dla kościelnych osób prawnych, ryczałtowe opodatkowanie osób duchownych, odliczenie 1% na OPP, zwolnienie przychodów osób pełniących funkcje społeczne i obywatelskie.

W kontekście zapowiadanej reformy systemu podatkowego, należy stwierdzić, że rezygnacja z tak rozbudowanej funkcji stymu-

lacyjnej z pewnością wzmocniłaby realizację funkcji fiskalnej. Jawi się w tym kontekście problem jasnego ustalania wizji podatku dochodowego od osób fizycznych oraz jasnych założeń i kryteriów na jakich ten podatek powinien się opierać. W kontekście oceny funkcji stymulacyjnej przy okazji podejmowania każdorazowo działań reformatorskich ulegają konfrontacji dwie grupy poglądów. Jedne przemawiające za naprawą finansów publicznych poprzez zwiększenie efektywności wydajności fiskalnej podatku, drugie zaś poprzez „użycie” konstrukcji podatkowych jako kolejnego instrumentu wspierającego nie do końca skuteczne mechanizmy z zakresu polityki społeczno - gospodarczej. Otwartym jednak pozostaje pytanie na ile stymulacja poprzez konstrukcje podatku przynosi oczekiwane efekty.

Reasumując, realizację funkcji podatkowych w omawianym podatku należy oceniać na dwóch płaszczyznach – prawnej i ekonomicznej. Ekonomiczne podejście do funkcji podatku dochodowego od osób fizycznych wymaga oceny ich skuteczności. W tym zakresie konieczne są wnikliwe badania i symulacje ekonomiczne, które pozwoliłyby „zrecenzować” w jakim stopniu cele fiskalne, stymulacyjne czy redystrybucyjne zostały osiągnięte za pośrednictwem zastosowanych rozwiązań. Spojrzenie na realizację funkcji oczyma prawnika wymaga odniesienia się do kwestii dopuszczalności stosowania ich w konstrukcji podatku. Jawi się zatem pytanie podstawowe czy możliwe jest różnicowanie obciążeń podatkowych (poprzez zastosowanie ulg, zwolnień czy minimum wolnego od podatku a także stawek podatkowych o różnej wysokości) wobec wynikającego z Kon-

stytucji RP obowiązku każdego do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych w tym podatków²¹. Ustawa zasadnicza nie wyklucza takiego zróżnicowania²². Zgodnie z art. 217 Konstytucji w treści ustawy podatkowej możliwe jest przyznawanie ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych²³. *De facto* przewidziane są więc formalnoprawne zasady zmniejszania ciężaru podatkowego²⁴. Konstytucyjnego merytorycznego uzasadnienia stosowania ulg należy poszukiwać m.in. w podstawach ustroju gospodarczego (społecznej gospodarce rynkowej)²⁵, prowadzeniu przez państwo polityki: prozatrudnieniowej i zwalczania bezrobocia²⁶, wspierania rodziny²⁷, proekologicznej²⁸, wspierającej zaspokajanie potrzeby mieszkaniowe²⁹, wspierającej osoby niepełnosprawne³⁰.

Poszukiwaniu więc, odpowiedzi na pytanie o funkcje realizowane poprzez podatek musi towarzyszyć pogłębiona analiza problemu funkcji państwa i zakresu jego ingerencji, ale także możliwych akceptowanych granic opodatkowania. Granice opodatkowania są bowiem wyznaczane przez z jednej strony

potrzeby państwa, z drugiej przez możliwości płatnicze podatników³¹. Nie można pomijać w tym zakresie dorobku doktryny tak ekonomicznej, jak i prawnej³². Granice opodatkowania nie są stałe i niezmiennie, mogą natomiast być mniej lub bardziej elastyczne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ekonomiczne granice opodatkowania mogą być absolutne i elastyczne. Te pierwsze wyznaczają rozmiary dochodu narodowego. Te drugie natomiast związane są z sytuacją, gdy ciężar podatku wpływa na zachowanie podatnika w taki sposób, że nie jest możliwe uzyskanie przez państwo dochodów oraz gdy ciężar podatku wywołuje następstwa, które są gospodarczo niepożądane³³. W piśmiennictwie wskazuje się, że choć nie ma jednoznacznych kryteriów, które pozwoliłyby ustalić moment przekroczenia granic opodatkowania to pojawienie się pewnych symptomów w postaci: efektu Laffera, naruszenia źródeł podatku, zasad podatkowych czy celów gospodarczych należy uznać za taką okoliczność³⁴.

