

ARTUR WALASIK

CZYNNIKI OKREŚLAJĄCE PROGRESYWNOSC OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH

Wykorzystanie w systemach podatkowych progresywnego opodatkowania dochodów osobistych znajduje uzasadnienie zarówno w wymiarze fiskalnym, jak w ekonomicznym i społecznym. Skala progresywna pozwala na absorpcję korzyści fiskalnych z tytułu partycypacji władz publicznych we wzroście gospodarczym, równocześnie rosnące ponadproporcjonalnie obciążenie dochodów wywołuje opór podatników. Dochody władzy publicznej oraz reakcje podatników zależą od wielu czynników, określających występujący w praktyce stopień progresywności opodatkowania dochodów osobistych. Stąd niezwykle istotnym zagadnieniem jest określenie związków występujących między konstrukcją skali podatkowej, ekonomiczną sytuacją podatników i progresywnością opodatkowania dochodów osobistych. Celem artykułu jest przedstawienie formułowanych w literaturze przedmiotu argumentów uzasadniających stosowanie skal progresywnych w podatkach od dochodów osobistych oraz identyfikacja czynników oddziałujących na progresywność opodatkowania, z uwzględnieniem podziału na czynniki techniczne i ekonomiczne.

1. PRZESŁANKI PROGRESYWNEGO OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH

Prawie powszechne stosowanie skali progresywnej w podatkach od dochodów osobistych znajduje uzasadnienie w przesłankach ekonomicznych, politycznych, etycznych oraz społecznych. Ekonomiczne uzasadnienie odwołuje się do koncepcji automatycznych stabilizatorów koniunktury, do których obok selektywnych podatków konsumpcyjnych, programów stabilizowania cen w rolnictwie, systemów ubezpieczenia od bezrobocia oraz proporcjonalnego opodatkowania zysków przedsiębiorstw, powszechnie zaliczane jest progresywne opodatkowanie dochodów osobistych (J. Kropiwnicki 1976, s. 143-148). W tym przypadku wykorzystanie skali progresywnej pozwala władzom publicznym na kontrolowanie wielkości popytu konsumpcyjnego poprzez ograniczenie wzrostu dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych w fazie ożywienia gospodarczego oraz spowolnienie tempa spadku dochodów rozporządzalnych w fazie spadku gospodarczego. Odpowiednia konstrukcja skali podatkowej wywoła w fazie przyspieszenia wzrostu gospodarczego – bez konieczności podejmowania decyzji przez władze fiskalne – ponadproporcjonalny wzrost podatku dochodowego płaconego przez podatników osiagają-

cych coraz wyższe dochody, obciążone marginalnie coraz wyższymi stawkami podatkowymi. Nie zmieniona progresywna skala podatkowa pozwoli na spowolnienie spadku dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych w okresie złej koniunktury, innymi słowy – popyt konsumpcyjny zmniejszy się w tempie wolniejszym od spadku produktu krajowego brutto, bez ingerencji władz fiskalnych (R. E. Hall, J. B. Taylor 1995, s. 143).

Na polityczne uzasadnienie implementacji w systemie podatkowym progresywnych podatków od dochodów osobistych zwraca się uwagę w teorii wyboru publicznego (szerzej zob. L. Filipowicz, K. Opawski 1992). Przyjmując założenia teorii wyboru publicznego, partie polityczne preferować będą progresję opodatkowania dochodów dla sfinansowania korzystnych dla ich elektoratu programów wydatków publicznych. W konsekwencji politycy sprawujący władzę, dążąc do jej utrzymania, skłaniać się będą do wykorzystania takich instrumentów polityki fiskalnej, które pozwolą na maksymalizację liczby oddanych głosów w kolejnych wyborach (A. Downs 1957; T. Persson, G. Tabellini 2000, s. 47-68). Ciężar sfinansowania wydatków publicznych, przynoszących korzyści potencjalnym wyborcom, w przypadku skali progresywnej może zostać rozłożony nierównomiernie między podatników-wyborców o odmiennym poziomie dochodów. Progresja podatkowa sankcjonuje więc zjawisko dywersyfikacji wartości głosu wyborczego, które oznacza, iż dla partii politycznej sprawującej władzę nie jest bez znaczenia, czy dla sfinansowania wydatków opodatkowanych zostanie 30% wyborców o najniższych dochodach, czy też 5% wyborców o najwyższych dochodach. Zwiększenie progresji opodatkowania dochodów umożliwi sfinansowanie zwiększonych wydatków wyższymi podatkami płaconymi przez niewielką grupę wyborców o wysokich dochodach.

