

EDYTA MAŁECKA

PODATEK DOCHODOWY JAKO REGULATOR DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE¹

W ostatnich latach w Polsce z różnym natężeniem toczy się debata dotycząca koncepcji opodatkowania dochodów osób fizycznych. Co jakiś czas odradza się propozycja zastąpienia obecnego progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych – podatkiem liniowym². Wybór skali rozpatrywanego podatku w znacznym stopniu wpływa na realizowane przez niego funkcje, a zwłaszcza dystrybucyjną. Wyraża się ona „w oddziaływaniu za ich [podatków] pomocą na rozkład dochodów ukształtowanych w wyniku gry sił rynkowych”³. Jej wynikiem jest nie tylko obniżenie dochodów podatników, lecz również zmiana ich relacji w stosunku do tej sprzed opodatkowania. Celem niniejszego artykułu jest zatem przedstawienie założeń obydwu koncepcji – opodatkowania progresywnego i liniowego w aspekcie ich wpływu na podział dochodów osób fizycznych. Ponieważ rzetelna dyskusja na temat proponowanej zmiany wymaga znajomości obecnie obowiązujących rozwiązań, w artykule omówiono również budowę skali w podatku dochodowym od osób fizycznych i skonfrontowano ją z rzeczywistym obciążeniem tym podatkiem dochodów deklarowanych w kolejnych przedziałach tejże skali. Analiza ta została podsumowana ogólną charakterystyką rozwiązań w zakresie skali omawianego podatku przyjętych w innych krajach.

I. WPLYW PODATKU DOCHODOWEGO NA PODZIAŁ DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH

Podatki wpływają na dochody osób fizycznych bezpośrednio lub pośrednio. Oddziaływanie bezpośrednie polega na obciążeniu dochodów uzyskanych z różnych źródeł, przez osobę fizyczną lub gospodarstwo domowe, podatkiem o określonej skali. W tej grupie podatków największe znaczenie odgrywa podatek dochodowy od osób fizycznych⁴. Pośrednie oddziaływanie na dochody wynika

¹ Funkcję podatków jako regulatorów dochodów podatników wyróżnia H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. IV, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 18.

² Zob. np. *Biała księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998, s. 58 i 59 (www.mofnet.gov.pl).

³ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 121.

⁴ Wpływ na podział dochodów mają również inne podatki z tej grupy, np. podatek od spadków i darowizn. W podatku tym obowiązuje progresywna skala podatkowa, która jest zróżnicowana w zależności od stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa między osobą obdarowaną lub dziedziczącą a osobą, która przekazuje darowiznę lub po której następuje dziedziczenie. Najniższe stawki podatku oraz najwyższa kwota wolna od podatku obowiązuje w I grupie podatkowej, która obejmuje osoby najbliższej spokrewnione lub powinowaczone; zob. ustawę z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. 1997, Nr 16, poz. 89 z późn. zm.

natomiast z nakładania przez władzę publiczną podatków pośrednich, których ciężar wliczany jest w cenę towarów i usług. W ten sposób wpływają one na wartość realną dochodów oraz wysokość i strukturę konsumpcji, a tym samym – poziom życia podatników. W podatkach pośrednich funkcję dystrybucyjną w pewnym zakresie pełnią zwolnienia od podatku oraz opodatkowanie stawkami obniżonymi towarów i usług o podstawowym znaczeniu dla konsumentów. Preferencje w podatkach pośrednich mają jednak charakter anonimowy, a prawo do skorzystania z nich jest niezależne od sytuacji finansowej podatnika. Jest to więc instrument mało selektywny. Można tymi podatkami realizować cele społeczne, lecz trzeba mieć świadomość, że ich oddziaływanie na dochody jest ograniczone i nie zawsze precyzyjnie adresowane⁵.

Należy również zauważyć – co jest niezmiernie ważne z punktu widzenia wpływu podatku na podział dochodów – że podatnik nie zawsze ponosi ciężar danego podatku. Niekontrolowany proces przerzucania podatków może prowadzić do wypaczenia intencji ustawodawcy, tzn. do obciążenia nie tej kategorii podatników, którą zamierzał obciążyć. „Posługiwanie się podatkami w życiu gospodarczym i społecznym oraz zrozumienie ich funkcjonowania nie jest możliwe bez wiedzy o tym, kto w rzeczywistości ponosi ciężar opodatkowania, a także jakie są możliwości, zakres i kierunki przerzucalności podatków i jakie są skutki – zwłaszcza redystrybucyjne – przerzucalności podatków”⁶. W literaturze przyjmuje się, że podatkami przerzucalnymi są zasadniczo podatki pośrednie, jakkolwiek również podatki bezpośrednie w pewnych warunkach są przerzucalne. W przypadku podatków przerzucalnych osoba zobowiązana do zapłaty podatku ogranicza się do jego kredytowania, a następnie do odzyskania stosownej kwoty od innych osób, niezidentyfikowanych przez organ skarbowy, a które poniosły ostateczny ciężar podatku. Możliwości przerzucenia ciężaru podatkowego są zróżnicowane w zależności od kategorii podatników i sytuacji na rynku. Pracownik najemny ma w tym względzie dużo mniej swobody niż osoby prowadzące samodzielną działalność gospodarczą lub wykonujące wolne zawody. Dopóki zatem zjawisko to nie zostanie uwzględnione przez ustawodawcę, dopóty nie można w sposób pewny twierdzić, że dany podatek lepiej od innego służy dystrybucji dochodów bądź że jest bardziej sprawiedliwy⁷.

Powszechnie stosowanym podatkiem służącym korygowaniu rynkowego podziału dochodów jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Funkcja dystrybucyjna, obok fiskalnej, jest jego podstawową funkcją. Podatek ten jest bowiem podatkiem osobistym. Dzięki kwocie wolnej od podatku, ulgom, zwolnieniom oraz progresywnej skali podatkowej uwzględnia on sytuację osobistą podatnika. Obecnie jest on stosowany we wszystkich krajach rozwiniętych.

⁵ Szerzej na temat roli podatków pośrednich w Polsce zob. T. Famulska, K. Znanięcka, *Fiskalne i pozafiskalne zadania podatków pośrednich a nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu*, w: *Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, red. T. Famulska, K. Znanięcka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 31-50; H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.

⁶ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, op. cit., s. 130.

⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Sobiech, *Wzajemne powiązania pomiędzy opodatkowaniem bezpośrednim a opodatkowaniem pośrednim*, w: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku. Opodatkowanie. Materiały konferencyjne*, t. VI, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 161-174.

Wysokość i zróżnicowanie ciężaru podatku dochodowego, a w konsekwencji jego wpływ na nierówności dochodów osób fizycznych w znacznym stopniu zależy od przyjętej w nim skali podatkowej. Podatek o skali regresywnej powoduje bowiem wzrost nierówności dochodów. Nierówności tych nie zmniejsza natomiast podatek o skali proporcjonalnej. Do zmniejszenia nierówności dochodów przyczynia się jedynie podatek o skali progresywnej.

Pogłówne, równe kwotowo dla każdego podatnika, jest najprostszym ze wszystkich podatków. Gdyby wszystkie dochody były równe, byłby to bardzo dogodny w praktyce podatek proporcjonalny. Ponieważ jednak dochody nie są rozłożone równomiernie, jest to podatek regresywny, a im większe są nierówności dochodów, tym większy jest jego stopień regresji.

Proporcjonalne opodatkowanie dochodów umożliwia podatek o stałej stawce, nie przewidujący kwoty wolnej od podatku. W ujęciu klasycznym taki podatek określano podatkiem liniowym⁸. Współcześnie proponowany podatek liniowy nie jest jednak wyrazem idei opodatkowania proporcjonalnego. Wprawdzie przewiduje on jedną stawkę podatku, ale jednocześnie zakłada występowanie kwoty wolnej od podatku, której znaczenie – wraz ze wzrostem dochodu – maleje. Twórcami najbardziej znanej koncepcji podatku liniowego są amerykańscy profesorowie – R. E. Hall i A. Rabushka⁹. Zaproponowany przez nich podatek zakłada odrębne opodatkowanie dochodów wszystkich przedsiębiorstw bez względu na ich formę prawną oraz dochodów osobistych, pochodzących z wynagrodzeń, emerytur i rent. Cechą wspólną obu członów systemu jest wyłączenie spod opodatkowania dochodu przeznaczanego na inwestycje oraz zastosowanie do dochodu podlegającego opodatkowaniu jednolitej stawki – 19%. Ponadto, w przypadku podatku od dochodów osobistych koncepcja ta zakłada również odliczenia rodzinne od dochodu. Ideą przewodnią tego podatku jest opodatkowanie konsumpcji.

