

Ekspertyza nr 8

Prof. dr hab. Izabela Bolkowiak
Instytut Finansów

Uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw

1. Za punkt wyjścia oceny proponowanych zmian w zasadach opodatkowania należy przyjąć - moim zdaniem - założenia budowy budżetu na 1993 r., zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a przede wszystkim zmniejszenie obciążeń zysku przedsiębiorstw oraz zwiększanie dochodów budżetowych, głównie drogą usprawnienia poboru podatków, a nie przez wzrost nominalnych obciążeń. W charakterystyce przyjętej przez Rząd strategii budżetowej stwierdza się, że "w miarę odchodzenia od obciążeń zysku nie (należy) zwiększać relacji dochodów budżetowych do produktu krajowego brutto nadmiernym wzrostem podatków pośrednich" (s. 2 Uzasadnienie ustawy budżetowej), od siebie dodam - i dochodów ludności.

Przytaczam powyżej podaną myśl dosłownie, gdyż kształtowanie się w ostatnich latach relacji dochodów budżetowych do produktu krajowego brutto - i to przy spadku tego ostatniego - jest właśnie jednym z dowodów na załamanie się systemu dochodów państwa. Omawiana relacja wynosi:

1988 - 33,6%	1991 - 26,5%
1989 - 25,4%	1992 - 29,7%
1990 - 32,2%	

przy czym w roku 1988 udział budżetu w PKB nie był szczególnie wysoki (w 1986 r. wynosił 37,2, w 1987 - 34,0%). Spadek tego udziału w 1989 r. był następstwem przejściowej, jednorocznej polityki budżetowej (znaczne obniżenie obciążeń i niekorzystne dla budżetu zmiany w poborze podatków), ale wzrost w 1990 r. nie osiągnął poziomu z 1988 r., a następnie, po znacznym spadku w 1991 r., poziom osiągnięty wg wstępnych danych w 1992 r. był niższy niż w roku 1990. Dlatego też, nie wdając się w ocenę relacji dochodów budżetowych do PKB, sądzę, że nie należy deklorować przyjęcia relacji obecnie ukształtowanej za właściwą. Dla ilustracji, w 10 rozwiniętych krajach europejskich w 1960 r. udział dochodów sektora publicznego w PKB wynosił od ok. 27% (Belgia, Dania) do 35% (RFN), w 1970 r. od ok. 31% (Włochy) do ponad 40% (Holandia, Anglia), a w 1983 roku był wyższy niż w latach poprzednich.

2. Za niewątpliwe kryterium oceny propozycji zmian w zasadach opodatkowania należy przyjąć deklarację usprawnienia poboru podatków, a nie ich nominalnego wzrostu.

Z tego punktu widzenia chcę się zająć w pierwszej kolejności zmianami proponowanymi w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomijając w tym miejscu - jako kwestię wymagającą odrębnej analizy - sprawę zmian w skali podatkowej. Wszystkie pozostałe zmiany należy uznać za porządkujące, uściślające, likwidujące luki i wątpliwości związane z dotychczasowymi przepisami oraz stanowiące następstwo zmian wprowadzonych w prawie i mających skutki dla przepisów podatkowych.

3. Do zapisów uściślających można m.in. zaliczyć zmianę w art. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zobowiązującą Ministra Finansów, aby - w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - określił pojęcia gospodarki rolnej oraz działów specjalnych tej gospodarki, co nie jest także obojętne dla wpływów podatkowych,

chodzi bowiem o ścisłe rozróżnienie działalności podlegającej podatkowi rolnemu i podatki dochodowemu. Podobny charakter ma pewne ograniczenie prawa do łącznego opodatkowania małżonków, a wręcz porządkowe jest znaczenie dodania w artykule 9 słowa "kolejnych" (chodzi o okres, w którym można rozliczyć poniesione straty), czy zastrzeżenie - odniesieniu do działów specjalnych produkcji rolnej - że odliczanie kosztów uzyskania przychodu dotyczy tylko sytuacji, w której dochód jest ustalany na podstawie podatkowej księgi przychodów i rozchodów (normy dochodu szacunkowego, jako alternatywny sposób ustalenia podstawy opodatkowania, uwzględniają bowiem poniesione koszty). To samo dotyczy prawa potrącania poniesionych strat z dochodu kolejnych lat. Prawo takie przysługuje tylko pod warunkiem prowadzenia ewidencji i to w całym okresie rozliczania poniesionej straty.

Wyraźnie porządkujący i wyjaśniający charakter ma zmiana zapisu art. 17. W proponowanym brzmieniu wyodrębnia się w dwóch punktach przychody kapitałowe opodatkowane w formie ryczałtu pobieranego przez płatnika i dochody kumulowane z pozostałymi dochodami, a więc objęte rocznym zeznaniem podatkowym. Jednocześnie usunięto z tego artykułu przychody z odsetek od środków na rachunkach bankowych, utrzymywanych w związku z działalnością gospodarczą, które jednocześnie zostały zaliczone do przychodów z tej działalności.