Etyczne uzasadnienie progresji podatkowej opiera się na poszukiwaniu odpowiedniej techniki implementacji zasady sprawiedliwości opodatkowania. Samo pojęcie sprawiedliwości podatkowej nie jest jednoznaczne, albowiem w literaturze wyodrębnia się opartą na założeniach psychologii ekonomicznej sprawiedliwość subiektywną oraz wywodzoną z teorii ekonomii i finansów sprawiedliwość obiektywną (T. Famulska 1996). Sprawiedliwość subiektywna będzie spełniona, jeżeli społeczeństwo lub jego znacząca część będzie oceniać podatki jako sprawiedliwe, natomiast osiągnięcie sprawiedliwości obiektywnej zależy od implementacji w systemie podatkowym dezyderatów sprawiedliwości poziomej oraz pionowej. Sprawiedliwość pozioma jest spełniona, gdy podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji są obciążone takim samym podatkiem, sprawiedliwość pionowa wymaga natomiast obciążenia odpowiednio wyższymi ciężarami fiskalnymi podatników znajdujących się w lepszej sytuacji.

W teorii finansów publicznych rozpatrywane są dwa podejścia do zasad prawidłowego rozłożenia ciężaru opodatkowania między podatników osiągających dochody na różnym poziomie. W szczególności są to: zasada korzyści (ekwiwalencji) oraz zasada zdolności płatniczej (R. A. Musgrave, P. B. Musgrave 1980, s. 237 *et passim*). Zasada korzyści (ekwiwalencji) wskazuje, aby każdy podatnik został obciążony proporcjonalnie do korzyści, które osiąga z działalności władzy publicznej, natomiast zasada zdolności płatniczej na-

tomiast nakazuje, aby podstawą obciążania podatników była ich indywidualna zdolność do płacenia podatków.

Zastosowanie w praktyce zasady korzyści wymaga dostosowania wysokości obciążenia poszczególnych podatników do ich popytu na finansowane z funduszy publicznych dobra publiczne i społeczne. Koncepcja opiera się na założeniu podobieństwa między podatkiem i ceną uiszczaną przez obywateli za dostarczane dobra publiczne i społeczne. W przypadku, gdy działalność państwa przynosi jednej osobie dwukrotnie większe korzyści niż drugiej, osoba ta powinna również płacić dwukrotnie wyższy podatek. Zastosowanie zasady korzyści wymaga więc ustalenia zależności między korzyściami osiąganymi przez poszczególne osoby a poziomem płaconych podatków. W praktyce jednakże jej określenie jest niemożliwe, dlatego należy ją zastąpić relacją występującą między technicznie prostszym do opodatkowania dochodem a korzyściami osiąganymi przez podatnika. Wspecyfikowanie powyższej relacji pozwoli ustalić konstrukcję skali podatkowej w zależności od dochodów osobistych. Zastosowanie zasady korzyści wymaga przyjęcia elastyczności dochodowej popytu na dobra publiczne i społeczne, jako miary służącej budowie skali podatkowej. W rozumieniu zasady ekwiwalencji, progresywne opodatkowanie dochodów znajduje uzasadnienie jedynie wówczas, jeżeli wraz ze wzrostem dochodów popyt rośnie ponadproporcjonalnie, a więc wówczas, gdy elastyczność dochodowa popytu na dobra publiczne i społeczne kształtuje się na poziomie wyższym od jeden. Im wyższa elastyczność, tym silniejsza powinna być progresja w podatku od dochodów osobistych.