Krytycy koncepcji podatku liniowego argumentują, że jego prostota wynika przede wszystkim z likwidacji ulg i zwolnień podatkowych. Tymczasem dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą największym problemem jest prowadzenie rachunkowości, dostarczającej danych dla zeznań podatkowych – chodzi głównie o przychody i koszty ich uzyskania. Kwestią dyskusyjną jest wpływ wprowadzenia podatku liniowego na wysokość dochodów budżetowych z jego tytułu. Twórcy omawianej koncepcji zakładają, że podatek ten nie spowoduje zmniejszenia dochodów budżetowych. Istnieje zatem podejrzenie, że może nastąpić przesunięcie ciężaru podatkowego w kierunku grup o średnim dochodzie oraz poniżej średniego. Podnoszony jest również argument depersonalizacji podatku dochodowego od osób fizycznych w rezultacie przekształcenia go w podatek o skali liniowej i pominięcia okoliczności związanych z sytuacją osobistą podatnika¹⁰. Nie należy również przeceniać wpływu wprowadzenia podatku liniowego na wzrost gospodarczy. „Jeżeli obniżenie opodatkowania ma ożywić wzrost przez pobudzenie popytu, to należałoby obniżyć podatki dla osób najmniej zarabiających. Te osoby bowiem *wydają tyle, ile zarabiają*. Jeżeli zaś

⁸ B. Brzeziński, *Podatek zwany liniowym*, „Przegląd Podatkowy” 1998, nr 9, s. 1.

⁹ R. E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 76-88.

¹⁰ Szerzej na temat zalet i wad podatku liniowego zob. B. Brzeziński, op. cit., s. 8.

podatek liniowy ma to osiągnąć przez pobudzenie inwestycji dzięki wzrostowi oszczędności gospodarstw domowych umożliwiającym ich sfinansowanie, to brak rynków zbytu, a nie źródła finansowania, jest główną przyczyną niedostatku inwestycji w Polsce¹¹. Należy również zauważyć, że badania empiryczne nie potwierdziły jednoznacznego istnienia zależności między stopą redystrybucji PKB a tempem wzrostu gospodarczego¹².

Obecnie dominuje pogląd o konieczności uwzględnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych zdolności podatkowej podatnika. Na gruncie poglądów marginalistów za sprawiedliwsze uznaje się niższe opodatkowanie tej części dochodu, która służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb podatnika, a z uwagi na coraz mniejszą użyteczność następnych części dochodu – nakładanie na te części coraz to wyższej stawki podatkowej¹³. Podejście to uzasadnia progresywne opodatkowanie dochodów osób fizycznych. Zazwyczaj w skali tej przewiduje się kwotę wolną od podatku, w większym lub mniejszym stopniu uwzględniającą minimum egzystencji. Nie może być bowiem opodatkowany dochód przeznaczony na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych. Natomiast przy wzrastającym dochodzie, potrzeby zaspokajane z dodatkowego dochodu mają już dla osoby uzyskującej je mniejsze znaczenie, co uzasadnia szybszy wzrost podatku niż dochodu podlegającego opodatkowaniu¹⁴. Progresywne opodatkowanie dochodów osób fizycznych oznacza, że ich zróżnicowanie po opodatkowaniu jest mniejsze niż przed opodatkowaniem. Powoduje to efekt określany jako „redystrybucja dochodów w płaszczyźnie pionowej, na korzyść podatników o niższych dochodach”¹⁵.

W literaturze szeroko opisuje się zarówno zalety, jak i wady progresywnego opodatkowania dochodów. Zalety tej koncepcji przedstawiali m.in. Ch. L. Monteskiusz, J. J. Rousseau, J. B. Say¹⁶, a nawet A. Smith¹⁷. Wśród argumentów na rzecz progresywnego opodatkowania dochodów wskazuje się, że służy ono realizacji sprawiedliwości społecznej i odpowiada idei państwa socjalnego¹⁸. Uzasadnienia szuka się również w idei równej ofiary¹⁹. Ponadto podkreśla się, że progresywny podatek dochodowy koryguje „regresywność, a tym samym niesprawiedliwość podatków pośrednich”²⁰. Z kolei przeciwnicy progresywnego opodatkowania dochodów osób fizycznych wskazują, że może ono zniechęcać do podejmowania pracy, hamować przedsiębiorczość, sprzyjać rozwojowi szarej

¹¹ J. Osiatyński, *Nieskuteczny liniowy*, „Gazeta Wyborcza” 2003, nr 221, s. 30.

¹² J. Czekaj, *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4, s. 80.

¹³ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 38.

¹⁴ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2001, s. 53.

¹⁵ *Ibidem*, s. 20.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Bouvier, *op. cit.*, s. 38.

¹⁷ „Nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji”; A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, PWN, Warszawa 1954, s. 609-610.

¹⁸ K. Tipke, J. Lang, *Steuerrecht*, s. 55, cyt. za: H. Litwińczuk, *op. cit.*, s. 53.

¹⁹ Koncepcja równej ofiary została sformułowana przez J. S. Milla i przyjmuje założenie, że korzyść z dochodu jest mierzalna i że krzywa korzyści dochodu jest dla wszystkich taka sama. Została ona rozwinięta na podstawie teorii użyteczności krańcowej. To jest jej podstawową słabością, gdyż trafność tego prawa nie została udowodniona. Szerzej na temat tej koncepcji zob. H. P. Young, *Progressive Taxation and Equal Sacrifice*, „The American Economic Review” 1990, vol. 80, s. 253-266.

²⁰ T. Famulska, *Elementy polityki społecznej w systemie podatkowym*, „Polityka Społeczna” 1994, nr 8, s. 3.

strefy, skłaniać do tego, aby pracę dla jednej osoby wykonywały co najmniej dwie, ograniczać inwestycje prywatne, a z kolei ulgi podatkowe przewidziane w progresywnym podatku mogą zmniejszać dochody budżetowe²¹.

Przedstawione argumenty nie pozwalają jednoznacznie uzasadnić ani zanegować stosowania progresji podatkowej. Z punktu widzenia sprawiedliwości czy jak woli H. Dalton – słuszności, zasadny jest znaczny stopień progresji. Z punktu widzenia efektywności („postulatów produkcji”) silna progresja może okazać się niepożądana. Nadmierna progresja w opodatkowaniu dochodów może bowiem zniechęcać osoby fizyczne do podejmowania działalności lub skłonić je do emigracji. Niebezpieczeństwo takiego exodusu jest tym większe im większa jest mobilność osób i kapitału, i im mniejszy jest obszar wpływu tej polityki, a korzystniejsza jest polityka podatkowa sąsiadów²². Należy zatem poszukiwać rozwiązań kompromisowych, pozwalających uwzględnić zarówno postulat sprawiedliwości, jak i efektywności. Z przeprowadzonych rozważań nie wynika jednak, że progresywna skala w podatku dochodowym od osób fizycznych wyłącza taki kompromis. Trzeba również podkreślić, że system podatkowy zawsze należy oceniać jako całość, a nie przez pryzmat poszczególnych podatków. Występowanie podatków progresywnych pozwala przeciwważyć skutkom podatków regresywnych. „Podatek, który sam w sobie nie jest sprawiedliwy, może bowiem służyć do korygowania niesprawiedliwości spowodowanych przez inne podatki w ramach tego samego systemu podatkowego i tym samym zapewnić większą sprawiedliwość całego systemu”²³.

II. STAWKI I SKALE PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

Wprowadzenie od 1 stycznia 1992 r. podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiło ważny etap dostosowania polskiego systemu podatkowego do reguł gospodarki rynkowej²⁴. Podatek ten zastąpił pięć innych podatków, odnoszących się do różnych źródeł dochodu. Dochody z pracy najemnej oraz o zbliżonym charakterze podlegały przedtem opodatkowaniu podatkiem od wynagrodzeń i podatkiem wyrównawczym (lub tylko jednym z nich), dochody z działów specjalnych produkcji rolnej – podatkiem rolnym, dochody z działalności gospodarczej (wytwórczej, usługowej, handlowej i budowlanej) – podatkiem dochodowym, wynagrodzenia wypłacane w jednostkach gospodarki uspołecznionej objęte były podatkiem od płac. Ujednoczanie zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych uprościło system podatkowy²⁵ i jednocześnie zapewniło

²¹ R. Wolański, *Warunki zmiany systemu podatkowego*, „Przegląd Podatkowy” 1999, nr 6, s. 3-5; R. Gwiazdowski, *Progresja podatkowa – fakty i mity*, „Przegląd Podatkowy” 1998, nr 11, s. 5-6.