Wobec sytuacji pozostawienia dość dużej swobody ustawodawcy w wyborze stanów

²¹ Art. 84 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U 2007 nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

²² Z. Ofiarski, *Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego...*, s. 106.

²³ Art. 217 Konstytucji RP.

²⁴ T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 160.

²⁵ Art. 20 Konstytucji RP.

²⁶ Art. 65 ust 5 Konstytucji RP.

²⁷ Art. 71 Konstytucji, RP.

²⁸ Art. 74 Konstytucji RP.

²⁹ Art. 75 Konstytucji RP.

³⁰ Art. 69 Konstytucji RP.

³¹ Zob. W. Łączkowski, *Granice opodatkowania*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica 1992, nr 54, s. 121 i n.

³² W literaturze przedmiotu wyróżnia się granice opodatkowania wyróżnia się granice psychologiczne i ekonomiczne opodatkowania, a ponadto granice prawne. Zob. R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 22 i n, A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, s. 214.

³³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, s. 216.

³⁴ Zob. J. Szolno-Koguc, *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990-1995 (założenia a realizacja)*, Lublin 2000, s. 51 in.

faktycznych podlegających opodatkowaniu, istotną kwestią jest więc wyznaczenie prawnych granic opodatkowania. Są one niezwykle istotne w sytuacji, gdy proces legislacyjny dotyczący prawa podatkowego jest zdominowany przez bieżącą sytuację gospodarczą społeczną, a także polityczną. W doktrynie proponuje się poszukiwać prawnych granic opodatkowania w Konstytucji, która powinna chronić jednostkę przed dowolnością w kształtowaniu przez ustawodawcę konstrukcji podatkowych³⁵. Jak pokazuje praktyka, ale i obszerna literatura przedmiotu nie bez znaczenia są także granice opodatkowania w wymiarze psychologicznym. Jest to problem wytrzymałości podatnika, jego subiektywnej oceny jak kształtuje się jego sytuacja dochodowa po spełnieniu obowiązków wynikających z prawa podatkowego³⁶. Ponadto, wysokość opodatkowania jest prawdopodobnie jedną z najważniejszych przyczyn uchylania się od opodatkowania³⁷. W obliczu podejmowanych reform należy uwzględnić obiektywnie zdefiniowane obowiązki i potrzeby państwa jak i dopuszczalne granice opodatkowania. Warto rozważyć, czy wzorem Francji nie należałoby wprowadzić tzw. *bouciler fiscal* czyli tarczy podatkowej. Mechanizm ten polega na ograniczeniu łącznego opodatkowania osób fizycznych z podatków dochodowych, majątkowych pobieranych na poziomie państwowym lokalnym do 50% dochodów³⁸.

