

*Magdalena Ślebocka**

PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH W ŚWIEŁIE SYSTEMATYKI ZMIAN W PODATKACH

WSTĘP

System podatkowy powszechnie rozumie się jako ogół podatków funkcjonujących w tym samym czasie i powiązanych myślą przewodnią w całość organizacyjną zarówno pod względem ekonomicznym, jak i prawnym¹. System ten traktowany jest jako zbiór strukturalny, dynamiczny, a co za tym idzie, podlegający ciągłym zmianom o charakterze dostosowawczym do przyjętych założeń polityki gospodarczej, społecznej czy politycznej kraju. Realizacja zadań stawianych przed państwem wymaga odpowiednich zasobów finansowych. Podstawowym zadaniem systemu podatkowego jest zapewnienie odpowiedniego strumienia środków pieniężnych. Jednakże system podatkowy, tak jak każdy system finansowy czy prawny, jest w ciągłym ruchu. Trudno sobie wyobrazić sytuację, że prawo podatkowe przez lata pozostanie niezmiennie. Przepisy, które wcześniej zapewniały odpowiednie wpływy, mogą okazać się, że na chwilę obecną nie zapewniają wystarczających wpływów pieniężnych lub niekorzystnie oddziałują na sferę gospodarczą, lub społeczną.

1. PRZESŁANKI ZMIAN SYSTEMU PODATKOWEGO

Przyczyny dokonywanych zmian w obrębie systemu podatkowego są różnorodne. Chodzi jednak przede wszystkim o to, aby dokonywane zmiany były racjonalnie uzasadnione m. in. zrozumiałe i akceptowalne przez społeczeństwo. Bardzo często zmiany w systemie podatkowym wymuszane są

* Mgr, asystent w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Wydawnictwo Ossolineum, Warszawa 1985, s. 115.

zmianami przeprowadzanymi w ramach obowiązującego systemu politycznego i gospodarczego państwa, które, w swych założeniach, przewidują inny, niż poprzednio, podział obciążeń podatkowych społeczeństwa oraz odmienne od dotychczas stosowanych zasady polityki podatkowej. Nawet, gdy obowiązujący ustrój polityczny czy prowadzona polityka gospodarcza nie ulegną zmianie, również słyszy się głosy o konieczności dokonywania zmian w systemie podatkowym². Poza tym „obciążenie pieniężne, jakim jest podatek, ma bezpośredni wpływ na sytuację podatkową osób, na których ciąży obowiązek podatkowy. Wzrost obciążeń podatkowych może powodować zubożenie podatników, co może oznaczać m. in. spadek popytu na rynku konsumpcyjnym czy zmiany na rynku pracy. Dla przedsiębiorstw wzrost bezzwrotnych świadczeń, jakimi są podatki, może powodować spadek popytu na rynku czynników produkcji, lub zahamowanie aktywności gospodarczej. Zwiększenie podatków dla instytucji finansowych może mieć poważne konsekwencje gospodarcze, jak np. wzrost opodatkowania banków może powodować ograniczenie działalności gospodarczej przedsiębiorstw”³. Zwiększanie obciążeń podatkowych może również spowodować spadek przyszłych dochodów budżetowych. Z drugiej zaś strony, zmiany w obrębie systemu podatkowego mogą przyczyniać się do redukcji obciążeń nakładanych na społeczeństwo lub być z ich punktu widzenia neutralnymi. Zatem zmiany w systemie podatkowym oraz w konstrukcjach poszczególnych podatków mogą być różnokierunkowe. Z tego też powodu zrodziła się konieczność przeprowadzenia analizy i dokonania systematyki zmian zachodzących w systemie podatkowym.

2. KRYTERIA OCENY ZMIAN ZACHODZĄCYCH W SYSTEMIE PODATKOWYM

Gdyby poddać badaniu zmiany zachodzące w poszczególnych obciążeniach podatkowych, można na ich podstawie wyróżnić cechy charakterystyczne, bazowe będące podstawą przemian dla ogółu podatków. Cechy te stanowią kryteria podziału tych zmian. Są to:

- potrzeby finansowe państwa,
- istotność przeprowadzanych zmian,
- trwałość zmian oraz
- podłoże polityczne przeprowadzanych zmian.