²² H. Dalton, *Zasady skarbowości*, Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego w Łodzi, Warszawa-Łódź 1948, s. 117-118.

²³ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 443.

²⁴ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 2000, Nr 14, poz. 176 (dalej: updog).

²⁵ W. Łączkowski, *Problemy opodatkowania ludności w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 1, s. 33.

państwu, w warunkach prawie powszechnej rezygnacji z centralnego regulowania cen oraz przy samodzielności przedsiębiorstw w zakresie ustalania płac, możliwość wpływania na wysokość i zróżnicowanie tych dochodów²⁶.

W rozpatrywanym podatku obowiązuje skala progresywna ciągła²⁷. Choć jest ona trudniejsza do zastosowania, to pozwala na bardziej równomierny wzrost obciążenia podatkowego. Budowa tej progresji budzi jednak wiele zastrzeżeń i nie w pełni spełnia wymagania stawiane podatkowi jako regulatorowi dochodów osób fizycznych.

Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych obowiązujące w progresywnej skali podatkowej w latach 1992-2004 przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 1992-2004 (w %)

Lata	Numer przedziału skali		
	I	II	III
1992 i 1993	20	30	40
1994-1996	21	33	45
1997	20	32	44
1998-2004	19	30	40

Źródło: art. 27 ust. 1 updf.

W okresie obowiązywania podatku dochodowego od osób fizycznych jego stawki podlegały niewielkim zmianom. W I przedziale skali podatkowej oscylowały w granicy od 19 do 21%, w II – od 30 do 33%, a w III – od 40 do 45%. W latach 1994-1996 były one najwyższe i wyniosły odpowiednio 21, 33 i 45%. Podwyżka stawek podatkowych w 1994 r. o 1, 3 i 5 punktów procentowych wiązała się z wprowadzeniem licznych ulg podatkowych. Przede wszystkim należy pamiętać o wprowadzonych wówczas powszechnych ulgach inwestycyjnych. Rozwiązanie takie oznaczało zwiększenie ciężaru podatkowego dla osób o wyższych dochodach w sytuacji, gdy dochody przeznaczone były na konsumpcję, a nie na inwestycje. W omawianym roku osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w niewielkich rozmiarach, również gdy działalność była prowadzona w formie spółki cywilnej osób fizycznych, których przychód w 1993 r. nie przekroczył 120 tys. zł, zostały obligatoryjnie opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Natomiast w przypadku wspólnego opodatkowania dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci wprowadzono możliwość obniżenia zaliczek na poczet omawianego podatku.

W 1997 r. obniżka stawek podatkowych o 1 punkt procentowy w każdym przedziale skali podatkowej wiązała się z zastąpieniem większości odliczeń od

²⁶ W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. wykorzystywano w tym celu również podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń m.in. w przedsiębiorstwach państwowych. Wprowadzony jeszcze w latach osiemdziesiątych miał być przeciwwagą dla płacowych roszczeń załóg. Podatek ten był płacony przez przedsiębiorstwa, które przekroczyły ustalony administracyjnie poziom wzrostu wynagrodzeń. Ustawa regulująca ten podatek straciła moc 31 marca 1994 r.; zob. ustawę z 22 grudnia 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (Dz. U. 1991, Nr 1, poz. 1) oraz art. 1 ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utracie mocy obowiązującej przez ustawę z 22 grudnia 1990 r. o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (Dz. U. 1990, Nr 134, poz. 648).

²⁷ W odróżnieniu od progresji globalnej, w której stawkę podatkową stosuje się do całej podstawy opodatkowania, w progresji ciągłej stawkę podatku stosuje się tylko do dochodu mieszczącego się w granicach przedziału skali, a należność podatkowa jest sumą należności z poszczególnych przedziałów skali.

dochodu odliczeniami od podatku. Ulgi te są mniej korzystne od odliczeń od dochodu. Te ostatnie umożliwiają bowiem podatnikom przejście do niższego przedziału skali podatkowej i opodatkowanie niższą stawką. W 1998 r. dokonano kolejnej obniżki stawek podatkowych do wysokości 19, 30 i 40%. W przypadku podatników II i III przedziału oznaczało to powrót do stawek z lat 1992 i 1993, natomiast w przypadku podatników I przedziału – obniżenie w stosunku do tego poziomu o 1 punkt procentowy.

W latach 1994-1997 rozpiętość pomiędzy stawkami była największa. W okresie tym różnica pomiędzy najwyższą a najniższą stawką wyniosła 24 punkty procentowe, a pomiędzy stawką z II przedziału i najniższą – 12 punktów procentowych. Od 1998 r. różnice te zostały zmniejszone i kształtowały się w wysokości odpowiednio – 21 i 11 punktów procentowych, a więc wyższej niż w latach 1992 i 1993.

Z progresywną skalą podatkową ściśle wiąże się minimum wolne od opodatkowania. Konieczność jego uwzględnienia wynika z faktu, iż aby osoba fizyczna mogła żyć i być podatnikiem, musi pokryć najniezbędniejsze wydatki bytowe. Minimum to powinno uwzględniać poziom cen podstawowych artykułów konsumpcyjnych i stopę inflacji²⁸. W konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wynika ono pośrednio z faktu, że podatek obliczony według progresywnej skali podatkowej obniża się o podaną na dany rok kwotę. Wysokość tej kwoty oraz dochodu wolnego od podatku w latach 1992-2004 prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Udział kwoty wolnej od podatku w minimalnym wynagrodzeniu oraz zasiłku dla bezrobotnych w latach 1992-2004

Rok	Kwota wolna od podatku (w zł)	Kwota odliczana od podatku (w zł)	Średnia kwota minimalnego miesięcznego wynagrodzenia brutto (w zł)*	Średni miesięczny zasiłek dla bezrobotnych (w zł)	2:4	2:5
1	2	3	4	5	6	7
1992	432,00	86,40	108,75	brak danych	3,97	–
1993	432,00	86,40	160,00	brak danych	2,70	–
1994	577,14	121,20	215,00	brak danych	2,68	–
1995	788,57	165,60	285,00	231,86	2,77	3,40
1996	1040,00	218,40	353,75	275,15	2,94	3,78
1997	1391,00	278,20	426,75	320,30	3,26	4,34
1998	1771,58	336,60	495,80	362,98	3,57	4,88
1999	2077,89	394,80	653,30	391,99	3,18	5,30
2000	2295,79	436,20	695,00	430,17	3,30	5,34
2001	2596,42	493,32	760,00	441,16	3,42	5,89
2002	2727,16	518,16	760,00	462,74	3,59	5,89
2003	2789,89	530,08	800,00	499,87	3,49	5,58
2004	2789,89	530,08	824,00**	brak danych	3,39	–

* Od stycznia 1999 r. po ubruttowaniu.

** Kwota brutto 100%.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: art. 27 ust. 1 updof, „Rynek Pracy” 1997, nr 1, s. 4; 1998, nr 1, s. 4, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, GUS, Warszawa 2001, s. 181; 2002, s. 182; 2003, s. 195; oraz danych zamieszczonych na stronach internetowych: www.podatki.vis.pl, www.infor.pl.

²⁸ W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, cz. I, „Monitor Podatkowy” 1999, nr 2, s. 20; zob. również T. Famulska, *Bezpośrednie opodatkowanie dochodów ludności*, „Przegląd Organizacji” 1992, nr 2, s. 3-4.

Kwota wolna od podatku w badanych latach była bardzo niska, co powodowało, że omawiany podatek pobierano nawet od zasiłków dla bezrobotnych. W 1992 r. ustalono ją w wysokości 432 zł, co odpowiadało 4-krotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia. Relacja ta wyraźnie zmniejszyła się w latach 1993-1996, a od 1997 r. obserwujemy jej wzrost, choć w ostatnich latach ponownie zaczęła maleć. Według I. Bolkowiak ustalenie tak niskiej kwoty odliczanej od podatku, przy jednoczesnym minimalnym uwzględnieniu wydatków związanych z utrzymaniem dzieci, świadczy o tym, że podatek ten w nieznacznym stopniu pełni funkcje socjalne²⁹. Z kolei według A. Komara pominięcie minimum egzystencji w konstrukcji podatku dochodowego świadczy o niezrozumieniu istoty dochodu, który jest nie tylko zjawiskiem ekonomicznym, ale i socjalnym. Jest on miernikiem zdolności płatniczej podatnika, która zależy również od czynników pozaekonomicznych, np. wieku, stanu zdrowia, stanu rodziny³⁰.