Praktyczne zastosowanie zasady zdolności płatniczej wymaga dostosowania wysokości obciążeń podatkowych do indywidualnie określonej zdolności do ponoszenia ciężaru podatku. Ofiara ponoszona przez każdego podatnika powinna być proporcjonalna do jego możliwości. W przypadku, gdy jedna osoba – ze względu na własną sytuację – jest w stanie ponieść jedynie połowę ofiary, którą może ponieść druga osoba, powinna zostać obciążona podatkiem o połowę niższym. Podobnie jak w przypadku zasady korzyści, nie ma tutaj możliwości bezpośredniego uzależnienia wysokości podatku (wyrażonego w jednostkach pieniężnych) od zdolności płatniczej (opierającej się na niemierzalnych zindywidualizowanych cechach charakteryzujących sytuację społeczno-ekonomiczną podatnika). Odwołanie się do koncepcji malejącej marginalnej użyteczności dochodu, pozwala powiązać zdolność płatniczą oraz dochód podatnika. Stąd można przyjąć tezę, iż osoba o wyższych dochodach powinna zostać obciążona wyższym podatkiem, albowiem uszczuplony dochód zostałby przeznaczony na przynoszące mniejszą użyteczność dobra prywatne – w pierwszej kolejności ograniczona zostanie konsumpcja dóbr luksusowych. Natomiast w przypadku osoby o niższych dochodach, pobierany według skali proporcjonalnej podatek ogranicza konsumpcję dóbr przynoszących odpowiednio większą użyteczność podatnik ponosiłby w konsekwencji wyższą ofiarę; ze względu na mniejszą zdolność płatniczą. Stąd jeżeli każda dodatkowa jednostka dochodu przynosi coraz mniejszy przyrost użyteczności całkowitej, to uzasadnione będzie stosowanie progresywnych podatków dochodowych.

Spoleczne uzasadnienie progresji zasadza się na wykorzystaniu podatku od dochodów osobistych do zmniejszania zróżnicowania dochodów w społeczeństwie, w związku z realizacją redystrybucyjnej funkcji polityki fiskalnej. Funkcja ta realizowana może być zarówno w oparciu o wykorzystanie instrumentów fiskalnych, które bezpośrednio kształtują poziom dochodów rozporządzalnych poszczególnych gospodarstw domowych (do nich zalicza się system transferów socjalnych, system ubezpieczeń społecznych oraz obsługę długu publicznego), jak i instrumentów fiskalnych pośrednio kształtujących użyteczność pozostającego w dyspozycji gospodarstwa domowego dochodu, do których należy dostarczanie bezpłatnie lub za częściową odpłatnością dóbr publicznych oraz społecznych (Z. Fedorowicz 1998, s. 14). Progresywne podatki, przyczyniając się do zmniejszenia zróżnicowania wysokości dochodu po opodatkowaniu, stają się jednym z ważniejszych instrumentów bezpośredniej realizacji redystrybucyjnej funkcji polityki fiskalnej.

Wskazane powiązania progresywnego opodatkowania dochodów osobistych z ograniczaniem wahań popytu konsumpcyjnego (aspekt ekonomiczny), sposobem sprawowania władzy przez partie polityczne (aspekt polityczny), postulatem sprawiedliwego opodatkowania (aspekt etyczny) oraz społecznie pożądanym zmniejszeniem dysproporcji dochodów (aspekt społeczny), w sposób szczególnie wskazują konieczność identyfikacji czynników, które wpływają na stopień progresywności stosowanej skali podatkowej.