Reasumując warto podkreślić, że opodatkowanie dochodów nie jest najistotniejszym

źródłem zasilania budżetów współczesnych państw, natomiast wyraźnie zarysowuje się ich znaczenie społeczne czy gospodarcze. W literaturze zawraca się też uwagę na „potężny ciężar polityczny i medialny” tych podatków³⁹. Ewentualne działania reformatorskie podejmowane w zakresie polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych powinny opierać się na swoistym kompromisie w realizacji funkcji fiskalnej i funkcji pozafiskalnych. W tym kontekście mówiąc o naprawie finansów publicznych nie można ograniczać rozważań tylko do badania instrumentów ekonomicznych czy prawnych służących do zwiększenia wydajności tych podatków. Może się bowiem okazać, że podnoszenie obciążeń podatkowych nie przyniesie oczekiwanych skutków budżetowych. Równie błędnym byłoby założenie, że podatki dochodowe są istotnym instrumentem do realizacji celów społecznych i gospodarczych. Warto podkreślić jednocześnie, że żadna z funkcji podatkowych nie będzie mogła być zrealizowana, jeśli będą one wprowadzane za pośrednictwem błędnych, nieracjonalnych czy nieskutecznych regulacji prawnych. Naprawianie finansów publicznych w sposób doraźny, pod wpływem politycznych nacisków lub w związku z trudnościami w zrównoważeniu budżetu, czy groźbą kryzysu finansowego jak dotychczas nie przyniosło oczekiwanych skutków. Dlatego istnieje realna potrzeba działań kompleksowych, obejmujących uprzednie

³⁵ Zob. szerzej R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, ... s. 23 i n.

³⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe...*, s. 221.

³⁷ R. Sowiński, *Uchylanie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki, i sposoby zapobiegania zjawisku*, Poznań 2009, s. 65.

³⁸ *Taxation trends In the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat, European Commission, edition 2011 s. 188.

³⁹ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 77.

badania ekonomiczne, społeczne a nawet psychologiczne. Ważnym aspektem jest także płaszczyzna normatywna (w tym sam proces legislacji). System opodatkowania dochodów powinien być czytelny i zrozumiały, paradoksalnie te wartości zyskują przewagę nawet nad jego nadmierną prostotą. Wadliwe, skomplikowane, nieczytelne konstrukcje podatkowe przyczyniają się do niskiej efektywności finansowej podatków (np. umożliwiają ucieczkę przed podatkami), co przekłada się na osłabienie znaczenia funkcji fiskalnej. Patrząc z perspektywy podatników zaś, niewłaściwe konstrukcje i proporcje w doborze instrumentów polityki fiskalnej (w tym brak merytorycznej diagnozy zachowań podatników, nieznajomość i niezrozumienie przez nich przepisów podatkowych) utrudniają realizację zamierzonych przez ustawodawcę celów pozafiskalnych.

SŁOWA KLUCZOWE

Funkcja fiskalna, funkcja stymulacyjna, funkcja redystrybucyjna, granice opodatkowania, podatek dochodowy od osób fizycznych.

STRESZCZENIE

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest jednym ze stałych elementów polityki fiskalnej państwa. Ocena tej polityki, z perspektywy 20-letniego funkcjonowania tego podatku obnaża jednak liczne jej wady. Ujawniają się one w szczególności wówczas gdy podejmuje się próbę oceny stopnia realizacji funkcji podatkowych. Wyraźnie bowiem uwidacznia się tu brak spójnej i jednolitej koncepcji celów stawianych przed ww. podatkiem. Niezaprzeczalna funkcja fiskalna podatku jest osłabiona

poprzez realizację funkcji pozafiskalnych: stymulacyjnej i redystrybucyjnej. Te ostatnie z kolei choć rozbudowane poprzez system licznych m.in. zwolnień i ulg podatkowych, nie przynoszą oczekiwanych efektów z powodu często błędnych, niejasnych i skomplikowanych regulacji prawnych. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny czy z prawnego punktu widzenia można zrezygnować z realizacji funkcji podatkowych. Odpowiedź negatywna uzasadniona jest odniesieniem się do obowiązków państwa względem obywateli wynikających z Konstytucji RP, jak i potrzeb budżetowych. Względy te wymagają aby w ramach polityki fiskalnej zapewnić kompromis w realizacji funkcji tak fiskalnych jak i pozafiskalnych. Istotnym ich aspektem jest ustalenie prawnych i ekonomicznych granic opodatkowania. Sprzyjającą okolicznością do zastosowania przemysłanych, właściwych (poprzedzonych rzetelną diagnozą prawną, ekonomiczną czy społeczną) konstrukcji w podatku dochodowym od osób fizycznych jest zapowiadana przez ekipę rządzącą reforma podatkowa. Dotychczasowe doświadczenia przemawiają jednocześnie za odstąpieniem od wyrywkowego poprawiania obowiązujących przepisów na rzecz uchwalenia nowych aktów prawnych.