W 1992 r. górna granica I przedziału skali podatkowej wynosiła 6480 zł i stanowiła prawie 2-krotność (1,9) rocznego przeciętnego wynagrodzenia brutto i 5-krotność rocznego minimalnego wynagrodzenia brutto (zob. tabela 3). W 1993 r. relacje te uległy znacznemu obniżeniu, co było spowodowane brakiem waloryzacji przedziałów skali. W kolejnych latach udziały te zazwyczaj rosły. W ostatnich trzech latach ponownie jednak malały na skutek zamrożenia przedziałów skali podatkowej. Ostatecznie, w 2003 r. osoby deklarujące miesięczne dochody w wysokości prawie 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia (1,4), płaciły podatek według tej samej stawki, co podatnicy osiągający minimalne wynagrodzenie.

Liczba i rozpiętość przedziałów skali podatkowej może budzić zastrzeżenia, zwłaszcza przy stosunkowo wysokiej stawce w jej I przedziale. Rozważenia wymaga kwestia obniżenia tej stawki bądź podzielenia I przedziału skali na chociażby dwa³¹.

Przy opodatkowaniu dochodu niezmiernie istotne jest uwzględnienie inflacji w konstrukcji podatku. Ma to znaczenie, gdyż istnieje różnica między opodatkowaniem dochodu nominalnego a realnego. Podatek, niezależnie od tego, kogo i co obciąża, zawsze stanowi ograniczenie konsumpcji. Taki sam skutek wywiera inflacja, która obniża realną wartość dochodu. Brak waloryzacji przedziałów skali podatkowej w warunkach inflacji powoduje zjawisko „zimnej progresji”³². Łatwo w tej sytuacji przewidzieć skutki finansowe dla budżetów. Objęcie wyższą stawką podatkową większej liczby podatników dodatnio wpływa na dochody budżetowe z tytułu omawianego podatku. Natomiast waloryzacja wyższa niż stopa inflacji powoduje w konsekwencji zmniejszenie się liczby podatników płacących podatek według wyższych stawek, co skutkuje zmniejszeniem się wpływów do budżetu.

²⁹ I. Bolkowiak, *Docelowy system podatkowy*, „Przegląd Podatkowy” 1991, nr 2, s. 1, 12-14.

³⁰ A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 10.

³¹ Pogląd o konieczności rozbudowania skali podatkowej wyraża również I. Ożóg, *Co trzeba zrobić i co można*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 57, s. B3.

³² „Zimna progresja pojawia się wówczas, gdy bez zmiany stawek i realnej podstawy opodatkowania obciążenie podatkowe rośnie lub maleje”; A. Komar, op. cit., s. 115.

Tabela 3

Udział górnej granicy I przedziału skali podatkowej w rocznym zasięgu dla bezrobotnych oraz minimalnym i przeciętnym wynagrodzeniu w latach 1992-2004

Rok	Górna granica I przedziału skali podatkowej (w zł)	Roczny zasięg dla bezrobotnych (w zł)	Roczne minimalne wynagrodzenie brutto (w zł)*	Roczne przeciętne wynagrodzenie brutto (w zł)*	2:3	2:4	2:5
1	2	3	4	5	6	7	8
1992	6480	brak danych	1305	3477	—	4,97	1,86
1993	6480	brak danych	1920	4685	—	3,38	1,38
1994	9080	brak danych	2580	6300	—	3,52	1,44
1995	12 400	2782,3	3420	8291	4,46	3,63	1,50
1996	16 380	3301,8	4245	10 492	4,96	3,86	1,56
1997	20 868	3843,6	5121	12 789	5,43	4,07	1,63
1998	25 252	4355,7	5950	14 792	5,80	4,24	1,71
1999	29 624	4703,9	7840	20 365	6,30	3,78	1,45
2000	32 736	5162,0	8340	22 725	6,34	3,93	1,44
2001	37 024	5293,9	9120	24 541	6,99	4,06	1,51
2002	37 024	5552,9	9120	25 174	6,67	4,06	1,47
2003	37 024	5998,4	9600	26 418	6,17	3,86	1,40
2004	37 024	brak danych	9888	brak danych	—	3,74	—

* Od stycznia 1999 r. po ubruttowaniu.

Źródło: jak w tabeli 2 oraz: www.stat.gov.pl, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1993*, GUS, Warszawa 1993, s. 201; 1995, s. 143; 1997, s. 152; 1999, s. 157; 2001, s. 163; 2003, s. 175.

W 1993 r. przedziały skali podatkowej oraz kwota zmniejszająca podatek zostały zamrożone³³. W warunkach inflacji, wynoszącej w 1992 r. 43%, spowodowało to objęcie wyższą stawką podatkową większej liczby podatników. W latach 1994-2001 przedziały skali podatkowej oraz kwota zmniejszająca podatek podlegały w każdym roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów w roku poprzedzającym rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Wskazówkę dla Ministra Finansów przy corocznym ustalaniu skali podatku dochodowego według tej zasady, stanowił komunikat prezesa GUS dotyczący opisanej wielkości³⁴. W tych waloryzacjach nie uwzględniono jednak konsekwencji wynikających z zaniechanej w 1993 r. waloryzacji. W latach 2002-2004 ponownie zamrożono przedziały skali podatkowej w wysokości z 2001 r. Kwota zmniejszająca podatek była waloryzowana tylko w latach 2002 i 2003. W 2004 r. została ona zachowana w tej samej wysokości co w 2003 r.

Należy zauważyć, że wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej nie może być utożsamiany z inflacją. Ponadto, do końca pierwszego kwartału 1994 r. wzrost przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej był hamowany podatkiem od ponadnormatywnego wzrostu

³³ Art. 1 pkt 18 ustawy z 6 marca 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 1993, Nr 28, poz. 127.

³⁴ Art. 27 ust. 3 i 4 updof.

wynagrodzeń. Zatem w badanym okresie waloryzacja przedziałów skali podatkowej nie była uzależniona od stopy inflacji.

Skalę progresywną stosuje się do opodatkowania dochodów osób fizycznych ze wszystkich źródeł przychodów podlegających opodatkowaniu, z wyjątkiem dochodów (przychodów) opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym. Dochody (przychody), które w podatku dochodowym stanowią odstępstwo od zasady powszechności przedmiotowej i nie są włączone do dochodu globalnego podatnika, są opodatkowane według skali proporcjonalnej. Należą do nich m.in. dochody (przychody) z: odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, odsetek od pożyczek, dywidend i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, odsetek od środków zgromadzonych na rachunku podatnika, wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych³⁵. W przypadkach tych stawki zazwyczaj są w wysokości zbliżonej do stawki najniższej w progresywnej skali podatkowej. Przykładowo, w 2004 r. stawki te, w zależności od źródła uzyskania przychodów, wyniosły 10, 19 lub 20%. Jedynie w odniesieniu do dochodów (przychodów) z nieujawnionych źródeł lub nieznanających pokrycia w ujawnionych źródłach stawka ta wynosi 75% i ma wyraźnie charakter sankcyjny. Podatek zaś nabiera cech podatku konsumpcyjnego, gdyż punktem wyjścia ustalenia podstawy opodatkowania jest wysokość wydatków podatnika w zestawieniu z deklarowaną (ujawnioną) wielkością dochodów³⁶. Należy przy tym pamiętać, że zryczałtowany podatek zazwyczaj pobiera się bez pomniejszenia przychodu o koszty jego uzyskania³⁷.

Szerokie możliwości wyboru formy opodatkowania podatkiem dochodowym zyskały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w mniejszych rozmiarach. Przysługuje im, obok opodatkowania na zasadach ogólnych, możliwość opodatkowania w formie karty podatkowej oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych. Są to formy fakultatywne, a więc podatnicy spełniający ustawowe warunki uprawnieni są do wyboru takiej formy opodatkowania dochodu, która jest dla nich najbardziej korzystna. Co więcej, od 2004 r. podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą przyznano prawo wyboru opodatkowania według stałej stawki 19%, z tym że w przypadku takiego wyboru podatnikowi nie przysługują żadne ulgi³⁸. Prowadzca, zwiększając obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach ogólnych, musi zatem brać pod uwagę możliwość ograniczenia jego zakresu podmiotowego.