Także porządkujący charakter ma np. przeniesienie z art. poświęconego przedmiotowym zwolnieniom podatkowym (art. 21) do art. poświęconego ulgom podatkowym (ustaleniu podstawy opodatkowania - art. 26) wydatków na nabycie wymienionych w ustawie papierów wartościowych - chodzi tu przecież nie o zwolnienie przedmiotowe określonych dochodów, a o odjęcie od dochodów określonych wydatków. Jednocześnie wysokość należnego potrącenia została ograniczona do czterokrotności przeciętnej płacy, co może mieć pewne znaczenie finansowe, ale przede wszystkim stanowi chyba zachętę dla drobnych inwestorów do zmiany tradycyjnych sposobów oszczędzania (szczególnie, że przychody z odsetek od wkładów oszczędnościowych nie są - w przeciwieństwie do dywidend i udziałów - opodatkowane; w tej sytuacji - inaczej niż w odniesieniu do wkładów oszczędnościowych - zwolnienie z podatku wydatków na ich nabycie stanowić ma zachętę do rozwoju tej formy oszczędzania).

Uściślający charakter ma również ustalenie w art. 22 zasad rozliczania kosztów uzyskania między różne źródła przychodów (w tym nie opodatkowane) przy braku podstaw ścisłego wiązania poszczególnych kosztów z konkretnym źródłem.

Generalnie jednak (pomijając kwestię leasingu, o którym w innym miejscu) nastąpiło - korzystne dla jasności przepisów przereformowanie art. 22 i 23. W proponowanej redakcji art. 23 zawiera pełen katalog wydatków, odpisów itp., które nie stanowią kosztów potrącalnych.

Do omawianej kategorii zmian zwiększających ład w sferze podatków należy też zaliczyć proponowaną nowelizację art. 35, rozszerzającą zakres płatników zobowiązanych do poboru zaliczek oraz definiującą niektóre przychody i zasady poboru zaliczek przez wspomnianych płatników od tych przychodów.

Wszystkie zapisy porządkujące, uściślające i usuwające wątpliwości w przepisach, które - jak wykazała roczna praktyka - wywołały nieporozumienia i budziły wątpliwości podatników i płatników, zasługują na uwzględnienie, służą bowiem doskonaleniu prawa podatkowego. Nie będę wymieniała wszystkich proponowanych zmian tego typu, bo ich katalog jest długi.

4. Do zmian prowadzących bezpośrednio do wzrostu wpływów podatkowych w ciągu roku, do zwiększenia ich równomierności, należy przede wszystkim zmiana zasad naliczania zaliczek z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych przez płatników tego podatku - zakłady pracy, organy rentowe, rolnicze spółdzielnie produkcyjne i organy zatrudnienia. W odniesieniu do wypłat o charakterze okresowym zaliczka ma być pobierana wg stawki 20-

procentowej jedynie do chwili osiągnięcia przez podatnika progu pierwszego przedziału skali podatkowej. W następnych okresach ma ona być pobierana wg wyższej stawki, właściwej dla poziomu dochodu liczonego narastająco od początku roku. Skomplikuje to w jakimś stopniu obowiązki płatników. Z punktu widzenia budżetu rozwiązanie takie jest jednak korzystne. Może ono być korzystne także dla podatników, którzy - osiągając wysokie dochody - w obecnym systemie muszą się liczyć z wysokim, jednorazowym wydatkiem przy rocznym rozliczeniu podatku.

Jednocześnie płatnicy omawianego podatku od niektórych z przychodów określonych w art. 13 (np. przychody z praw autorskich) mogą wyłącznie na wniosek podatnika, tzn. tylko wtedy, gdy uważa on takie rozwiązanie za korzystne, pobierać zaliczki na zasadach podobnych do opisanych wyżej.

Trzeba sobie jednak zdawać sprawę z tego, że przyspieszenie i wzrost równomierności wpływów do budżetu z tego tytułu będzie niewielki - zwiększenie należnych wpływów z tytułu progresji w odniesieniu do wpływów z zaliczek naliczanych obecnie wg stawki 20-procentowej wyniesie w 1992 r. 1 bln zł wobec podatku należnego naliczonego wg stawki 20-procentowej - 89,6 bln zł, a w 1993 r. odpowiednie wielkości wynoszą 2,3 bln i 134,5 bln zł (uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na 1993 r. s. 63), przy tym należy się liczyć z oporem płatników w stosunku do proponowanych zmian.

