



Małgorzata Gasz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki
Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej
malgorzata.gasz@ue.wroc.pl

IDEA PODATKU UJEDNOLICONEGO – NOWY PARADYGMAT W SFERZE OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH

Streszczenie: Projektowane w 2016 r. zmiany w dziedzinie podatku dochodowego od osób fizycznych, których istotą miało być wprowadzenie tzw. podatku ujednoliczonego, oznaczać miały nową jakość w polskim systemie podatkowym. Dotychczasowy model opodatkowania zastąpiony miał zostać nowym, w którym podatnik płacić będzie jedną daninę, która następnie będzie rozdysponowana do instytucji docelowych. Wśród przesłanek nowych regulacji wymieniano potrzebę uproszczenia i uszczelnienia systemu podatkowego, jak również redukcję zjawiska optymalizacji podatkowej oraz zmniejszenie obciążeń podatkowych najmniej zarabiających. Celem artykułu jest próba oceny prezentowanych założeń nowego rozwiązania podatkowego w kontekście aktualnie obowiązujących regulacji. W artykule zastosowano metodę analizy deskryptywnej oraz analizy krytycznej.

Słowa kluczowe: podatek ujednoliczony, system podatkowy, progresja podatkowa.

Wprowadzenie

Współcześnie obowiązujące systemy opodatkowania dochodów osobistych (*Personal Income Tax – PIT*) mają zazwyczaj charakter złożony, są też z reguły kosztowne. W przypadku większości państw dominującą formą konstrukcyjną jest progresywny charakter opodatkowania, któremu towarzyszy mniej lub bardziej rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych oraz tzw. kwota wolna od podatku. W Polsce w konstrukcję podatku PIT wkomponowany jest ponadto system obciążeń o charakterze parapodatkowym (ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i chorobowe).

Koncepcja tzw. ujednoliconego podatku, oparta na założeniu, iż w miejsce obowiązującego podatku od dochodów osobistych, składek na ZUS i NFZ podatnik odprowadzałby do budżetu państwa jedną daninę, to pomysł interesujący z punktu widzenia ideowego oraz finansowego, gdyż zakłada znaczne obniżenie kosztów o charakterze administracyjnym.

Wprowadzenie nowej koncepcji opodatkowania w życie wymagało dokonania szeregu zmian o charakterze strukturalnym oraz organizacyjnym, jest to zatem zadanie długofalowe, dlatego – szczególnie we wstępnej fazie – należy założyć, że byłyby to zmiany bardzo kosztowne. Planowany pierwotnie termin wejścia w życie nowego systemu podatkowego (1.01.2018 r.) okazał się nierealny. Ze względu bowiem na wymogi procesu legislacyjnego oznaczało to konieczność przygotowania i przyjęcia wszystkich niezbędnych ustaw towarzyszących, związanych z nową daniną do końca 2016 r. Dopiero wówczas możliwe byłoby uruchomienie procesu dostosowywania systemów informatycznych instytucji operacyjnych do nowego systemu (Ministerstwo Finansów, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia).

Celem artykułu jest próba oceny założeń tzw. ujednoliconego podatku w kontekście aktualnie obowiązujących regulacji. Choć ostatecznie zaniechano wprowadzenia w życie projektu nowego rozwiązania podatkowego, nie zmienia to faktu, że samą ideę uproszczenia i uszczelnienia systemu podatkowego ocenić należy pozytywnie. Mając jednak na względzie złożoność i potrzebę kompleksowego przygotowania planowanego rozwiązania systemowego, krytycznie ocenić należy zbyt szybkie tempo prac, brak rzetelnej polityki informacyjnej nt. istoty proponowanych rozwiązań oraz możliwych skutków wprowadzanych regulacji, a także zbyt późne konsultacje społeczne. Medialny chaos informacyjny oraz brak spójności w wypowiedziach przedstawicieli rządu sprawiły wrażenie, że pomysł nie został do końca merytorycznie przemyślany. Teza ta znalazła potwierdzenie w zaprezentowanym przez ministra Morawieckiego w grudniu 2016 r. stanowisku, iż tak radykalna zmiana polskiego systemu podatkowego nie jest konieczna, w związku z czym zakończono prace studyjno-analityczne związane z wprowadzeniem jednolitego podatku.