Odrębne opodatkowanie niektórych dochodów (przychodów) jest odstępstwem od zasady opodatkowania dochodu globalnego (syntetycznego) na rzecz opodatkowania zdeteterminowanego przez źródła uzyskania przychodu. Można zauważyć, że od początku obowiązywania rozpatrywanego podatku liczba źródeł przychodów, z których dochody (przychody) nie podlegają kumulacji z pozostałymi znacznie wzrosła³⁹. Zatem dochód podlegający opodatkowaniu według

³⁵ Art. 29, 30 i 44 updof.

³⁶ W. Wójtowicz, *Podatki – część szczegółowa*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999, s. 55.

³⁷ Art. 30 ust. 3 updof.

³⁸ Art. 30c updof.

³⁹ Np. od 1 marca 2002 r. niektóre dochody z kapitałów pieniężnych zostały opodatkowane w formie 20-procentowego ryczałtu od uzyskanego przychodu, z kolei od 1 stycznia 2004 r. dochody (przychody) kapitałowe opodatkowano stawką 19% (zob. art. 30a updof).

skali progresywnej w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla zdolność podatkową podatnika. Ponadto, podatnikom deklarującym dochód w II i III przedziale skali, ryczałtowe opodatkowanie stwarza możliwość obniżenia ciężaru podatkowego.

III. LICZBA I STRUKTURA PODATNIKÓW WEDŁUG PRZEDZIAŁÓW SKALI PODATKOWEJ W ZALEŻNOŚCI OD ŹRÓDEŁ UZYSKANIA PRZYCHODÓW

W analizie progresji podatku istotne jest określenie udziału podatników w kolejnych przedziałach skali podatkowej. W latach 1992-2002 z rozpatrywanego podatku na ogólnych zasadach rozliczało się corocznie średnio 22,9 mln podatników, z czego około 94% z nich deklaroowało podstawę opodatkowania w I przedziale skali podatkowej, niecałe 5% w II i tylko 1,2% w III przedziale (zob. tabela 4). Udział podatników I przedziału skali podatkowej wahał się w granicach od 91,25% w 1993 r. do 96,1% w 1992 r. Można zauważyć, że w latach 1993-1996 był on znacznie niższy niż w latach 1997-2002. Dla tej grupy podatników omawiany podatek, mimo progresywnej skali podatkowej, ma charakter podatku z jedną stawką – właściwą dla I przedziału tej skali. W stosunku do tak licznej grupy podatników, z pewnością bardzo zróżnicowanej pod względem wysokości uzyskiwanych dochodów, państwo ogranicza realizację funkcji dystrybucyjnej przez rozpatrywany podatek. W tym przedziale skali efekt progresji uzyskuje się tylko dzięki kwocie wolnej od podatku, która im jest wyższa, tym bardziej zaostcza działanie progresji utajonej. Udział tej kwoty w dochodzie do opodatkowania maleje wraz ze wzrostem tego ostatniego, powodując tym samym wzrost udziału w nim podatku liczonego od relatywnie wyższej podstawy.

Udział podatników II przedziału skali podatkowej oscylował w granicach od 3,2% w 1992 r. do 7,5% w 1993 r. Był on szczególnie wysoki w 1993 r., gdyż wówczas nie przeprowadzono waloryzacji przedziałów skali podatkowej⁴⁰. W latach 1993-1997 udział podatników II przedziału skali był wyraźnie wyższy niż w latach następnych (średni udział dla tego okresu wyniósł 6%, a dla lat 1998-2002 około 4%).

W badanym okresie udział podatników III przedziału skali podatkowej oscylował w granicach od 0,75% w 1992 r. do 1,56% w 1994 r., średnio wynosząc 1,2%. Jest to udział bardzo niewielki, a ponadto charakteryzuje się znaczną zmiennością.

Struktura podatników według przedziałów skali podatkowej w zależności od źródeł przychodów wskazuje na silną zależność wysokości dochodu od źródła jego uzyskania (zob. tabela 5). Najwyższy udział w I przedziale skali podatkowej mieli emeryci i renciści – ponad 99%. Strukturę najbardziej zbliżoną do struktury podatników ogółem mieli podatnicy otrzymujący dochody wyłącznie ze stosunku pracy oraz stosunków pokrewnych. W latach 1993-2002 około 94%

⁴⁰ Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do roku poprzedniego w latach 1992 i 1993 wyniósł odpowiednio 143,0 i 135,3.

Tabela 4

Liczba oraz struktura podatników według przedziałów skali podatkowej w latach 1992-2002

Numer przedziału skali	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Średnia dla lat 1992-2002
Liczba podatników												
I	20 591 548	20 148 460	20 276 093	21 204 864	21 866 735	22 210 454	22 616 738	21 854 798	21 988 572	21 907 862	21 904 391	21 506 410
II	679 679	1 653 232	1 509 583	1 380 661	1 286 354	1 038 069	897 174	896 075	951 754	882 094	870 388	1 095 006
III	160 418	279 462	344 327	288 529	275 042	237 206	284 171	271 214	307 208	227 315	260 695	266 872
Ogółem*	21 431 645	22 081 154	22 130 003	22 874 054	23 428 131	23 485 729	23 798 083	23 022 087	23 247 534	23 017 271	23 035 474	22 868 288
Struktura (%)												
I	96,08	91,25	91,62	92,70	93,34	94,57	95,04	94,93	94,58	95,18	95,09	94,03
II	3,17	7,49	6,82	6,04	5,49	4,42	3,77	3,89	4,09	3,83	3,78	4,80
III	0,75	1,27	1,56	1,26	1,17	1,01	1,19	1,18	1,32	0,99	1,13	1,17
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* W wierszu „ogółem” ujęto liczbę podatników płacących podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych, pomniejszoną o liczbę podatników, którzy uzyskali przychody ze źródeł podlegających opodatkowaniu, lecz wykazali dochód „0” lub stratę.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

podatników ogółem oraz uzyskujących przychody z tego źródła deklarowało dochód do opodatkowania w I przedziale skali podatkowej. W przypadku podatników uzyskujących dochody wyłącznie z działalności gospodarczej (w tym również z tytułu wykonywania wolnych zawodów) udział ten kształtował się nieco powyżej 65%, a w przypadku podatników uzyskujących dochody z więcej niż jednego źródła przychodów – w wysokości około 89%. Najwyższy udział w II i III przedziale skali podatkowej mieli podatnicy otrzymujący dochody wyłącznie z działalności gospodarczej i wolnych zawodów. W latach 1993-2002 średnio każdy z tych udziałów wyniósł powyżej 17%. Relatywnie wysokie udziały w tych przedziałach mieli również podatnicy otrzymujący dochody z więcej niż jednego źródła przychodów. Wyniosły one odpowiednio 8,4% i 2,1%. Łączny udział emerytów i rencistów w II i III przedziale skali wyniósł natomiast średnio jedynie 0,68%.

Tabela 5

Struktura podatników według przedziałów skali podatkowej
w zależności od źródeł uzyskania przychodów w latach 1993-2002 (w %)

Numer przedziału skali	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Średnia dla lat 1993-2002
Ogółem											
I	91,25	91,62	92,70	93,34	94,57	95,04	94,93	94,58	95,18	95,09	93,83
II	7,49	6,82	6,04	5,49	4,42	3,77	3,89	4,09	3,83	3,78	4,96
III	1,27	1,56	1,26	1,17	1,01	1,19	1,18	1,32	0,99	1,13	1,21
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Przychody wyłącznie ze stosunku pracy oraz stosunków pokrewnych											
I	91,19	90,67	90,59	93,31	95,73	96,44	96,31	95,50	95,91	94,95	94,06
II	8,26	8,39	8,60	6,18	3,80	3,19	3,03	3,48	3,36	4,07	5,24
III	0,56	0,94	0,81	0,51	0,47	0,37	0,67	1,02	0,73	0,98	0,71
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Przychody wyłącznie z emerytury lub renty											
I	97,80	98,43	98,97	99,32	99,57	99,78	99,89	99,76	99,85	99,88	99,33
II	2,18	1,55	1,03	0,68	0,42	0,21	0,11	0,24	0,14	0,12	0,67
III	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Przychody wyłącznie z działalności gospodarczej i wolnych zawodów											
I	75,39	43,33	54,31	54,90	65,65	60,27	71,14	72,15	76,85	78,18	65,22
II	13,03	26,23	18,42	21,43	16,65	22,45	15,77	15,34	14,26	13,55	17,71
III	11,59	30,44	27,27	23,67	17,70	17,28	13,09	12,51	8,89	8,27	17,07
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Przychody z więcej niż jednego źródła											
I	85,56	87,08	87,97	88,70	90,08	90,81	90,86	90,39	91,24	91,65	89,43
II	11,95	10,40	9,87	9,18	8,14	6,82	7,11	7,40	7,04	6,41	8,43
III	2,49	2,52	2,16	2,13	1,78	2,37	2,03	2,21	1,72	1,94	2,14
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Struktura podatników według przedziałów skali podatkowej, oprócz związku między wysokością dochodu a jego źródłem, wskazuje również na niski poziom dochodów do opodatkowania oraz na relatywnie wysoką górną granicę I przedziału skali podatkowej. Poniekąd struktura ta jest wynikiem zaniżania przez niektórych podatników wysokości swoich dochodów. Przytłaczająca większość podatników deklaruje dochód do opodatkowania w I przedziale skali, i to niemalże niezależnie od źródła przychodów. Wyjątek stanowią jedynie osoby uzyskujące dochody z działalności gospodarczej. W latach 1993-2002 łącznie w II i III przedziale skali miały one udział w wysokości prawie 35%. Należy podkreślić, że podatnicy, których udział w I przedziale skali podatkowej był największy, a więc emeryci i renciści oraz otrzymujący dochody ze stosunku pracy, w ogólnej liczbie podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych w latach 1993-2002 łącznie stanowili średnio 58,7%. Dla porównania prowadzący wyłącznie działalność gospodarczą stanowili w tej grupie jedynie 1,4%.