KEYWORDS

Fiscal function, non-fiscal (socio-economic) function, fiscal policy, limits of taxation, tax preferences, personal income tax

SUMMARY

Income tax on individuals is one of the fixed elements of state fiscal policy. However, evaluation of this policy from the perspective of 20 years of this tax reveals a number

of its disadvantages. They manifest themselves especially when attempts are made to assess the extent to which the tax functions. The lack of a coherent and consistent concept of the aims of the above tax becomes clearly evident. The fundamental fiscal tax function is impaired through tax implementation non - fiscal (socio-economic) complex taxation system, with many allowances, exemptions and preference arrangements, does not bring the expected results because of the often erroneous, vague and complicated regulations. The present study aims to evaluate whether, from the legal point of view, you can renounce implementation of the tax functions. A negative answer is justified by the obliga-

tions of the state towards the citizen under the Constitution and budgetary needs. These considerations rationalize the need of a compromise between fiscal and non-fiscal (socio-economic) functions in taxation policy. An important issue is also to determine the legal and economic limits of taxation. Under the favorable circumstances of announced tax reform, which is to be carried out by the current government, there arises a possibility to apply a well-considered, adequate (proceeded by a reliable legal, economic or social diagnosis) structure of personal income tax. Also past experience argues for withdrawal from the random amendments of existing legislation in favour of passing a new law.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U 2007 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz. U 2010, Nr 51, poz. 307 z późn. zm.)

Wykaz literatury:

- Brzeziński B., Wstęp do nauki prawa podatkowego, Toruń 2003.
- Dębowska - Romanowska T., Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010.
- Duda M., Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków. Wybrane zagadnienia „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2009, nr 8.
- Gomułowicz A., J. Małecki Podatki i Prawo podatkowe, Warszawa 2004.
- Gwiazdowski R., *Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiędzy progresją a podatkiem liniowym*. Warszawa 2001.
- Gwiazdowski R., Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., Naprawa finansów publicznych w Polsce, Białystok 2011.
- Litwińczuk H., Ogólne zagadnienia podatków i prawa podatkowego [w:] Prawo podatkowe przedsiębiorców, t.1, Warszawa 2006.
- Łączkowski W., Granice opodatkowania, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica 1992, nr 54.
- Mastalski R. Stosowanie prawa podatkowego, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990, [w:] Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego.
- Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*. Warszawa, 2004.
- Piotrowska - Marczak K., Funkcje podatków [w:] Prawo podatkowe pod red H. Dzwonkowskiego.
- Pomorski P., Uwarunkowania polityki fiskalnej na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych [w:]

- Stosowanie i stanowanie prawa podatkowego w Polsce, pod red M. Münnich, A. Zdunka, Lublin, 2010.
- Sowiński R. Uchylenie się od opodatkowania. Przyczyny, skutki, i sposoby zapobiegania zjawisku, Poznań 2009.
- Sowiński R., Realizacja redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych za pomocą systemu podatkowego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1995, z. 1.
- Szołno-Koguc J., Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990-1995 (założenia a realizacja), Lublin 2000.
- Taxation trends In the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat, European Commission, edition 2011.
- Taxes on personal income As a percentage of gross domestic product, Taxation: Key tables from OECD*, OECD 2010, opubl. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-personal-income_20758510-table4
- Tegler E., Funkcje systemu podatkowego i cena jego sprawności, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, nr 54.

Wykaz innych materiałów:

- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2000 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2001 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2002 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2003 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2004 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2005 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2006 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2008 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2009 opublikowane na www.mf.gov.pl
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2010 opublikowane na www.mf.gov.pl

NOTA O AUTORZE

dr Beata Kucia - Guściora Adiunkt w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Autorka licznych opracowań naukowych z zakresu prawa finansów publicznych oraz prawa podatkowego. beakuc@kul.pl