Stopień progresywności skali podatkowej określa rzeczywisty wpływ techniki opodatkowania dochodów osobistych na zmiany w poziomie dysproporcji dochodów osobistych, zmianę poziomu dochodów rozporządzalnych, indukowane zróżnicowanie opodatkowania osób znajdujących się w odmiennej sytuacji ekonomicznej, korzyści dla partii politycznych z tytułu dyferencjacji głosu wyborczego. Zmiany skali podatkowej wpływają na zwiększenie stopnia progresywności, jeżeli ich efektem będzie:

- zmniejszenie zróżnicowania dochodów, przy nie zmienionym przeciętnym dochodzie po opodatkowaniu,
- zmniejszenie przeciętnego dochodu po opodatkowaniu, przy zachowaniu zróżnicowania w rozkładzie dochodów.

Wyróżnienie dwóch zmiennych określających stopień progresywności skali podatkowej odpowiada konstrukcji współczynnika Giniego, uznawanego za rzetelny miernik zróżnicowania dochodów w społeczeństwie (B. Milanovic 2000, s. 373):

$$G = \frac{1}{2 \times n^2 \times \mu} \times \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

gdzie:

- n – liczba ludności,
- m – dochód *per capita*,
- y_i, y_j – dochody i-tej oraz j-tej osoby.

Zmiany poziomu współczynnika Giniego są odzwierciedleniem rosnącego lub zmniejszającego się zróżnicowania dochodów. Zróżnicowanie docho-

dów jest mniejsze, jeżeli przy nie zmienionym przeciętnym dochodzie (m), zmniejszeniu ulega suma bezwzględnych różnic w indywidualnych dochodach osobistych ($\sum |y_i - y_j|$). Zmniejszenie zróżnicowania dochodów będzie również konsekwencją wzrostu dochodu *per capita*, przy nie zmieniającej się sumie bezwzględnych różnic w indywidualnych dochodach. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wskazane zmiany wpłyną na zmniejszenie poziomu współczynnika Giniego.

Wpływ progresywnego opodatkowania dochodów na zróżnicowanie dochodów (poziom współczynnika Giniego) jest uzależniony od konstrukcji skali podatkowej oraz sytuacji ekonomicznej podatników. Konstrukcja skali podatkowej, wyrażona w odpowiednich przepisach aktów prawnych, jest uzależniona od przyjętych przez ustawodawcę założeń dotyczących społecznie akceptowanego rozłożenia ciężaru podatkowego między osoby o różnych dochodach. Unikanie zbyt częstych zmian w regulacjach podatkowych oraz długotrwałe i kosztowne procesy legislacyjne, pozwalają przyjąć, iż skala podatkowa pozostaje w miarę stabilnym czynnikiem określającym stopień progresywności opodatkowania dochodów osobistych. Zmieniająca się sytuacja ekonomiczna podatników, zależna od bieżących i długofalowych tendencji zachodzących w systemie gospodarczym, pozostaje istotnym czynnikiem określającym stopień progresywności stosowanej skali podatkowej. Elementy konstrukcji skali podatkowej wskazują na techniczne (formalne) czynniki, natomiast sytuacja podatników opisuje ekonomiczne (materialne) czynniki determinujące progresywność opodatkowania dochodów osobistych.

2. TECHNICZNE CZYNNIKI OKREŚLAJĄCE PROGRESJĘ PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH

Techniczna implementacja progresywnego opodatkowania dochodów osobistych wyraża się w odpowiedniej konstrukcji skali podatkowej. Należy zauważyć, iż skale progresywne nie są jedynym rozwiązaniem pozwalającym wywołać zwiększające się wraz ze wzrostem dochodu obciążenia podatkowe, albowiem skale proporcjonalne z odpowiednio wysokim minimum wolnym od podatku są przykładem innej niż progresywna skala podatkowej wywołującej szybszy niż dochód wzrost płaconego podatku. Dla przykładu, jeżeli z liniowego podatku dochodowego o stawce 20% będą zwolnieni wszyscy podatnicy nie osiągający dochodu w wysokości 12 000 zł, a podatek płacony będzie od nadwyżki ponad wskazaną kwotę – to podatnik osiągający dochód 20 000 zł zapłaci podatek stanowiący 8% dochodu, natomiast podatnik z dochodem 40 000 zł zapłaci podatek odpowiadający 14% dochodu. Najważniejszymi elementami konstrukcji progresywnej skali podatkowej oddziałującymi na jej progresywność są:

- rozpiętość progresji,
- rozpiętość progów podatkowych,
- liczba przedziałów między marginalnymi progami,
- kwota minimum wolnego od podatku.

Rozpiętość progresji rozumiana jako stosunek najwyższej stawki podatku dochodowego do stawki najniższej, określa ostrość zastosowanej progresji, wyrażającą zamierzenia władzy publicznej co do akceptowanego zróżnicowania marginalnych obciążeń dochodów osiąganych przez podatników. Im wyższa rozpiętość progresji, tym wyższy stopień progresywności. Podwyższając najniższą stawkę podatku, a nie dokonując zmian stawki obciążającej najwyższe dochody, zmniejsza się rozpiętość progresji, a tym samym stopień progresywności opodatkowania dochodów osobistych. W takim przypadku osoby o najwyższych dochodach płacą marginalnie podatek według tej samej, najwyższej stawki, natomiast pogorszeniu ulega sytuacja osób uboższych. Rozpiętość progresji zmniejszy się również wtedy, gdy nie zmieniając stawki stosowanej względem najniższych dochodów, obniżona zostanie najwyższa stawka podatku od dochodów osobistych. W takim przypadku polepszeniu sytuacji osób najbogatszych nie towarzyszą zmiany w sytuacji osób o najniższych dochodach.

Rozpiętość progów podatkowych określona może zostać jako relacja kwoty dochodów, której przekroczenie obciążone jest marginalnie najwyższą stawką, do kwoty dochodów, która – jeżeli nie zostanie przekroczona przez podatnika – obciążona będzie najniższą stosowaną stawką. Wraz ze wzrostem rozpiętości progów podatkowych maleje stopień progresywności skali podatkowej. Przy nie zmienionym najniższym progu podatkowym, nie ulega zmianie sytuacja osób najuboższych, natomiast obniżenie najwyższego progu (zmniejszenie rozpiętości) wpłynie na pogorszenie sytuacji osób o najwyższych dochodach, które płacić będą podatek według najwyższej stawki od większej części swoich dochodów. Odwrotnie – przy podwyższaniu najwyższego progu najlepiej sytuowane osoby uzyskają korzyści płacąc podatek według najwyższej stawki od mniejszej części osiąganego przez siebie dochodu. Kierunek wpływu rozpiętości progów podatkowych jest odwrotny do oddziaływania charakterystycznego dla rozpiętości progresji. Im wyższa rozpiętość progów podatkowych, tym mniejszy stopień progresywności skali podatkowej

Liczba przedziałów stosowanych przez ustawodawcę dla opodatkowania dochodów osobistych mieszczących się **miedzy marginalnymi progami podatkowymi** w rzeczywistości określa, czy przeciętne dochody obciążone są marginalnie według zasad podatku liniowego (jeden przedział), czy zaimplementowane zostały zasady obciążenia progresywnego (dwa lub więcej przedziałów). Stąd należy przyjąć, iż zwiększając liczbę przedziałów władze fiskalne przyczyniają się do zwiększenia stopnia progresywności opodatkowania dochodów osobistych w funkcjonującym systemie podatkowym.