² J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Z zagadnień teorii podatku*, „Głosa” maj 1997, s. 2.

³ *System finansowy w Polsce – lata dziewięćdziesiąte*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, PWN, Warszawa 1997, s. 246.

Generalny podział zmian zachodzących w podatkach należy rozpocząć od kryterium skutków, jakie one wywierają na wielkość dochodów budżetu państwa lub dochodów podatników. Punktem wyjścia, w tym przypadku, jest stwierdzenie, że motorem zmian są potrzeby finansowe państwa. Z tego punktu widzenia można dokonać podziału zmian na:

- zmiany zwiększające dochody budżetu państwa,
- zmiany zmniejszające dochody budżetu państwa oraz
- zmiany będące neutralnymi, czyli nie wpływające na strumień środków pieniężnych.

Podział na takie zmiany jest podziałem bazowym, skupiającym się na jednym aspekcie fiskalnym. Bardzo często racjonalność takiego uzasadnienia nie jest obiektywna. Oznacza to, że może być ona jedynie przejawem dążenia organów państwa do ułatwienia sobie funkcjonowania, która w tym przypadku dokonywana jest poprzez gromadzenie większej ilości środków pieniężnych, pochodzących z obciążeń podatkowych społeczeństwa.

Oprócz tego podziału, można wyróżnić podział ze względu na istotność wprowadzanych zmian na:

- zmiany istotne, oraz
- zmiany nieistotne.

Analizę kryterium istotności, które można oceniać jako rolę i znaczenie wprowadzanych zmian, dokonuje się poprzez pryzmat funkcji stawianych przed obciążeniem pieniężnym, jakim jest podatek. Z tego też względu istotność wprowadzanych zmian może być oceniana z punktu widzenia funkcji fiskalnych, co oznacza badanie ich wpływu na wysokość dochodów budżetu państwa czy też dochodów podatników, bądź też funkcji pozafiskalnych, co może być podyktowane osiągnięciem konkretnych, pożądaných zachowań czy reakcji, innymi słowy, czy zmiana wpływa na zmianę wielkości dochodów, czy nie.

Z punktu widzenia dochodów podatników zmiany, które zachodzą w poszczególnych obciążeniach podatkowych, można podzielić na:

- zwiększające oraz
- zmniejszające dochody pozostające do ich dyspozycji.

Następnym kryterium podziału zmian, zachodzących w ustawach podatkowych, jest podział, biorący pod uwagę kryterium trwałości wprowadzanych zmian. Z kryterium trwałości bezpośrednio powiązana jest problematyka intencji władz ustawodawczych. Pod wpływem przyjętych założeń polityki gospodarczej i społecznej kraju można zauważyć, że część zmian wprowadzana w ustawach podatkowych ma z góry ustalone ramy obowiązywania. Oznacza to, że ustawodawca wprowadzając zmiany zakłada okres przejściowy ich obowiązywania. Z tego punktu widzenia wyróżnia się zmiany mające charakter:

– doraźny, czyli tymczasowy, ich zadaniem jest m. in. zmniejszenie deficytu budżetowego lub

– trwałe, ich wprowadzenie jest zwykle podyktowane zachodzącymi w gospodarce zmianami.

Kryterium trwałości można także rozpatrywać biorąc pod uwagę ramy czasowe przeprowadzonych zmian. Tym niemniej określenie przedziału czasowego obowiązywania zmian jest dość trudne do przeprowadzenia z uwagi na fakt, że okres funkcjonowania zmian (dotyczy to zmian o charakterze doraźnym) może trwać nawet kilka lat.

Kolejny podział w materii zmian podatkowych uwzględnia podłoże polityczne, zmiany podyktowane presją istniejących grup nacisku oraz wprowadzane bez nacisku żadnego lobby.