W artykule zastosowano metodę analizy deskryptywnej oraz analizy krytycznej.

1. Zarys ogólnej koncepcji podatku ujednoliconego

Jednym z elementów systemu podatkowego są tzw. zasady podatkowe, które stanowią bazę konstrukcyjną sprawnie funkcjonujących podatków. Ich sprecyzowanie, a następnie faktyczne przestrzeganie przez prawodawcę umożliwia

określenie istoty i konstrukcji idealnego systemu podatkowego, będącego narzędziem realizacji funkcji państwa [Gajl, 1992]. Do kanonu podstawowych zasad podatkowych, warunkujących sprawne funkcjonowanie całego systemu podatkowego, należą: zasada pewności, dogodności i taniości oraz zasada równości (sprawiedliwości podatkowej) [Smith, 1954]. Istotą zasady pewności jest niezmienność konstrukcji podatku w dłuższym okresie, co sprzyja budowie stabilnego i przejrzystego systemu norm w dziedzinie prawa podatkowego. Istota zasady dogodności opiera się na uwzględnieniu w mechanizmie poboru podatków interesu podatnika, szczególnie w odniesieniu do charakteru i cyklu jego działalności oraz terminu i sposobu płatności. Zgodnie z zasadą taniości koszty w zakresie ustalania, naliczania i poboru podatków powinny być jak najniższe. Zasada sprawiedliwości podatkowej uznawana jest za wielu teoretyków ekonomii za fundament budowy systemu podatkowego. Za wyznaczniki sprawiedliwości systemu podatkowego uznać można konstrukcję całego systemu podatkowego z uwzględnieniem możliwości przerzucania podatków oraz formę progresji [Gajl, 1992], jak również powszechność i równość opodatkowania.

Polski system podatkowy od lat oceniany jest jako skomplikowany i kosztowny. Obecnie obowiązujący w Polsce system opodatkowania dochodów osób fizycznych oparty jest na dwustopniowej progresji. Podatnicy, w zależności od poziomu osiągniętych dochodów, mogą być obciążeni podatkiem w wysokości 18% lub 32%. Elementem konstrukcji podatku PIT są także ulgi podatkowe oraz kwota wolna od podatku, które wpływają na zmniejszenie nominalnej stawki podatkowej. Składki odprowadzane w ramach systemu ubezpieczeń społecznych obniżają podstawę opodatkowania bądź wysokość płaconego podatku. W funkcjonowanie systemu podatkowego zaangażowanych jest wiele jednostek oraz instytucji (pracodawcy, urzędy skarbowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego). Taka struktura podmiotowa sprawia, że system poboru i transferowania płatności podatkowych generuje znaczne koszty.

Istotą projektowanych regulacji w zakresie PIT było zastąpienie podatku dochodowego od osób fizycznych, składek płaconych do ZUS oraz do NFZ jednym podatkiem, którego wysokość zależna byłaby od wielkości dochodu. Szczegóły konstrukcyjne nowego obciążenia (m.in. ilość i finalna wysokość stawek podatkowych, liczba stopni progresji) nie zostały jednak podane do publicznej wiadomości (w mediach przedstawiciele rządu sugerowali wysokość stawek w przedziale 19,5%-40%). Celem wprowadzenia jednolitej daniny miało być uproszczenie systemu podatkowego oraz zlikwidowanie zjawiska regresji podatkowej, która występuje w sytuacji, gdy w efekcie zastosowania ulg podat-