IV. NOMINALNE I EFEKTYWNE STOPY PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

W analizie rzeczywiście ponoszonego przez podatników ciężaru podatkowego powinien być uwzględniony fakt, iż podatki są w jakimś stopniu przerzucalne. W przeprowadzonym badaniu wyznaczono efektywne stopy podatku dochodowego, wynikające z wysokości zadeklarowanego przez osoby fizyczne dochodu do opodatkowania i podatku należnego, pominięto natomiast zjawisko przerzucania ciężaru podatkowego na osoby trzecie.

Poza wysokością dochodu do opodatkowania oraz podatku naliczonego (wynikającego z zastosowania stawki podatkowej do podstawy opodatkowania), istotny wpływ na efektywne obciążenie rozpatrywanym podatkiem wywierają odliczenia od dochodu i od podatku. W opracowaniu przez pojęcie obciążenia podatkowego (stopy podatkowej) rozumie się stosunek kwoty podatku do dochodu (dochodu brutto, dochodu przed odliczeniami). Dochód w omawianym podatku nie stanowi podstawy opodatkowania, gdyż tę uzyskujemy po odliczeniu od niego ulg podatkowych. Jest on natomiast kategorią w większym lub mniejszym stopniu zbliżoną do rzeczywistego dochodu podatnika. W pracy wyznaczono zarówno stosunek podatku przed, jak i po odliczeniach do dochodu brutto. Relacja podatku przed odliczeniami (naliczonego) do dochodu brutto określana jest jako nominalne obciążenie bądź nominalna stopa podatkowa. Natomiast relacja podatku po odliczeniach (należnego) do dochodu brutto określana jest jako efektywne obciążenie bądź efektywna stopa podatkowa. Różnica między nominalną a efektywną stopą podatkową pokazuje, o ile punktów procentowych podatnicy poszczególnych przedziałów skali podatkowej obniżyli ciężar podatku w wyniku korzystania z odliczeń od podatku.

Dochód według ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o czym już wspomniano, jest kategorią umowną. Zatem wyniki analizy nie dają pełnego obrazu obciążenia omawianym podatkiem rzeczywistego dochodu osiąganego przez osoby fizyczne, a jedynie dochodu podlegającego opodatkowaniu tym podatkiem.

W tabeli 6 przedstawiono nominalne i efektywne obciążenie dochodów osób fizycznych podatkiem dochodowym w poszczególnych przedziałach skali podatkowej, a także wyznaczono różnicę między stawkami podatkowymi, określonymi w ustawie, a efektywnymi stopami podatkowymi.

Tabela 6

Nominalne i efektywne stopy podatku dochodowego od osób fizycznych według przedziałów skali podatkowej w latach 1993-2002 (w %)

Numer przedziału skali	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Średnia arytmetyczna
Stawki podatku											
I	20	21	21	21	20	19	19	19	19	19	-
II	30	33	33	33	32	30	30	30	30	30	-
III	40	45	45	45	44	40	40	40	40	40	-
Nominalne stopy podatku*											
I	16,11	16,96	15,86	15,03	16,10	15,21	15,10	15,04	14,86	14,69	15,50
II	18,79	20,16	16,89	16,10	20,30	20,51	20,64	20,60	20,61	20,58	19,52
III	28,18	29,68	29,29	25,32	32,18	33,42	32,78	32,21	33,05	32,61	30,87
Ogółem	17,92	19,25	17,98	16,23	18,38	18,21	17,94	17,95	17,68	17,58	17,91
Efektywne stopy podatku**											
I	brak danych	16,94	15,84	15,02	14,97	13,93	13,55	13,50	13,30	13,22	14,47
II	brak danych	20,11	16,88	16,03	18,26	17,19	17,23	17,27	17,39	17,99	17,59
III	brak danych	29,39	29,29	25,19	30,89	28,05	26,12	26,70	29,14	30,10	28,32
Ogółem	brak danych	19,19	17,97	16,20	17,13	16,17	15,54	15,67	15,61	15,85	16,59
Nominalne stopy – efektywne stopy											
I	brak danych	0,03	0,02	0,02	1,12	1,27	1,55	1,54	1,57	1,47	0,95
II	brak danych	0,05	0,01	0,08	2,04	3,32	3,41	3,33	3,21	2,58	2,00
III	brak danych	0,29	0,00	0,13	1,29	5,37	6,66	5,51	3,91	2,51	2,85
Ogółem	brak danych	0,06	0,02	0,03	1,26	2,04	2,40	2,28	2,07	1,73	1,32
Stawki podatku – efektywne stopy***											
I	3,89	4,06	5,16	5,98	5,03	5,07	5,45	5,50	5,70	5,78	5,16
II	11,21	12,89	16,12	16,97	13,74	12,81	12,77	12,73	12,61	12,01	13,39
III	11,82	15,61	15,71	19,81	13,11	11,95	13,88	13,30	10,86	9,90	13,59

* Obciążenie przeciętnym podatkiem naliczonym (przed odliczeniami – dla lat 1999-2002 łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne) przeciętnego dochodu brutto (przed odliczeniami – dla lat 1999-2002 po odliczeniu składek na powszechne ubezpieczenie społeczne).

** Obciążenie przeciętnym podatkiem należnym (po odliczeniach – dla lat 1999-2002 łącznie ze składką na powszechne ubezpieczenie zdrowotne) przeciętnego dochodu brutto (przed odliczeniami – dla lat 1999-2002 po odliczeniu składek na powszechne ubezpieczenie społeczne).

*** Dla 1993 r. różnicę tę wyliczono, uwzględniając nominalną stopę podatku.

Źródło: art. 27 ust. 1 updog oraz obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 1994-2002 efektywna stopa rozpatrywanego podatku charakteryzowała się zmiennością. W latach 1999-2002 była ona niższa niż w latach 1994-1998. W latach 1994-1998 kształtowała się w przedziale od 16,17% w 1998 r. do 19,19% w 1994 r., natomiast w czterech ostatnich badanych latach nie przekraczała 16%, średnio wynosząc 15,7%. Efektywna stopa podatku dochodowego od osób fizycznych była najwyższa w 1994 r. Podniesiono wówczas stawki podatkowe w kolejnych przedziałach skali z 20, 30, 40% do 21, 33, 45%.

Stawki te obowiązywały także w dwóch następnych latach, natomiast efektywna stopa podatkowa w wyniku korzystania z ulg podatkowych, zwłaszcza z tytułu darowizn na rzecz osób fizycznych, obniżyła się do 17,97% w 1995 r. i 16,2% w 1996 r.