Tabela 1

Elementy konstrukcyjne progresywnych skal podatkowych w krajach OECD

| Kraj | Stawka najniższa | Liczba przedziałów | Stawka najwyższa | Najwyższy próg podatkowy (krotność przeciętnego wynagrodzenia) |
|-------------------|------------------|--------------------|------------------|--|
| Australia | 20 | 4 | 47 | 1,4 |
| Austria | 10 | 5 | 50 | 2,3 |
| Belgia | 25,75 | 7 | 56,65 | 2,3 |
| Kanada | 17,51 | 4 | 31,3 | 1,8 |
| Czechy | 15 | 5 | 40 | 5,9 |
| Dania | 8 | 3 | 29 | 1,1 |
| Finlandia | 6 | 6 | 38 | 2,2 |
| Francja | 10,5 | 6 | 54 | 2,2 |
| Grecja | 5 | 4 | 40 | 2,5 |
| Węgry | 20 | 6 | 42 | 1,7 |
| Islandia | 29,31 | 2 | 34,31 | 1,8 |
| Włochy | 19 | 5 | 46 | 3,5 |
| Japonia | 10 | 5 | 50 | 7 |
| Korea | 10 | 4 | 30 | 5,5 |
| Luksemburg | 6 | 17 | 46 | 2,4 |
| Meksyk | 3 | 8 | 35 | 7,5 |
| Holandia | 8,85 | 3 | 32,5 | 1,1 |
| Nowa Zelandia | 15 | 3 | 32,5 | 1,1 |
| Polska | 19 | 3 | 40 | 4,7 |
| Portugalia | 15 | 4 | 40 | 4,7 |
| Hiszpania | 17 | 8 | 47,6 | 4,6 |
| Szwecja | 25 | 1 | 25 | 1,1 |
| Szwajcaria | 0,77 | 10 | 11,5 | 10,4 |
| Turcja | 25 | 7 | 55 | 28,5 |
| Wielka Brytania | 20 | 3 | 40 | 1,8 |
| Stany Zjednoczone | 15 | 5 | 39,6 | 9,7 |

Źródło: P. van den Noord, Ch. Heady (2001, s. 66)

Kwota minimum wolnego od podatku określa faktyczny poziom płaconego podatku w stosunku do osiąganego dochodu. Im mniejsza kwota wolna od podatku, tym wyższy stopień progresywności opodatkowania, albowiem obniżenie minimum o 1000 zł w większym stopniu odczuje osoba o dochodach równych 10 000 zł (jest to 10% jej dochodów przed opodatkowaniem), niż podatnik płacący podatek od dochodu równego 100 000 zł (co odpowiada 1% nieopodatkowanych dochodów). Stąd należy przyjąć, iż im niższa kwota minimum wolnego od podatku, tym wyższy stopień progresji podatku od dochodów osobistych.

Władze fiskalne w poszczególnych krajach stosują istotnie różniące się od siebie techniki konstrukcji skal podatkowych, które służą obciążeniu do-

chodów osobistych (zob. tabela 1). Pomijając przypadek Szwecji, gdzie opodatkowanie dochodów ma charakter liniowy, rozpiętość progresji waha się między 1,17 w Islandii a 15,33 w Szwajcarii. Należy zauważyć, iż zarówno wysoka, jak i niska rozpiętość progresji może być realizowana przy stosunkowo wysokich stawkach – przykładowo Grecja (najwyższa stawka 40%, najniższa – 5%) lub niskich stawkach – Szwajcaria (najwyższa stawka 11,5%, najniższa – 0,77%). Opisane zależności wskazują na konieczność kompleksowej analizy stosowanych skal podatkowych. Uzupełnieniem oceny progresywności skali podatkowej może być znajdująca się w przedstawionym zestawieniu informacja dotycząca kwoty dochodu, której przekroczenie obciążone jest najwyższą stawką. Zarówno zbyt niski, jak i wysoki poziom relacji najwyższego progu podatkowego do przeciętnego wynagrodzenia oznaczać może faktycznie osłabienie progresji. Niska relacja, charakterystyczna dla Danii, Holandii oraz Nowej Zelandii, oznacza w rzeczywistości wolę obciążenia znacznej części podatników najwyższą stawką, pozostawiając zasadę progresywnego opodatkowania względem niższych dochodów. Zbyt wysoki poziom analizowanej relacji wskazuje wprawdzie na progresywne obciążenie szerokiego zakresu osiąganych dochodów, lecz ogranicza przydatność oceny progresywności opodatkowania przy użyciu wskaźnika, którym jest rozpiętość progresji, albowiem tylko niewielka część podatników płaci wówczas podatek według najwyższej stawki. W tych przypadkach konstrukcja skali podatkowej o względnie wysokim najwyższym progu podatkowym może mieć zastosowanie zarówno przy łagodnej progresji (Turcja – rozpiętość progresji 2,2; najwyższy próg podatkowy stanowi prawie 30-krotność przeciętnego wynagrodzenia) jak i progresji o znacznym stopniu (Meksyk – rozpiętość progresji 11,67; najwyższy próg podatkowy na poziomie 7,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia).