Dalszymi kryteriami mogą być:

– kryterium korekcyjne wprowadzające zmiany poprzez nowe brzmienie poszczególnych przepisów lub zmiany polegające na dodaniu poszczególnych słów,

– kryterium luk prawnych tzn. „łatania” (doprecyzowania) istniejących przepisów i z drugiej strony rozluźnienia interpretacji przepisów podatkowych,

– kryterium uwzględniające podział zmian zachodzących w podatkach z punktu widzenia regulacji przepisów dotyczących życia gospodarczego. W kryterium tym wyróżnia się zarówno zmiany związane z wprowadzeniem w życie przepisów regulujących inne gałęzie życia gospodarczego, jak i zmiany dotyczące tylko przepisów podatkowych.

Z kryterium luk prawnych związane jest bezpośrednio kryterium dotyczące likwidacji powstałych, na skutek niedopatrzenia, luk prawnych – czyli zmiany modyfikujące wprowadzone poprawki w przepisach podatkowych. Mogą być to zmiany zachodzące w przepisach podatkowych powstałe w związku z błędami popełnionymi przez organy ustawodawcze.

Przedstawione podziały są wielopłaszczyznowe. Jednakże wszystkie sprowadzają się do ustalenia: czy przeprowadzone przez rząd zmiany w ustawach podatkowych powodują zwiększenie lub zmniejszenie środków wpływających do budżetu państwa.

Dzieląc zmiany z punktu widzenia ich charakteru, przyporządkowując je do poszczególnych grup oceniać będzie się ich znaczenie i przydatność dla budżetu państwa.

Przedstawiona teoretyczna analiza zmian ma służyć, przede wszystkim systematyce i ocenie, w jakim kierunku powinny pójść pożądane zmiany dokonywane w obrębie systemu podatkowego.

3. KATALOG ZMIAN PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

Jednym z najważniejszych podatków jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Choć udział dochodów budżetowych z tytułu tego obciążenia ulega systematycznemu zmniejszaniu⁴, to nadal stanowi on ważne źródło dochodów państwa. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych powołana do życia ustawą z 26 lipca 1991 r.⁵ obowiązuje już 12 lat. Zagadnienia związane z opodatkowaniem dochodów osiąganych przez osoby fizyczne cieszą się sporym zainteresowaniem. Należy podkreślić, że to właśnie w tym obciążeniu, w ciągu ostatnich kilku lat, miało miejsce wiele nowelizacji, co w konsekwencji doprowadziło do radykalnych zmian w każdym elemencie konstrukcyjnym tego obciążenia.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian, które zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych z punktu widzenia systematyki zmian oraz określenia ewentualnych skutków dla dochodów budżetu państwa czy też podatników na przykładzie 2004 r.

Zmiany, które zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2004 r., wynikają przede wszystkim z ustaw z 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 202, poz. 1956 ze zm.) oraz ustawy z 24 kwietnia 2003 r. dotyczącej przepisów wprowadzających ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 874 ze zm.).

Do najistotniejszych zmian, które zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych, można zaliczyć zmiany, dotyczące:

- poszerzenia bazy podatkowej dokonanej poprzez ograniczenie katalogu ulg i zwolnień podatkowych występujących w tym obciążeniu;
- wprowadzenia opodatkowania dochodów uzyskiwanych z tytułu obrotu giełdowego (w związku z upływem okresu tego zwolnienia);
- podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Polegają one na wprowadzeniu nowej definicji tej działalności, doprecyzowaniu zasad dotyczących ustalania przychodu z tej działalności, a także wprowadzenie opcji liniowego 19% podatku dochodowego (zmiana ta jest istotna z punktu widzenia przedsiębiorców);
- obowiązków płatników, do których można zaliczyć m. in.: obniżenie stawki podatku przy zaliczkach na podatek z 20 do 19%, zmiany terminów związanych z deklaracjami i odprowadzaniem zaliczek podatku, likwidacji

⁴ Biorąc pod uwagę ogólną kwotę wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wzrastają dochody jednostek samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim ze względu na wzrost udziałów w tej daninie. Obecnie udział we wpływach z tego obciążenia dla gmin wynosi 39,34%, dla powiatów 10,25%, a dla województw 1,60%. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.