5. Inną grupę zmian proponowanych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych są zapisy likwidujące luki w obecnie obowiązującym prawie. Luki takie, nieraz dotyczące marginalnych drobnych spraw, utrudniają funkcjonowanie systemu podatkowego, powodują występowanie wątpliwości i wymagają od aparatu podatkowego udzielenia uzupełniających wyjaśnień. Do tego rodzaju propozycji, zasługujących w pełni na uwzględnienie, zaliczyć można m.in. nowy punkt (3a) w art. 12, stwierdzający, że w przypadku uzyskania od pracodawcy świadczeń rzeczowych częściowo odpłatnych, przychód stanowi różnica między wartością tych świadczeń, ustaloną zgodnie z zapisami ustawy, a zapłaconą przez podatnika sumą (pominięcie tej sprawy, przy uznaniu za przychód wartości świadczeń otrzymanych nieodpłatnie, stanowiło lukę).

Podobnie należy traktować umieszczenie wśród przychodów z wykonywania wolnego zawodu lub innej samodzielnej działalności przychodów z udziałów w komisjach powołanych przez organy władzy lub administracji państwowej i samorządowej, czy uzupełnienie kosztów uzyskania przychodu o koszty związane z leasingiem tak u leasingodawcy, jak u leasingobiorcy. Wypełnienie tej luki, ważne ze względu na rozwój leasingu, proponowane było już w projekcie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania. Wtedy jednak propozycje nie zostały przyjęte, co pozostawiało na rok nie rozwiązany problem.

6. Znaczną grupę proponowanych zmian stanowią uproszczenia w wymiarze i poborze podatku dochodowego. Należy do nich np. rozszerzenie zakresu osób uznanych za osobiście wykonujące usługi na podstawie umowy o dzieło lub umowy zlecenia, mających prawo do nie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, lecz opłacających podatek przez płatnika i korzystających z ryczałtu kosztów uzyskania przychodów. Znowelizowany przepis rozszerza także listę płatników podatku.

Podobnie należy traktować zwolnienie z podatku (art. 21) przychodów związanych ze świadczeniami rzeczowymi zakładów pracy i związków zawodowych na rzecz emerytów i rencistów oraz nowy zapis związany z opodatkowaniem w przypadku likwidacji działalności. Wszystkie uproszczenia służą wygodzie podatników, płatników i organów skarbowych, pro-

wadzą do obniżenia kosztów poboru podatków i zmniejszenia liczby pomyłek czy niedociągnięć w ich poborze.

7. Podobnie nie budzą wątpliwości proponowane zmiany związane ze zmianami zachodzącymi w innych ustawach. Do tego rodzaju zmian należą przykładowo: zaliczenie do źródeł przychodów sumy uzyskanej ze sprzedaży spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego (zmiana prawa spółdzielczego), wykreślenie ze zwolnień przedmiotowych w podatku nagród państwowych (uchylenie przepisów stanowiących podstawę wypłaty tych nagród), czy uściślenie zwolnienia z podatków dochodów z tytułu gier losowych (nowa ustawa o grach losowych i zakładach wzajemnych)

8. Całkowicie odrębny problem stanowi skala podatku dochodowego od osób fizycznych proponowana na 1993 r. Sprawa ta, w przeciwieństwie do wyżej omówionych, budzi wiele wątpliwości, a także proponowane rozwiązanie jest sprzeczne z ze wszech miar słuszną deklaracją wstępną o podnoszeniu dochodów budżetowych bez nadmiernego podnoszenia obciążeń nominalnych przez poprawę ściągania podatków.

Proponowane zamrożenie siatki podatkowej jest typowym zastosowaniem krytykowanego w literaturze tzw. inflacyjnego podnośnika podatkowego. W polskim podatku dochodowym od osób fizycznych dolna stawka mieści się w standardach europejskich, lecz kwota wolna od podatku - wynikająca z kwoty powszechnego potrącenia - jest symboliczna, a brak ulg rodzinnych, nie skompensowany odpowiednio wzrostem zasiłków, zaostrza podatek wobec najbiedniejszych. W tej sytuacji zamrożenie skali podatkowej, a więc i kwoty powszechnego potrącenia - i dotąd przecież symbolicznej - prowadzi do znacznego relatywnego zaostrzenia podatku właśnie w stosunku do osiągających najniższe dochody.

Dodatkowo mają być zamrożone - zryczałtowane w stosunku do granicznej kwoty pierwszego przedziału skali podatkowej - koszty uzyskania przychodów w odniesieniu do pracowników, podczas, gdy koszty uzyskania przychodów ustalane na podstawie ewidencji będą rosły mniej więcej proporcjonalnie do wzrostu cen, a zryczałtowane w relacji do wynagrodzenia - proporcjonalnie do wzrostu wynagrodzeń.