Liczba przedziałów podatkowych wykorzystywanych w poszczególnych systemach opodatkowania dochodów osobistych wskazuje również na istotne zróżnicowanie, niezależne od rozpiętości progresji. Duża liczba przedziałów podatkowych charakterystyczna jest zarówno dla władz fiskalnych stosujących ostrą progresję (Szwajcaria, Meksyk), jak i systemów podatkowych zakładających łagodny wzrost stawek podatkowych (Hiszpania, Belgia).

Władze fiskalne poprzez konstrukcję skali podatkowej stwarzają ramowe warunki opodatkowania dochodów osiąganych przez osoby fizyczne, w ramach których na ostateczny rozkład dochodów po opodatkowaniu oddziałują czynniki ekonomiczne.

3. EKONOMICZNE CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA STOPIEŃ PROGRESYWNOCI OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH

Rzeczywisty wpływ progresywnego opodatkowania dochodów osobistych na zróżnicowanie dochodów po opodatkowaniu jest uzależniony nie tylko od formalnego kształtu, technicznej konstrukcji skali podatkowej. Formalnie silnie progresywna skala w podatku od dochodów osobistych może bowiem wywoływać efekty redystrybucyjne zbliżone do podatku liniowego.

Przykładowo, władze fiskalne zaproponowały wykorzystanie skali podatkowej, w której kolejne stawki kształtują się na poziomie: 5%, 35% oraz 65%, natomiast progi podatkowe ustalono na poziomie odpowiednio 600 zł oraz 6 000 000 zł. W takim przypadku skala podatkowa w formalnym wymiarze charakteryzuje się znaczącą rozpiętością progresji, natomiast w rzeczywistości podatek według najniższej oraz najwyższej stawki płaci niewielka grupa podatników, których miesięczny dochód nie przekracza 50 zł lub jest wyższy niż 500 000 zł. Skala podatkowa o formalnie silnej, znaczącej progresji, okazuje się w rzeczywistości skalą proporcjonalną o stawce 35%.

Najistotniejszymi ekonomicznymi czynnikami określającymi w ostatecznym rozrachunku stopień progresywności opodatkowania dochodów osobistych, są:

- zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem,
- rozkład dochodów według przedziałów podatkowych,
- nominalne zmiany dochodów przed opodatkowaniem (tzw. zjawisko taksflacji),
- stopień wykorzystania ulg i zwolnień podatkowych przez podatników o niskich i wysokich dochodach.