Największy wzrost nominalnego obciążenia dochodów nastąpił w 1997 r. W porównaniu do 1996 r., wyniósł on 2,15 punktu (z 16,23% w 1996 r. do 18,38% w 1997 r.). Wynikał on z likwidacji większości ulg odliczanych od dochodu (zwłaszcza z tytułu darowizn na rzecz osób fizycznych oraz z tytułu zakupu obligacji). Wprowadzono wówczas nowe ulgi, polegające na odliczeniach od podatku. Zmiany te spowodowały, że w 1997 r. nastąpił znaczny wzrost różnicy między nominalną a efektywną stopą podatkową. W latach 1994-1996, gdy w podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązywały tylko nieliczne ulgi odliczane od podatku, różnica ta wahała się w przedziale od 0,02 do 0,06 punktu procentowego. Można przypuszczać, że w pierwszych latach obowiązywania podatku różnica ta była jeszcze mniejsza ze względu na niską świadomość podatników i wynikającą stąd niewielką skalą korzystania z przysługujących ulg. W 1997 r. wyniosła ona 1,26 punktu procentowego, a w 1998 r. przekroczyła 2 punkty procentowe. Od 2000 r. omawiana różnica jednak maleje, a w 2002 r. wyniosła już tylko 1,7 punktu procentowego.

Z punktu widzenia celu pracy szczególnie istotna jest analiza efektywnej stopy rozpatrywanego podatku w przekroju przedziałów skali podatkowej. Pozwoli ona ocenić, z którego przedziału podatnicy – korzystając z ulg podatkowych – w największym stopniu obniżyli efektywny ciężar omawianego podatku.

Dla podatników I przedziału najkorzystniejszy był 2002 r., kiedy ich nominalna i efektywna stopa była najniższa i wynosiła odpowiednio 14,69 i 13,22%. Dla tej grupy podatników nominalna i efektywna stopa podatkowa od 1994 r., kiedy była ona najwyższa, regularnie maleje. Wyjątek stanowił 1997 r., kiedy to nominalne obciążenie ich dochodów, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosło o 1,07 punktu procentowego, jednak w związku z dokonanymi odliczeniami od podatku, efektywne obciążenie zmalało w stosunku do 1996 r. o 0,05 punktu procentowego. Zatem w badanym okresie, mimo likwidacji niektórych odliczeń, obciążenie rozpatrywanym podatkiem podatników I przedziału charakteryzowało się tendencją spadkową.

Efektywna stopa podatkowa dla podatników III przedziału skali była najwyższa w 1997 r. Była ona wysoka wówczas także w II przedziale skali podatkowej. W stosunku do 1996 r. w II przedziale wzrosła ona o 2,23, a w III – o 5,7 punktu procentowego. A zatem dla tych grup podatników obniżka stawek podatkowych o 1 punkt procentowy w 1997 r. nie zrekompensowała negatywnych konsekwencji zmiany sposobu dokonywania odliczeń, a także likwidacji części z nich (zwłaszcza wspomnianych wcześniej darowizn na rzecz osób fizycznych). Pomimo że stawki podatkowe w 1996 r. były wysokie, to dla podatników II i III przedziału nominalne i efektywne obciążenie dochodów było wówczas najniższe, gdyż wynosiło odpowiednio 16,1 i 16,03% dla podatników II przedziału oraz 25,32 i 25,19% dla podatników III przedziału. Efektywna stopa podatku dochodowego dla podatników II przedziału wyraźnie wzrosła w 1997 r., a następnie spadła w 1998 r., natomiast od 1999 r. systematycznie rosła. W 2002 r. wyniosła już 17,99%. W przypadku podatników III przedziału skali znaczna

obniżka tej stopy nastąpiła w latach 1998 i 1999, jednak od 2000 r. rozpatrywana stopa ponownie rośnie, a w 2002 r. wyniosła już 30,1%.

Znaczny wzrost różnicy między nominalną a efektywną stopą podatkową, o czym była już mowa, nastąpił w 1997 r. W dalszych rozważaniach dotyczących tej różnicy, uwzględnione zostaną dane tylko od 1997 r. W wyniku odliczeń od podatku ciężar podatkowy w największym stopniu obniżyli podatnicy II i III przedziału skali. W II przedziale skali, poza 1997 r., kiedy to omawiana różnica wyniosła 2,04 punktu procentowego, aż do 2001 r. przewyższała ona 3 punkty procentowe. W ostatnich trzech badanych latach ulegała ona obniżeniu, a w 2002 r. wyniosła już tylko 2,6 punktu procentowego. Podobne prawidłowości obserwujemy w III przedziale skali podatkowej. Od 1997 r. omawiana różnica wzrosła aż do 6,66 punktu procentowego w 1999 r., po czym zaczęła maleć do 2,51 punktu w 2002 r. W przypadku podatników I przedziału skali omawiana różnica wzrosła z 1,12 punktu procentowego w 1997 r. do 1,57 punktu procentowego w 2001 r., a w 2002 r. spadła do 1,47 punktu procentowego. Wyraźny spadek różnicy między nominalną a efektywną stopą podatkową w 2002 r. w każdym przedziale skali jest wynikiem likwidacji znacznej części odliczeń od podatku.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że stawki podatkowe w ograniczonym tylko stopniu wpływają na efektywną stopę podatku dochodowego od osób fizycznych. Mimo że stawki te w 1996 r. były bardzo wysokie, to obciążenie dochodów podatników II i III przedziału było wówczas najniższe. Obniżka stawek podatkowych o 1 punkt procentowy w 1997 r. wiązała się z obniżeniem efektywnego obciążenia dochodów omawianym podatkiem jedynie w I przedziale skali i to tylko o 0,05 punktu procentowego. Dla podatników II i III przedziału obciążenie to, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosło odpowiednio o 2,23 oraz 5,7 punktu procentowego. Z kolei w 1998 r., mimo dalszego obniżenia stawek podatkowych o 1, 2 i 4 punkty procentowe, podatnicy II i III przedziału skali podatkowej obniżyli efektywny ciężar podatku jedynie o 1,07 i 2,84 punktu procentowego. W przypadku podatników I przedziału obniżka ta skutkowałą redukcją efektywnego obciążenia o 1,04 punktu. Można zatem zauważyć, że łącznej obniżce stawek podatkowych w latach 1997 i 1998, odpowiednio o 2, 3 i 5 punktów procentowych, towarzyszyło obniżenie efektywnego obciążenia w I przedziale skali o 1,09 punktu i jego wzrost w II i III przedziale o 1,16 i 2,86 punktu procentowego.

V. STAWKI PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH W KRAJACH OECD

Stawki i skale podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) są bardzo różnicowane. Tabela 7 przedstawia liczbę tych stawek w latach 1995, 1998, 2000 i 2002 oraz ich wysokość w 2002 r.

Na 25 krajów, dla których uzyskano dane, między 1995 r. a 2002 r. aż w 13 krajach liczba przedziałów skali podatkowej obniżyła się, w 5 wzrosła, a w 7 krajach pozostała bez zmian. Zmniejszenie liczby przedziałów skali po-

Tabela

Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach OECD w latach 1995, 1998, 2000 i 2002

Kraj	Liczba stawek podatkowych (bez stawki „0”)				Stawka minimalna			Stawka maksymalna			Stawka minimalna uwzględniająca podatki lokalne i pozostałe	Stawka maksymalna uwzględniająca podatki lokalne i pozostałe
	1995	1998	2000	2002	1998	2000	2002	1998	2000	2002	2002	
Australia	5	4	4	4	20	17	17	47	47	47	18,5	48,5
Austria	4	5	4	4	10	21	21	50	50	50	21	50
Belgia	7	7	7	6	25,75	25	25	56,65	55	55	25,25	60,27
Czechy	brak danych	5	4	4	15	15	15	40	32	32	15	32
Dania	4	3	3	3	8	7	5,5	29	15	15	32,5	50
Finlandia	6	6	6	5	6	5	13	38	37,5	36	28	58
Francja	6	6	6	6	10,5	10,5	7,5	54	54	52,8	16,6	61,9
Grecja	4	4	5	3	5	5	15	40	45	40	15	40
Hiszpania	17	8	6	6	17	15	18	47,6	39,6	48	18	48
Holandia	3	3	4	4	8,85	4,5	2,95	60	60	52	2,95	52
Irlandia	2	2	2	2	26	22	20	48	44	42	20	42
Islandia	2	2	1	2	29,31	26,41	26,08	34,41	29,31	33,08	38	45,8
Japonia	5	5	4	4	10	10	10	50	37	37	20	50
Kanada	4	4	3	4	17,51	17	16	31,3	29	29	22,5	53