Wszystko to wymusiło - moim zdaniem - propozycję zaostrzenia również obciążeń dochodów wysokich przez dodanie dodatkowego szczebla skali podatkowej ze stawką 50-procentową; nie można było bowiem przedstawić propozycji zwiększającej obciążenia przede wszystkim dochodów niskich i średnich. W tym miejscu warto przypomnieć, że wprowadzenie nowego szczebla skali o stawce 50-procentowej było już dwukrotnie odrzucone, jako rozwiązanie antymotywacyjne, hamujące rozwój i sprzyjające rozwojowi szarej strefy gospodarczej, a więc kryminogenne.

Ten antymotywacyjny efekt podwyższenia opodatkowania dochodów najwyższych można ewentualnie złagodzić przez znaczny zakres ulg inwestycyjnych. Stosowania takich ulg (poza rejonami strukturalnego bezrobocia) Rząd jednak nie przewiduje (upoważnienia do ich wprowadzenia zawierają obie ustawy o podatkach dochodowych).

Jednocześnie, według szacunku podanego w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy (s. 14), wszystkie proponowane zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych mają przynieść w 1993 r. 7 bln zł, z czego - wg wspomnianego już rozliczenia należnych kwot tego podatku (uzasadnienie do ustawy budżetowej, s. 63) wynika, że kwota podatku należnego z tytułu progresji wzrośnie w 1993 r. w stosunku do 1992 r. o 1,3 bln zł i będzie stanowić 1,8% kwoty należnej (w 1992 r. - 1,1%).

Nawet uwzględniając, że podane liczby nie obejmują efektu zamrożenia kwoty powszechnego potrącenia i kosztów uzyskania w odniesieniu do wynagrodzeń ze stosunku pra-

cy, wynik finansowy całej bardzo kontrowersyjnej operacji wydaje się niewielki. Szkodliwość realizacji omawianego zamierzenia pogłębia natomiast fakt braku wyrobienia podatkowego społeczeństwa. Edukacja podatkowa ma stanowić ważny element uzdrawiania finansów publicznych. Proponowane rozwiązania nie tylko jej nie służą - lecz odwrotnie - zwiększą zakres nierzetelności, podważając zaufanie do stabilności systemu.

9. Obok zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, omawiany projekt ustawy przewiduje także zmiany w innych przepisach regulujących problemy podatkowe.

9.1. Proponowane zmiany w podatku dochodowym od osób prawnych są przede wszystkim następstwem zmian wprowadzanych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Niektóre inne porządkują istniejące przepisy. Ważne ze względu na oddziaływanie na racjonalizację gospodarowania wydaje się zwolnienie z opodatkowania przychodów uzyskanych z tytułu nieodpłatnego otrzymania majątku związanego z działalnością socjalną oraz jego równowartości u przekazującego majątek a także zwolnienie przychodów z tytułu nieodpłatnego otrzymania środków trwałych z zakresu infrastruktury technicznej oraz - u przekazującego - równowartości przekazanych obiektów.

9.2. Nie budzą wątpliwości proponowane zmiany w podatku obrotowym (ustawy o podatku obrotowym i o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej), zmierzające do wyeliminowania uszczupleń podatkowych, czy - podobnie jak w podatku obrotowym przejściowe - proponowane zmiany w regulacji podatku od wzrostu wynagrodzeń.

9.3. W ustawie o zobowiązaniach podatkowych proponuje się (nie po raz pierwszy, dotąd bez powodzenia) wprowadzić obowiązek uiszczania zobowiązań podatkowych w formie rozliczeń bezgotówkowych. Podniesie to - moim zdaniem - dyscyplinę podatkową. Jednocześnie wyłączenie z tego obowiązku osób fizycznych prowadzących działalność wyłącznie rolniczą i leśną oraz osób prowadzących działalność zarobkową zapobiegnie ewentualnym niedogodnościom takiego rozwiązania dla niektórych podatników.

Zmiany proponowane w omawianej ustawie obejmują także wprowadzenie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe spółki komandytariuszy i wspólników spółki z o.o. Również ta propozycja pojawia się nie po raz pierwszy (por. projekt ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i zmianie niektórych ustaw przedstawiony przed rokiem). W moim przekonaniu rozwiązanie to budzi zastrzeżenia, jednak sądzę, że w tej sprawie powinni się wypowiedzieć przede wszystkim prawnicy.

Reasumując, należy stwierdzić, że wśród proponowanych zmian, z których nie wszystkie zostały omówione, zasadnicze wątpliwości budzi głównie projekt zamrożenia wartości progów oraz zaostreżenia skali podatkowej, jednakże większość zmian wydaje się odpowiadać istniejącym warunkom oraz porządkować i usprawniać system podatkowy.

grudzień 1992 r.