kowych obniżeniu ulega faktycznie płacone zobowiązanie podatkowe. W niektórych przypadkach prowadzi to do sytuacji, w której osoby o najniższych dochodach ponoszą proporcjonalnie większe ciężary podatkowe od osób lepiej sytuowanych. W nowym modelu opodatkowania dochodów nastąpić miało przeniesienie obciążeń z grup podatników mniej zarabiających na podatników o wyższych dochodach. Według danych Ministerstwa Finansów za rok 2014 według stawki 18% (dochody do 85 528 zł) rozliczało się w Polsce 97,3% podatników, z kolei wyższą – 32% stawką – 2,7% podatników [Ministerstwo Finansów, 2015]. W ramach nowej daniny zachowane miały zostać ulgi na dzieci oraz wspólne rozliczanie małżonków. Ulga na dzieci mogła podlegać odliczeniu jedynie od części odpowiadającej za obecny PIT [www 2]. Wśród przesłanek wprowadzenia w życie koncepcji ujednoliconego opodatkowania wymieniano, obok zmniejszenia obciążeń najmniej zarabiających, możliwość premiowania modelu rodzin z dziećmi, likwidację tzw. umów śmieciowych, zmniejszenie obciążeń działalności gospodarczej oraz zmniejszenie kosztów funkcjonowania całego systemu administracji podatkowej [www 1]. W sytuacji, gdy podatkiem jednolitym objęte byłyby wszystkie dochody z pracy, bez względu na formę prawną ich zawarcia, oznaczałoby to zrównanie w kosztach pracy osób wykonujących prace etatowo oraz pracujących na umowę zlecenie czy umowę o dzieło. W warunkach porównywalności kosztów pracodawcom nie opłacałoby się już zatrudniać pracowników w ramach tzw. śmieciówek.

Elementem konstrukcyjnym PIT jest kwota wolna od podatku. Jej dotychczasowy poziom uważany był za niewystarczający i niespełniający swej roli ochronnej wobec podatników najmniej zarabiających. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2015 r., w konstrukcji skali podatkowej ustawodawca powinien pozostawić do dyspozycji każdego podatnika dochód niezbędny do zaspokojenia jego podstawowych potrzeb. Zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej osoba uzyskująca dochód roczny na poziomie 8 tys. zł uznawana jest za żyjącą w ubóstwie i w związku z tym nie powinna w ogóle płacić podatku dochodowego [Trybunał Konstytucyjny, 2015] (przepis ten stracił moc 30 listopada 2016 r.). W świetle nowych regulacji [Ustawa z dnia 29 listopada 2016 r.] od 1 stycznia 2017 r. wysokość kwoty wolnej od podatku wzrasta do poziomu 6,6 tys. zł (poprzednio 3 091 zł) i dotyczy podatników, których roczne zarobki nie przekraczają tej kwoty. W odniesieniu do podatników osiągających dochody opodatkowane na zasadach ogólnych w przedziale 6,6-11 tys. zł kwota wolna stopniowo ulegać będzie zmniejszeniu, z kolei dla dochodów od 11 tys. zł do 85 528 zł rocznie jej poziom wyniesie 3 091 zł. W przypadku dochodów przekraczających poziom 85 528 zł rocznie kwota wolna będzie stopniowo ko-

rygowana, zaś podatnicy osiągający dochody przekraczające 127 tys. zł rocznie nie będą beneficjentami tego instrumentu.

W odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą rozważano możliwość rozliczania w postaci jednolitego podatku od przychodu z ustaloną górną granicą obrotów. Ideą, jaka przyświecała ustawodawcy, było zagwarantowanie, w oparciu o odpowiednio skonstruowaną i przyjazną dla podatników stawkę podatku, stabilnych wpływów budżetowych, jak również odciążenie przedsiębiorców od konieczności rozliczania kosztów i potrzeby gromadzenia stosownej dokumentacji [www 3]. Należy jednak zauważyć, że propozycja ta mogłaby być niekorzystna dla podatników generujących wysokie koszty.

Wprowadzenie w życie zmian w zakresie ujednoliczonego opodatkowania oznaczałoby *de facto* nowy model funkcjonowania systemu podatkowego oraz administracji skarbowej, w którym jedna instytucja (Ministerstwo Finansów) odpowiedzialna za pobór podatku (obecnie są to kompetencje urzędów skarbowych, ZUS oraz kontrolnie NFZ) przekazywałaby świadczenia uprawnionym podmiotom. Dla podatnika byłaby to sytuacja korzystna, gdyż odprowadzałby on jedną należność, z kolei z perspektywy budżetu państwa ujednoliczona danina wiąże się z możliwością, bardziej niż dotąd, elastycznego zarządzania wpływami. W środowisku pracodawców uproszczenie systemu podatkowego jest zjawiskiem oczekiwanym od lat, albowiem obowiązująca obecnie znaczna ilość instrumentów o charakterze selektywnym (np. ulgi dla rozpoczynających pracę, zróżnicowane oskładkowanie tzw. umów śmieciowych czy obniżone składki dla firm przez pierwsze dwa lata ich działalności) komplikuje mechanizm naliczania składek.