Korea Płd.	6	4	4	4	10	10	9	40	40	36	9,9	39,6
Luksemburg	17	10	17	16	6	6	8	32	46	38	10,5	40,5
Meksyk	8	8	10	7	3	3	3	35	40	34	3	34
Niemcy	–	–	–	–	25,9	brak danych	19,96	53	brak danych	48,5	21,05	55,77
Norwegia	2	3	2	3	18,8	13,5	10,35	32,5	19,5	29,85	24,9	47,5
N. Zelandia	2	2/3	3	3	15	19,5	19,5	33	39	39	15	39
Polska	3	3	3	3	19	19	19	40	40	40	19	40
Portugalia	brak danych	4	5	6	15	14	12	40	40	40	12	40
Słowacja	brak danych	brak danych	7	5	brak danych	12	10	brak danych	42	38	10	38
Szwajcaria	13	10	10	10	0,77	0,77	0,77	13,2	13,2	13,2	13,37	46
Szwecja	1	1	2	2	25	20	20		25	25	47,5	58,3
Turcja	7	7	6	6	25	15	20	55	40	45	20	45
USA	5	5	5	6	15	15	10	39,6	39,6	38,6	10	45,8
Węgry	brak danych	6	3	3	20	20	20	42	40	40	20	40
W. Brytania	3	3	3	3	20	10	10	40	40	40	10	40
Włochy	7	7	5	5	18,1	18,5	18	45,5	45,5	45	18,9	46,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Wyciślok, *Reforma systemów podatkowych krajów członkowskich OECD i Unii Europejskiej oraz ich harmonizacja*, Videograf II, Katowice 2000, s. 60; J. Czekaj, *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4, s. 75; *Taxing Wages. Special feature: taxing pensioners 2000-2001*, OECD 2002, s. 223-394; K. Wyroba, *Ile płacą inni*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 212, s. B4.

datkowej nie musi oznaczać zmniejszenia skali progresji podatku dochodowego, świadczy zaś o dążeniu poszczególnych państw do uproszczenia konstrukcji tego podatku.

W 2002 r. liczba stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w omawianych krajach wahała się w przedziale od 2 do 16. Na 29 krajów należących do OECD (nie licząc Niemiec⁴¹) aż 19 miało więcej niż 3 stawki podatkowe. Największa ich liczba występowała w Luksemburgu (16) oraz w Szwajcarii (10). W krajach, do których Polska z różnych względów często jest porównywana – a więc w Czechach, na Słowacji, Węgrzech i w Hiszpanii – liczba stawek wyniosła odpowiednio: 4, 5, 3 oraz 6.

Po uwzględnieniu podatku dochodowego centralnego oraz podatku dochodowego lokalnego⁴², w 2002 r. aż 20 krajów miało stawkę najwyższą powyżej 40%. Tylko w przypadku 5 krajów stawka ta była niższa niż 40%, a w pozostałych przypadkach – łącznie z Polską – wyniosła równo 40%. Aż w 10 krajach stawka ta była równa lub przekraczała 50%, a w Belgii i Francji przekroczyła 60%. Nawet w Irlandii, stawianej przez zwolenników liberalnych koncepcji ekonomicznych jako wzór godny naśladowania, stawki w wysokości 20 i 42% były wyraźnie wyższe niż w Polsce w tym okresie. Jeśli chodzi o stawkę najniższą, to w 2002 r. w 16 krajach obowiązywała stawka niższa niż 19%, a w 13 – wyższa. Ciekawym przykładem może być Wielka Brytania – kraj, który w latach osiemdziesiątych był uważany za jeden z głównych ośrodków liberalnego kapitalizmu⁴³. Od 1992 r. w kraju tym obowiązuja 3 stawki podatkowe (wcześniej tylko 2). Początkowo wynosiły one 20, 25 oraz 40%. W 1999 r. zdecydowano się na radykalną obniżkę pierwszej stawki – do wysokości 10%. Ostatecznie w 2002 r. stawki te wyniosły 10, 22 i 40%⁴⁴.

Co ciekawe, do końca 2003 r. podatek liniowy nie obowiązywał w żadnym z krajów należących do OECD. Wyjątek w tym zakresie stanowi Islandia i Szwecja – kraje, w których w niektórych latach obowiązywała w rozpatrywanym podatku jedna stawka. Spośród krajów nie należących do OECD taki podatek wprowadzono: na Litwie – ze stawką 33%, w Estonii (wprowadzony w 1994 r.) – 26%, na Łotwie (w 1995 r.) – 25% oraz w Rosji (w 2001 r.) – 13%. Natomiast Słowacja i Ukraina wprowadziły go od 2004 r. ze stawkami wynoszącymi odpowiednio – 19 i 13%⁴⁵.

Jeżeli porównanie stawek podatkowych ograniczymy do krajów należących do Unii Europejskiej sprzed rozszerzenia 1 maja 2004 r., to zaobserwujemy dużą ich różnorodność. Przedmiotem harmonizacji w tych krajach są bowiem przede wszystkim podatki pośrednie. Większy stopień swobody pozostawiono natomiast w zakresie podatków dochodowych. Istnieją jednak znaczne różnice

⁴¹ W przypadku Niemiec nie podano liczby stawek, gdyż wysokość zobowiązania podatkowego jest tam liczona według algorytmu opartego na wysokości dochodów.

⁴² W niektórych krajach OECD podatnicy płacą także podatek od dochodów osobistych nakładany przez lokalny samorząd terytorialny. Taki podatek obowiązuje między innymi w Belgii, Danii, Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwajcarii, Szwecji i Japonii; szerzej na ten temat zob. J. Gałuszka, *Podatek od dochodów osobistych w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 2, s. 18-22.

⁴³ J. Czekaj, op. cit., s. 74.

⁴⁴ L. Chennells, A. Dilnot, N. Roback, *A Survey of the UK Tax System*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note, nr 9, s. 18.

⁴⁵ Na podstawie K. Wyroba, op. cit., s. B4, oraz A. Rabushka, *The flat tax spreads to Ukraine*, www.russian-economy.org/comments.

w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w Polsce i w krajach „byłej 15”. Zazwyczaj w państwach tych, gdy w podatku dochodowym obowiązują wysokie stawki, to są one rekompensowane niższymi stawkami w podatkach pośrednich. W większości krajów osoby o bardzo niskich dochodach są zwolnione z podatku. Ponadto, podatnikom przysługuje wiele ulg, uwzględniających ich sytuację rodzinną i materialną. Co więcej, w wielu krajach składka na ubezpieczenie społeczne jest niższa niż w Polsce⁴⁶.

Kończąc rozważania dotyczące stawek i skal podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce, należy podkreślić, że bardzo niska kwota wolna od podatku, stosunkowo wysoka górna granica I przedziału skali podatkowej i obowiązująca w nim relatywnie wysoka stawka powodują, iż podatek ten jest szczególnie dolegliwy dla podatników osiągających niskie dochody. Na tle rozwiązań w innych krajach, można zauważyć, że liczba przedziałów skali podatkowej jest niewielka, stawka obowiązująca w I przedziale – relatywnie wysoka, a w ostatnim – niska. Oczywiście jest to ocena uproszczona, gdyż nie uwzględnia warunków panujących w danym kraju, jego potrzeb oraz realizowanych zadań. Pozwala jednak zweryfikować poglądy o wysokich stawkach podatku dochodowego w Polsce i krytycznie ocenić postulat uproszczenia tego podatku przez zastąpienie go podatkiem liniowym. Gdyby zalety podatku liniowego były tak oczywiste, jak przedstawiają to jego zwolennicy, to z pewnością w wielu krajach już by on obowiązywał. Zastanawiające jest ponadto, że w żadnym kraju wysoko rozwiniętym taki podatek nie obowiązuje ani nie myśli się o jego wprowadzeniu. Przykładem są chociażby Niemcy, w których zmiany rozpatrywanego podatku wprowadzone w 2001 r. rozszerzyły zakres przysługujących odliczeń, mimo że podatek ten jest najważniejszym źródłem dochodów budżetowych.

*Dr Edyta Malecka jest adiunktem
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
e.malecka@ae.poznan.pl*

INCOME TAX AS THE PERSONAL INCOME REGULATOR IN POLAND

S u m m a r y

There has been much discussion in Poland recently concerning the conceptions of the personal income taxation system. From time to time we can hear a new proposal calling for a replacement of the present progressive personal income tax with the flat one. The followers of the flat tax obviously point out to the advantages of the latter one, but it is interesting that none of the high economically developed states has opted for that solution so far.

The main aim of the paper was to compare the two conceptions of the personal income taxation: the progressive one and the flat one, and to analyse the impact of either on the distribution of the present personal income. In the first part of the paper the main characteristics of the flat and progressive personal income tax are presented while in the second part the present tax scale is described against the nominal and effective related to it. Finally, the author makes a comparative analysis of the personal income tax scales existing in the OECD countries. The data used in the paper came from the information of the Polish Ministry of Finance.

⁴⁶ J. Gałuszka, op. cit., s. 22.