⁵ Dz.U. 1993, nr 90, poz. 416 z późn. zm.

opodatkowania ryczałtowego drobnych kwot (m. in. umowy zlecenia, umowy o dzieło, wynagrodzenia za posiedzenia otrzymywane np. przez osoby należące do składu zarządów, rad nadzorczych, komisji i innych organów stanowiących osób prawnych).

Podstawową zmianą, jaka zaszła w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, jest możliwość opłacania podatku według 19% liniowej stawki. W tym miejscu należy podkreślić, że zmiana ta dotyczy wyłączenia dochodów uzyskiwanych przez podatników z pozarolniczej działalności gospodarczej (określonych dokładnie w art. 10 ust. 1 pkt. 3). W związku z tym, że omawiana forma nie jest podstawową formą opodatkowania dotyczącą osób prowadzących działalność gospodarczą, podatnicy mają możliwość wyboru opodatkowania w formach zryczałtowanych na zasadach wynikających z ustawy z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lub na zasadach ogólnych zawartych w ustawie zasadniczej. W przypadku podatników, którzy wybiorą sposób opodatkowania określony w art. 30c ustawa nakłada jedno ograniczenie. Ma ono zapobiec ucieczce od progresywnego opodatkowania przez osoby otrzymujące wysokie wynagrodzenie, poprzez rejestrowanie jednoosobowych firm, które mają zamiar świadczyć usługi na rzecz swoich „dawnych” pracodawców⁶. Podatnicy, którzy dokonali wyboru formy, mają jedynie prawo do odliczenia od podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne odliczanych na dotychczasowych zasadach. Od dotychczasowych zasad, czyli ogólnych, podatek ten różni się tym, że od dochodu, poza stratą z tego źródła i składkami na ubezpieczenie zdrowotne, nie przysługują inne odliczenia, z których podatnik świadomie rezygnuje. Oznacza to, że w tym przypadku nie uwzględnia się kwoty zmniejszającej podatek, która wynika z pierwszego przedziału skali podatkowej, podatnicy tracą również prawo do wspólnego opodatkowania z małżonkiem i opodatkowania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących dzieci. Wprowadzenie tej zmiany, chociaż istotnej z punktu widzenia podatników prowadzących działalność gospodarczą (podatnicy dzięki jej wprowadzeniu będą dysponować większym dochodem, który mogą przeznaczyć na konsumpcję), spowoduje uszczuplenie dochodów budżetu państwa według szacunków o 2,2 mld zł⁷.

⁶ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że pojawiły się, wraz z wprowadzeniem tego obciążenia, głosy o możliwości obejścia tego zakazu poprzez wykorzystanie do tego celu pośredników. Dawałoby to możliwość dalszego świadczenia usług poprzez inne firmy, szerzej patrz M. Staniszcwski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych, komentarz*, „Gazeta Prawna” 2004, nr 1, s. 5.

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Prezes Rady Ministrów (RM 10-85-03), druk nr 1853, Sejm RP IV kadencji, Warszawa 1 sierpnia 2003, s. 34.

Analizując konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych, można zauważyć, że najwięcej zmian zaszło w katalogu ulg podatkowych, który przez lata obowiązywania ustawy był systematycznie rozbudowywany, a obecnie został zredukowany. Od 2004 r. zostały zlikwidowane trzy odliczenia z art. 26 ust. 1, a dotyczące:

- składek na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa, jeżeli nie zostały one uprzednio zaliczone do kosztów uzyskania przychodów;

- dokonywanych w roku podatkowym zwrotów nienależnie pobranych rent i emerytur, a także zasiłków z ubezpieczenia społecznego, w kwotach uwzględniających pobrany podatek dochodowy, pod warunkiem niepotrącania ich przez organ rentowy oraz

- kwoty równej funduszowi wynagrodzeń przysługujących osobom pozabawionym wolności i zatrudnionym przez podatnika innego niż przywiezienny zakład pracy.