Z technicznego punktu widzenia wprowadzenie podatku jednolitego stanowi ogromne wyzwanie i wymaga równoległego przeprowadzenia szeregu zmian o charakterze strukturalnym. Jedną z nich jest zdefiniowanie na nowo sposobu finansowania samorządów, które obecnie partycypują we wpływach z PIT-ów na jasno określonych zasadach. Konieczne jest także wprowadzenie nowego ustawodawstwa w obszarze administracji podatkowej oraz ubezpieczeń społecznych. Stworzenie sprawnie działającego i efektywnego aparatu administracji skarbowej jest w takiej sytuacji niezbędne. Konsolidacja instytucji poboru danin publicznych implikuje realną możliwość obniżenia kosztów stałych poboru podatków. Negatywnym następstwem obniżenia kosztów administracyjnych związanych z poborem podatku i transferem składek do ZUS i NFZ będzie jednak likwidacja części dotychczasowych miejsc pracy w organach administracji fiskalnej.

2. Uwarunkowania wdrożenia nowego modelu opodatkowania

Idea nowego ujednoliconego podatku od dochodów osób fizycznych korespondowała z potrzebą stworzenia nowego modelu funkcjonowania systemu emerytalnego i zdrowotnego. To kolejna po 1999 r. zmiana w obszarze organizacji oraz finansowania jednostek opieki zdrowotnej i systemu emerytalnego. Według obecnie obowiązujących rozwiązań środki sektora zdrowotnego pochodzą z kilku źródeł: ze składki na ubezpieczenie zdrowotne (9% wynagrodzenia, przy czym 7,75% podlega odliczeniu od podatku), z podatków ogólnych dystrybuowanych przez budżet centralny oraz budżety JST, dochodów indywidualnych ludności oraz ze środków pracodawców. Wadą systemu finansowania ochrony zdrowia, w którym wielkość budżetu zależna jest od zgromadzonych wpływów z tytułu składek, widoczną szczególnie w warunkach przekraczania przez świadczeniodawców ustalonych limitów, jest niewspółmierna względem skali potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia i brak możliwości zwiększenia nakładów.

W dotychczasowym systemie ubezpieczeń społecznych składka na ubezpieczenie zdrowotne w przypadku umowy o pracę, w przeciwieństwie do umowy cywilnoprawnej, jest świadczeniem obligacyjnym. W świetle nowych regulacji przewidywano zniesienie wymogu formalnej składki na NFZ. Wprowadzenie nowego modelu opodatkowania wiązałoby się z koniecznością ujednoczenia podstawy opodatkowania oraz podstawy naliczania składek na rzecz ZUS, które obecnie są zróżnicowane w zależności od rodzaju prowadzonej działalności (praca nakładcza, działalność gospodarcza). Bez względu na poziom osiągniętych dochodów obowiązkowa miesięczna ryczałtowa składka na ZUS i na NFZ wynosi ok. 1 200 zł. W nowym systemie wysokość składki miała zostać skorelowana z poziomem osiągniętych dochodów. Planowano utrzymanie składki na NFZ na dotychczasowym poziomie, podczas gdy składka ZUS miałaby być płacona jedynie wówczas, gdy podatnik osiągałby dochód. Z punktu widzenia transparentności systemu podatkowego istniała przesłanka, iż podatnicy zaprzestaną stosowania zabiegów ukierunkowanych na ukrywanie faktycznych dochodów oraz ukrócony zostanie proceder tzw. umów śmieciowych i „wypychania” pracowników z umów o pracę na tzw. samozatrudnienie w celu obniżenia kosztów pracy, co zwiększyłoby poczucie bezpieczeństwa pracowników [www 6].

Nowe regulacje nie byłyby korzystne dla podatników o wysokich dochodach (powyżej 100 tys. zł). W świetle dotychczas obowiązujących przepisów podatnik zarabiający 30-krotność średniego wynagrodzenia nie jest już zobowiązany do płacenia składek na ZUS. Z jednej strony dysponuje więc dodatko-

wymi środkami, które może przeznaczyć na oszczędności (np. w ramach tzw. III filaru ubezpieczeń), z drugiej sytuacja taka stwarza wrażenie, że ponosi on relatywnie mniejszy ciężar podatkowy w stosunku do osób o niższych dochodach. Projektowano, iż limit składek na ZUS zostanie utrzymany, jednak po jego osiągnięciu odpowiednia kwota powiększać miała część PIT ujednoliconego podatku (to, co obecnie podatnik zyskuje dzięki zaprzestaniu poboru składek, traciłby przez wysoką część PIT w nowym podatku, której górna stawka kształtowałaby się na poziomie ok. 40%) [www 2]. Rozwiązanie to wyeliminować miało zjawisko regresji podatkowej, w efekcie jednak podatnicy o wysokich zarobkach ponieśliby większe niż obecnie obciążenia podatkowe.

Wzorem innych państw, także w Polsce od pewnego czasu pojawiają się postulaty objęcia prawem do świadczeń zdrowotnych wszystkich obywateli, niezależnie od faktu opłacania składek. Pomysł ten, jakkolwiek godny uwagi z perspektywy solidarności społecznej lepiej zarabiających z tymi, którzy ze względów losowych lub zdrowotnych nie posiadają źródeł dochodów, może generować jednak ryzyko unikania ich płacenia (zniesienie obowiązku płacenia składek może spowodować zjawisko niechęci do ich uiszczania). Ważne jest zatem, by konstrukcja PIT-u była skorelowana z przyszłym świadczeniem emerytalnym w sposób motywujący pracujących do opłacania należnych składek [www 2].

Argumentem przemawiającym za zlikwidowaniem odrębnej składki zdrowotnej mogłoby być ograniczenie kosztów administracyjnych, związanych z jej poborem oraz niesprawiedliwość w kosztach finansowania systemu przez podatników (w obecnym systemie zakres i jakość publicznej opieki zdrowotnej dla osoby płacącej 200 zł oraz 1000 zł składki miesięcznie są takie same). Jednakże, mając na uwadze stabilność systemu finansów publicznych, obecny dyscyplinujący charakter składki pozwala na określenie wysokości budżetu NFZ (spodziewane wpływy i planowane wydatki). W warunkach, gdy wydatki na służbę zdrowia miałyby leżeć wyłącznie w gestii polityków, mogłoby to skutkować ryzykiem ich niekontrolowanego wzrostu.

Jako jedną z istotnych przesłanek wprowadzenia nowych regulacji w sferze prawa podatkowego akcentowano potrzebę zmniejszenia tzw. klina podatkowego (różnica między całkowitym kosztem zatrudnienia pracownika a kwotą, którą faktycznie otrzymuje w ramach wynagrodzenia za pracę). W 2015 r. w odniesieniu do pensji minimalnej (1 750 zł brutto) klin podatkowy wyniósł 39%, podobnie jak w przypadku prezesa spółki Skarbu Państwa (SP) zarabiającego średnio 23 650 zł brutto. W przypadku jednak, gdyby dokonano zmiany formy zatrud-

nienia z umowy o pracę na umowę zlecenie, klin podatkowy zmniejszyłby się do 28% w przypadku prezesa spółki SP, podczas gdy w odniesieniu do osoby otrzymującej płacę minimalną zwiększyłby się do 40%. Prowadzenie własnej działalności gospodarczej i rozliczanie się według stawki liniowej spowodowałoby zwiększenie klina do 61% w odniesieniu do wynagrodzenia minimalnego i obniżenie pensji prezesa spółki SP do 22% [www 6]. Ujednoczenie podstawy opodatkowania oraz oskładkowania klina w celu usprawnienia poboru danin publicznych i uproszczenia systemu fiskalnego jest więc koniecznością [Polityka Insight, 2016].