Zatem, według stanu prawnego na 2004 r., podatnik ma możliwość pomniejszyć swój dochód o następujące wydatki:

- składki na ubezpieczenie zdrowotne, które zostały zapłacone w roku podatkowym bezpośrednio na własne ubezpieczenia emerytalne, rentowe chorobowe, a także wypadkowe podatnika⁸, bądź potrącone w roku podatkowym przez płatnika na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe;

- wydatki na cele rehabilitacyjne ponoszone przez podatnika będącego osobą niepełnosprawną lub podatnika, na którego utrzymaniu są osoby niepełnosprawne. Zmiana, jaka zaszła w tej uldze, jest zmianą formalną i polega na zmianie jej brzmienia. Oznacza to, że w tym przepisie mowa jest nie tylko o ponoszonych przez podatnika wydatkach na cele rehabilitacyjne, ale także o wydatkach, które związane są ułatwieniem wykonywania czynności życiowych⁹;

- odsetki od kredytów mieszkaniowych. W uldze tej w przypadku niektórych inwestycji (zwłaszcza tych, których nie prowadzi sam podatnik) zrezygnowano z warunku dotyczącego trzyletniego okresu ich trwania¹⁰;

⁸ Podstawę opodatkowania można także pomniejszyć o składki zapłacone za osoby z nim współpracujące.

⁹ Od 1 stycznia 2004 r. z katalogu wyłączony został sprzęt gospodarstwa domowego. Tym samym sprzęt ten nie może być podstawą dokonywania odliczeń nawet w przypadku gdyby stanowił on znaczne ułatwienie wykonywania czynności życiowych (art. 26 ust. 7a pkt 3). Doprecyzowano także brzmienie ust. 11 – w zakresie kolonii i obozów dla niepełnosprawnych dzieci i młodzieży, ale tylko do 25 roku życia. Obniżono również kwotę, powyżej której wydatki na leki stanowiły podstawę odliczenia z 152 zł w roku 2003 do 100 zł w roku obecnym.

¹⁰ Wydłużenie okresu inwestycji dotyczy: wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkalnego na nabycie prawa do nowo budowanego budynku mieszkalnego w takim budynku oraz zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej.

– darowizny – z dniem 1 stycznia 2004 r. zmienione zostały zasady oraz limity odliczeń darowizn¹¹. Ograniczenie tej ulgi odbija się niekorzystnie na działalności małych lokalnych organizacji spoza wielkich miast¹².

Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych spowodowała likwidację większości dotychczas funkcjonujących ulg polegających na odliczeniu od podatku. Redukcja ta dotyczy wydatków przeznaczonych na:

- remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkalnego, a także wpłaty na wyodrębniony fundusz remontowy;
- dojazd dzieci do szkół;
- odpłatne kształcenie i doskonalenie zawodowe podatnika;
- odpłatne kształcenie w szkołach wyższych;
- zakup przyrządów i pomocy naukowych w tym programów komputerowych, wydawnictw fachowych, które związane są z wykonywanym zawodem lub pracą,
- likwidacji uległa również ulga uczniowska¹³.

W miejsce zlikwidowanych ulg ustawodawca powołał do życia ulgę polegającą na zmniejszeniu podatku maksymalnie do kwoty stanowiącej 1% podatku należnego za rok podatkowy, pod warunkiem dokonania wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego¹⁴. Zmiana ta stanowi odzwierciedlenie zmian przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, które zostały dokonane ustawą – przepisy wprowadzające ustawę o działal-

¹¹ Zmianie uległa kwota ustalona dotychczas procentowo w zależności od przeznaczenia 10% lub 15% dochodu podatnika nie więcej niż 10% w przypadku dokonania darowizn na wymienione dwie grupy celów. Obecnie jest to kwota 350 zł.

¹² E. Kulik-Bielińska, *10 argumentów przeciw proponowanym przez rząd zmianom podatkowym*, www. Gazeta.ngo.pl, 09.11.2003.

¹³ W przypadku ulgi uczniowskiej zachowane zostały prawa nabyte. Oznacza to, że wszyscy podatnicy, którzy przed dniem 1 stycznia 2004 r. zawarli z uczniami lub szkołami umowy i rozpoczęli praktyczną naukę zawodu, mogą z tej ulgi korzystać aż do jej wyczerpania.

¹⁴ Organizacją pożytku publicznego może być organizacja pozarządowa, stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego lub podmiot działający na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli m. in.: prowadzi działalność na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną, cały dochód przeznacza na działalność pożytku publicznego.

O status organizacji pożytku publicznego może się ubiegać organizacja prowadząca działalność w zakresie m. in.: pomocy społecznej, działalności charytatywnej, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, ochrony i promocji zdrowia, działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, promocji i organizacji wolontariatu.

Jednocześnie ograniczono zakres podmiotowy organizacji realizujących cele w sferze zadań publicznych, które podlegają zwolnieniu z opodatkowania podatkiem dochodowym: zmieniono zasady odliczeń darowizn przez darczyńców, ograniczając zarówno ich wysokość, jak o liczbę podmiotów, którym można je przekazać, ustawy podatkowe nie przewidują stosownych przepisów przejściowych odliczania darowizn, w sytuacji gdy organizacje pozarządowe nie zdążą

ności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁵. Analizując grupę ulg podatkowych zmian, można dojść do wniosku, że są to zmiany mające na celu zwiększenie dochodów budżetu państwa, a tym samym wywołujące negatywne skutki po stronie podatników. Takie same wnioski można wyciągnąć na podstawie analizy zmian, które zaszły w katalogu zwolnień przedmiotowych.

Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych oparta została w swych założeniach na zasadzie powszechności opodatkowania. Wyłomem od niej były zwolnienia podatkowe. Można stwierdzić, że nowelizacja ustawy umocniła tę zasadę poprzez likwidację części zwolnień o charakterze przedmiotowym, które występują w tym obciążeniu.

W związku z nieprzedłużeniem zwolnienia dla dochodów uzyskiwanych na giełdzie papierów wartościowych powołany do życia został przepis określający sposób opodatkowania dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych. W myśl niego dochodów uzyskanych z tego źródła nie łączy się z dochodami uzyskiwanymi z innych źródeł i rozlicza się w terminie do 30 kwietnia w odrębnym zeznaniu rocznym. Stawka dla tego rodzaju dochodów wynosi 19%. Podatek ten nie obejmuje swym zasięgiem dochodów uzyskanych ze zbycia akcji i udziałów nabytych na giełdzie przed 1 stycznia 2004 r. W tym miejscu należy zaznaczyć, że, niejako na „pocieszenie” spadła z 20% na 19% stawka podatku od dochodów z oszczędności¹⁶.

4. SKUTKI ZMIAN W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH Z PUNKTU WIDZENIA DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA I DOCHODU PODATNIKÓW

Ogólnie liczba zmian, które zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2004 r., wynosi 176. W tym w materii dotyczącej regulacji:

- podmiotu i przedmiotu opodatkowania – 8,
- źródeł przychodów – 12,
- zwolnień przedmiotowych – 53,
- kosztów uzyskania przychodów – 21,
- szczególnych zasad ustalania dochodów – 8,
- podstawy obliczenia i wysokości podatku – 35,
- poboru podatku lub zaliczek na podatek przez płatników – 34,
- zeznań podatkowych – 2,

uzyskać statusu organizacji pożytku publicznego, szerzej patrz: A. Mariański, *Organizacje pożytku publicznego*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 1, www.lpraca.gov.pl.