Pomimo zaniechania wprowadzenia ujednoliconego opodatkowania istotnym elementem nowego porządku w dziedzinie prawa podatkowego jest konsolidacja sektora celno-skarbowego. Z dniem 1 stycznia 2017 r. zaplanowano uruchomienie skonsolidowanej instytucji pn. Krajowa Administracja Skarbowa, do której zadań należy przede wszystkim stworzenie wspólnej bazy danych oraz poprawa ściągłości podatków. Obecnie polskie służby skarbowe, na które składają się: administracja podatkowa, służba celna oraz urzędy kontroli skarbowej, są mocno rozproszone, często dysfunkcjonalne i mało efektywne (luka budżetowa z tytułu VAT w Polsce wynosi 26%, podczas gdy w innych krajach zachodnich kształtuje się w przedziale 4%-15%) [www 4].

Elementem procesu uszczelniania systemu podatkowego jest także wprowadzenie rozwiązania funkcjonującego od pewnego czasu i sprawdzonego także w innych krajach (m.in. w Austrii, Belgii, Danii, Holandii, Niemczech, Wielkiej Brytanii czy na Litwie), tj. Jednolitego Pliku Kontrolnego (ang. *Standard Audit File-Tax – SAF-T*). Jest to zbiór danych generowanych z systemów informatycznych podmiotu gospodarczego, zawierający informacje o bieżących operacjach gospodarczych za dany okres, a istotą jego wprowadzenia jest automatyzacja weryfikacji danych podatkowych. Z punktu widzenia administracji podatkowej zyska ona narzędzie umożliwiające szybkie przeprowadzenie czynności sprawdzających i kontroli w celu zbadania prawidłowości rozliczeń oraz ustalenia ewentualnych nieprawidłowości, co ma umożliwić w sposób bardziej skuteczny przeciwdziałanie takim zjawiskom, jak wyłudzenia VAT czy unikanie opodatkowania oraz obniżyć koszty związane z coraz powszechniejszym stosowaniem dokumentacji w formie elektronicznej. Z kolei dla podatników istotnym następstwem JPK ma być usunięcie bariery w przekazywaniu danych elektronicznych i w efekcie skrócenie czasu kontroli, zmniejszenie jej uciążliwości oraz obniżenie kosztów [www 5].

3. Ocena proponowanych zmian

Projektowane zasady opodatkowania dochodów osób fizycznych, skutkujące zmniejszeniem obciążeń podatkowych osób najmniej zarabiających przy jednoczesnym zwiększeniu (w porównaniu do stanu obecnego) obciążeń osób o wysokich dochodach, stoją w sprzeczności z zasadą neutralności podatku, w myśl której regulacje w zakresie form opodatkowania nie powinny stanowić zachęty do alokacji środków w przedsięwzięcia inne niż te, które są dla przedsiębiorców najbardziej opłacalne w danych warunkach rynkowych [Gomułowicz, Małecki, 2010]. W skali makroekonomicznej rozwiązanie takie może implikować osłabienie skłonności do oszczędzania – zwiększenie progresji dla podatników o wysokich dochodach zmniejsza bowiem wielkość środków, które mogliby przeznaczyć na różnego rodzaju inwestycje, w tym np. na tworzenie miejsc pracy. Progresja podatkowa jest jednym z instrumentów realizacji polityki redystrybucyjnej państwa. Efektywność systemu podatkowego w znacznym stopniu determinowana jest stopniem społecznej akceptacji dla całego systemu podatkowego oraz prowadzonej polityki podatkowej [Ostaszewski, Fedorowicz, Kierczyński (red.), 2004]. Premiowanie zachowań o charakterze konsumpcyjnym, a tak można rozumieć działania w interesie najmniej zamożnych podatników, może wpłynąć na zwiększenie krańcowych stóp opodatkowania najzamożniejszych podatników, co w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą osłabi potencjał inwestycyjny oraz może przyczynić się do spowolnienia tempa produktywności. Na korzyść tego rozwiązania przemawia z kolei fakt, iż prawdopodobnie wpłynąłby on pozytywnie na zmniejszenie rozpiętości dysproporcji dochodowych w Polsce i przeniesienie obciążeń z grup podatników mniej zarabiających do podatników o wyższych dochodach.

Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych determinuje zdolność podatkową danej osoby. Uznaje się, że miarą sprawiedliwości jest opodatkowanie zgodne z indywidualną sytuacją konkretnego podatnika i jego zdolnością płatniczą [Ostaszewski, Fedorowicz, Kierczyński, 2004]. Dla podatników o wyższych dochodach jednolita danina wiązałaby się jednak z podwyższeniem rzeczywistej stawki podatkowej (likwidacja kwoty wolnej od podatku oraz ulg zmniejszających progresję). Spodziewanym kosztem podjętych działań na rzecz zmniejszenia różnic w dochodach mogłoby być osłabienie postaw proinwestycyjnych podatników prowadzących działalność gospodarczą. Nadmierne obciążenie najzamożniejszych podatników, w myśl zasady solidarności społecznej, mogłoby zostać odebrane jako zamach na wolność gospodarczą i osłabienie motywacji do bycia przedsiębiorczym. Stąd być może docelowo należałoby

podmiotom, których zmiany te mogłyby dotknąć najbardziej, zaoferować w zamian dostęp do atrakcyjnych instrumentów o charakterze inwestycyjnym. Jak podkreślają przedstawiciele środowisk pracodawców, ważne jest, by przepisy prawa podatkowego cechował jednolity charakter oraz stabilność w dłuższym horyzoncie czasowym, co warunkuje realizację zaplanowanej polityki inwestycyjnej oraz umożliwi realną kalkulację kosztów pracy [Ickiewicz, 2009]. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że prowadzenia działalności gospodarczej, którą cechuje znaczna niepewność oraz ryzyko, nie należy traktować równorzędnie z aktywnością zawodową w ramach umowy o pracę.

Ujednolicony model opodatkowania zakładał zmniejszenie obciążeń podmiotów prowadzących działalność gospodarczą poprzez ograniczenie składek na ZUS dla podmiotów sektora MSP. Intencją autorów projektu, co ocenić należy pozytywnie, była potrzeba wyeliminowania patologii polskiego rynku pracy, polegającej na wymuszaniu przez niektórych pracodawców rejestrowania jednoosobowej działalności gospodarczej, co umożliwiało redukcję kosztów zatrudnienia. Wprowadzenie jednolitego podatku równoznaczne byłoby także najprawdopodobniej ze zlikwidowaniem przywileju, zwalniającego osoby pracujące na etacie z opłacania pełnego świadczenia na ZUS w przypadku równoległego prowadzenia działalności gospodarczej, co wpłynęłoby na znaczne obniżenie wysokości płaconych składek.

Niezrealizowana reforma systemu podatkowego dotyczyć miała milionów polskich podatników i skutkować zmianami w wielu obszarach. Projekt taki wymaga przeprowadzenia zakrojonych na szeroką skalę społecznych oraz eksperckich konsultacji na etapie projektowania, dobrych podstaw merytorycznych oraz oceny skutków wprowadzanych regulacji. Kwestie te nie zostały w dostatecznym stopniu uwzględnione. Można odnieść wrażenie, że autorzy projektowanych rozwiązań nie mieli całościowej koncepcji i działali doraźnie pod wpływem pojedynczych sugestii. Do wciąż nierozwiązanych istotnych kwestii należą ujednoczenie definicji kosztów uzyskania przychodów, które wyeliminowałyby zjawisko uznaniowości w interpretacji przepisów, jak również nadużywanie form zatrudnienia o niewspółmiernie niskiej w relacji do dochodów wysokości składek na ZUS (samozatrudnieni, osoby pracujące na umowę zlecenie i umowę o dzieło, rolnicy).

Podsumowanie

Wprowadzenie w życie koncepcji ujednoliconego podatku stanowić miało nowy paradygmat w polskim systemie podatkowym. Radykalne uproszczenie systemu podatkowego miało pozwolić na wyeliminowanie szkodliwych anoma-