¹⁵ W przypadku tej ulgi podatnik ma możliwość dokonania odpisu jeszcze w tym roku podatkowym. Może on pomniejszyć podatek za rok 2003 pod warunkiem dokonania wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego w terminie od 1 stycznia 2004 r. do dnia złożenia zeznania podatkowego, tj. do 30 kwietnia 2004 r.

¹⁶ P. Skwirowski, *Giełda minus 19%*, 23 stycznia 2004, www.Podatki.Gazeta.pl.

- przepisów przejściowych i końcowych - 2 oraz
- załączników - 1.

Na podstawie przedstawionej systematyki zmian zachodzących w podatkach można stwierdzić, że w grupie:

1) zmian mających wpływ na dochody budżetu państwa w podatku dochodowym od osób fizycznych:

- a) 78 - zmiany zwiększające dochody;
- b) 33 - zmiany zmniejszające, zaś
- c) 65 - zmiany o charakterze neutralnym z punktu widzenia wpływów do budżetu państwa;

2) zmian mających wpływ na dochody podatników:

- a) 33 - zmiany zwiększające ich dochody;
- b) 78 - zmiany uszczuplające środki pieniężne będące w gestii podatników;
- c) 65 - to zmiany neutralne.

Szacuje się, że przeprowadzone w roku 2004 zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych spowodują zmniejszenie dochodów budżetu państwa o 1384 mln zł¹⁷. Skutki finansowe przeprowadzonych zmian dotyczą¹⁸:

1) zmniejszenia dochodów budżetowych z tytułu: obniżenia należnego podatku dochodowego o 1%, w związku z dokonanymi wpłatami na rzecz organizacji pożytku publicznego (przy założeniu, że wszyscy podatnicy dokonują darowizn) o 300 mln zł¹⁹;

2) wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu:

- a) likwidacji ulg podatkowych o 319 mln zł,
- b) zmiany stawki podatku od dywidend z 15 do 19% o 130 mln zł.

Niekorzystny obraz wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych został złagodzony poprzez likwidację części ulg i zwolnień przedmiotowych. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że obliczenie dodatkowych wpływów z tego tytułu nie jest możliwe, gdyż w przyjętej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych dochody zwolnione od podatku nie są wykazywane w zeznaniach podatkowych.

¹⁷ Według założeń do ustawy budżetowej na 2005 r. dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych ulegną zmniejszeniu w stosunku do wykonania w 2003 r. o 3615 mln zł. Spowodowane jest to niższym od spodziewanego wykonaniem dochodów z tytułu tego obciążenia w pierwszych czterech miesiącach 2004 r., *Założenia projektu budżetu państwa na 2005 rok*, Minister Finansów, PF/DGD/474/2004, Warszawa, 15 czerwca 2004, s. 21.

¹⁸ Sejm RP IV kadencji, Prezes Rady Ministrów (RM 10-85-03) druk nr 1853, Warszawa 1 sierpnia 2003, uzasadnienie str. 38.

¹⁹ Należy podkreślić, że jest to znacznie korzystniejsze niż w przypadku pozostania przy poprzednim brzmieniu zapisu dotyczącego darowizn, który spowodowałyby uszczuplenie dochodów państwa o ok. 450 mln zł, szerzej patrz: E. Kulik-Bielińska, *op. cit.*

Przewiduje się, że w latach następnych na skutek likwidacji ulg podatkowych dochody budżetu państwa wzrosną przeciętnie o²⁰:

- w 2005 r. – 1856 mln zł,
- w 2006 r. – 2244 mln zł,
- w 2007 r. – 6046 mln zł.

Pomimo ogromu zmian,¹ jakie zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych w roku 2004, przewiduje się, że nie będą one miały wpływu na²¹:

- rynek pracy – zmiany, które zaszły w podatku dochodowym od osób fizycznych nie dotyczą podatników działających na jego rzecz;
- konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki;
- na sytuację i rozwój regionów kraju.