lii na rynku pracy oraz ograniczyć zjawisko optymalizacji podatkowej. Wycofanie się rządu z tego projektu było następstwem przeprowadzonych (zbyt późno) konsultacji z partnerami społecznymi i biznesowymi, w czasie których dokonano oceny potencjalnego wpływu jednolitego opodatkowania na podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W efekcie opodatkowania dochodów firm stawką identyczną, jak dochodów osób pracujących (jednolity progresywny podatek miałby objąć ponad 90% podmiotów), spowodowałoby, iż ciężar opodatkowania (np. powyżej 40%) dla firm sektora MSP mógłby wpłynąć negatywnie na ich kondycję ekonomiczną. Z całą pewnością pozytywnie ocenić należy podjęcie prób na rzecz uproszczenia, uelastycznienia i uszczelnienia systemu podatkowego, jak również ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji skarbowej. O ile projekt ujednoliconego podatku wszedłby w życie w miejsce płaconych dotychczas podatku PIT, składek na ZUS i NFZ, polski podatnik płaciłby jedną daninę, co w założeniu znacznie mogłoby uprościć pobór i rozliczanie podatku, jak również wpłynąć pozytywnie na poprawę ściągальności podatków (według danych Ministerstwa Finansów skala zaległości podatkowych ogółem na dzień 30.06.2015 r. wynosiła blisko 53 491 mln zł, z czego 40 553,8 mln stanowiły zaległości z lat ubiegłych) [www 7]. W myśl przytaczanej przez obóz rządzący zasady sprawiedliwości oraz mając na uwadze efektywność systemu podatkowego, należałoby także zrewolucjonizować funkcjonujący w Polsce system ubezpieczeń społecznych oparty na dwóch odrębnych podsystemach (FUS i KRUS), gdyż w praktyce dualizm przyjętych regulacji rodzi pokusę poszukiwania rozwiązań zmniejszających ciężar podatkowy. Idea jednolitego opodatkowania nie jest nową koncepcją w polskiej przestrzeni publicznej, nigdy jednak nie wyszła ona poza sferę politycznych dyskusji.

Literatura

- Gajl N. (1992), *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa.
- Ickiewicz J. (2009), *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.
- Gomułowicz A., Małecki J. (2010), *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2014 r.*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5008832/Informacja> (dostęp: 7.10.2016).
- Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T. (red.) (2004), *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Difin, Warszawa.

- Polityka Insight (2016), *Jak naprawić klin podatkowy w Polsce. Analiza możliwości konsolidacji podatków dochodowych i składek na ubezpieczenia społeczne pod kątem wzrostu zatrudnienia*, Warszawa.
- Smith A. (1954), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1926, tom 1.
- Trybunał Konstytucyjny (2015), Orzeczenie z dnia 28 października 2015 r., sygn. K 12/14.
- [www 1] <http://www.rp.pl/Prawo-w-firmie/307319975-Jednolity-podatek-PIT-ZUS-i-NFZ-to-dobra-zmiana.html> (dostęp: 6.10.2016).
- [www 2] <http://biznes.onet.pl/podatki/wiadomosci/jednolity-podatek-wyzsza-kwota-rewolucja-podatkowa-wedlug-pis/ws19jd> (dostęp: 6.10.2016).
- [www 3] <http://www.rp.pl/Podatek-dochodowy/306139898-Jednolita-danina-moze-pomoc-malym-firmom-ale-bedzie-miala-takze-niekorzystne-skutki.html> (dostęp: 7.10.2016).
- [www 4] <http://biznes.interia.pl/podatki/news/1-stycznia-2017-r-zacznie-dzialac-krajowa-administracja,2338445,4211> (dostęp: 8.10.2016).
- [www 5] <http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny> (dostęp: 7.10.2016).
- [www 6] <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/jednolity-podatek-od-2018-roku,135,0,2092935.html> (dostęp: 7.10.2016).
- [www 7] http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5018335/zaleglosci_06_2015.pdf (dostęp: 5.10.2016).

HARMONISED TAX IDEA – NEW PARADIGM IN THE AREA OF INCOME TAX OF INDIVIDUALS

Summary: Projected in 2016 changes in income tax from individuals, whose essence was the introduction of the so-called tax uniform, took to mean a new quality in the Polish tax system. The current model of taxation had to be replaced with the new, in which the taxpayer will be paying a tribute, which will then be distributed to the institutions of the target. Among the reasons the new regulations mentioned the need to simplify the tax system and seals, as well as the reduction of the phenomenon of tax optimization and the reduction of tax burden on low income earners. The article attempts to assess the assumptions presented a new solution of the tax in the context of the current regulations. The article used the method of descriptive analysis and critical analysis.

Keywords: unified tax, the tax system, progression after-donations.