Ponadto, z uwagi na szereg zmian, które zaszły w sferze edukacji i oświaty, polegających na redukcji większości ulg, proponuje się działania osłonowe w sferze²²:

- zwiększenia dotacji na cele socjalne dotyczące stypendiów i pomocy socjalnej, dla uczelni wyższych i studentów szkół prywatnych o 600 mln zł;
- zwiększenia miesięcznych kwot kredytów studenckich i dla doktorantów, a także ogólna pula środków Funduszu Kredytów i Pożyczek Studenckich o 300 mln zł (łącznie ze zwiększeniem kwoty jednostkowej kredytu);
- pozostania w budżecie zagwarantowanych środków na finansowanie umów o naukę zawodu – na ten cel przeznaczono 350 mln zł – zaś ulgi z tytułu szkolenia uczniów w zawodzie szacowano w 2003 r. na około 300 mln zł;
- oraz refundacji kosztów dojazdu dzieci do szkół (chodzi o szkoły średnie, do których uczęszczają dzieci z ubogich rodzin). Na ten cel zostanie przeznaczone około 150 mln zł.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, rok 2004 przyniesie w konsekwencji wzrost obciążeń podatkowych. Spowodowane to jest redukcją katalogu ulg i zwolnień podatkowych, utrzymaniem na tym samym poziomie stawek podatkowych, zrezygnowania z zasady automatycznego podwyższania kwoty wolnej od podatku²³, a także waloryzacji progów podatkowych²⁴.

²⁰ *Uzasadnienie do...*, s. 39.

²¹ *Ibidem*, s. 40.

²² *Ibidem*.

²³ Początkowo w przygotowanym przez rząd projekcie zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych proponowano podwyższenie tej kwoty z 530,08 do 601,92 zł, co według szacunków zmniejszyłoby dochody budżetu państwa o 1,533 mln zł, *ibidem*, s. 39.

²⁴ Oznacza to, że od początku 2004 r. kwoty, o których mowa, mają być zmieniane co roku decyzją ustawodawcy.

Pomimo wzrostu efektywnego opodatkowania dochodów podatników, pozytywnie można ocenić wprowadzenie stawki 19% dla przychodów z działalności gospodarczej. Być może przeprowadzone zmiany (dokładna ich ocena będzie możliwa dopiero w 2005 r.) będą sprzyjać rozwojowi gospodarstwu. Należy, bowiem pamiętać, że „przyjazny i stabilny system podatkowy często jest jednym z decydujących warunków w wyborze ich lokalizacji”²⁵.

Podsumowując, funkcjonujący system podatkowy ukształtowany został w wyniku procesu zainicjowanego na początku lat dziewięćdziesiątych. Tym niemniej warunki gospodarowania uległy zmianom, zatem każda kolejna nowelizacja ustaw podatkowych ma na celu dopasowanie przepisów do coraz to nowszych uwarunkowań społeczno-gospodarczych kraju.

Wprowadzone zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2004 r. miały przede wszystkim na celu:

- uproszczenie konstrukcji tego obciążenia,
- likwidację funkcjonujących dotychczas ulg, a także zwolnień podatkowych, co w konsekwencji ma doprowadzić do rozszerzenia bazy podatkowej,
- zwiększenie wpływów pieniężnych z tego tytułu, oraz
- pobudzenia aktywności gospodarczej sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Magdalena Ślebocka

PERSONAL INCOME TAX IN THE LIGHT OF CHANGES IN TAX LAW

There are plenty of reasons for which tax rights are changed. One of the reason is change in extent of political and economical system in the country. According to every very new decree taxation is being changed and adapted to be consistent with political and economical policy which forces different rules in tax policy.

However either current political system or economical one is stable they both are often said to be improved what is usually joined with necessity of changing taxation.

The income tax act passed in July 26th 1991 has forced for 12 years and it's obligation is to make taxation changes approved in 2004 understandable and comprehensible from the national budget and taxpayers point of view.

²⁵ A. Taudul, A. Mariuk, *Opodatkowanie osób fizycznych w 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 1, s. 2.