Występujące w społeczeństwie **zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem** określa przedmiot redystrybucyjnego oddziaływania różnorodnych instrumentów fiskalnych, a zwłaszcza skali progresywnej w podatku od dochodów osobistych. Im bardziej egalitarne społeczeństwo, tym słabsze oddziaływanie formalnie progresywnych metod opodatkowania dochodów osobistych. Mniejsze zróżnicowanie dochodów osiąganych przez poszczególnych podatników w wyniku działania mechanizmu rynkowego nie musi wcale zmniejszać skłonności władz fiskalnych do stosowania progresji, natomiast w praktyce zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem oraz po opodatkowaniu nie będzie różniło się w sposób istotny. Odwrotnie – im większe zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem, tym potencjał oddziaływania progresywnych skal podatkowych na zmniejszenie różnic dochodowych jest większy.

Występujące w warunkach gospodarki rynkowej zróżnicowanie dochodów osiąganych przez poszczególnych podatników powinno zostać odniesione – dla oceny stopnia progresywności podatku dochodowego – do ustalonych przedziałów podatkowych. Odpowiedni **rozkład dochodów względem przedziałów podatkowych** oznacza, że im większy odsetek podatników lokuje się z osiąganymi dochodami w jednym z przedziałów podatkowych, tym mniejszy jest wpływ omawianego podatku na ograniczenie zróżnicowania dochodów po opodatkowaniu. W analizowanym aspekcie ekonomicznych, materialnych determinant progresywności skali podatkowej, należy zwrócić szczególną uwagę na powszechność opodatkowania dochodów według jednolitych zasad. W sytuacji, kiedy liczna grupa społeczeństwa nie płaci podatku od osiąganego dochodu według zasad obowiązujących pozostałą część podatników, ograniczana jest faktyczna skuteczność stosowania progresji podatkowej. Przykładem obrazującym wskazaną zależność jest chociażby polski system podatkowy, wyłączający z opodatkowania według ogólnych zasad nie tylko podatników płacących podatek dochodowy przy

wykorzystaniu jego zryczałtowanych form, lecz również osoby osiągające dochód z działalności rolniczej (płacących ryczałtowo ustalany podatek rolny).

Kolejnym z wyróżnionych czynników określających progresywność opodatkowania dochodów osobistych jest **nominalny wzrost dochodów osiągniętych przez podatników**. Wyróżniony czynnik ma istotne znaczenie w gospodarkach, w których występuje wysoka inflacja, wywołująca zjawisko taksflacji, określanej w literaturze również jako pełzanie przedziałowe. Taksflacja (D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli 1991, s. 231-232) oznacza stratę siły nabywczej mającą miejsce, gdy przedziały stawek podatku progresywnego nie są indeksowane. Podatnicy są wypychani w wyższe przedziały podatkowe, gdy rosną ich dochody nominalne (ale nie dochody realne), i w związku z tym płacą wyższy podatek dochodowy. Podobna sytuacja może być wywołana poprzez zamierzone przez władze fiskalne „zamrożenie” progów podatkowych – tzw. zjawisko zimnej progresji.

Ostatnim z rozpatrywanych czynników jest **stopień wykorzystania ulg i zwolnień podatkowych przez podatników o niskich i wysokich dochodach**. Problem adresata stosowanych przez ustawodawcę udogodnień w płaconych podatkach dochodowych jest istotnym elementem określającym efektywność stosowania w praktyce podatków progresywnych. W przypadku, gdy ulgi i zwolnienia podatkowe adresowane są przede wszystkim do osób o niższych dochodach lub znajdujących się w szczególnej sytuacji materialnej (osoby samotnie wychowujące dzieci), progresywność skali podatkowej jest większa, albowiem efektywna stopa opodatkowania niskich dochodów jest wówczas niższa od ustawowej, formalnie określonej najniższej stawki podatku od dochodów osobistych. Natomiast w odwrotnym przypadku, gdy większość ulg i zwolnień wykorzystana może być – ze względów na sytuację ekonomiczną podatnika – przez osoby osiągające wyższe dochody, progresywność skali podatkowej ulega istotnemu zmniejszeniu, najwyższa ustawowa stawka będzie bowiem znacznie odbiegać od faktycznej, efektywnej stopy opodatkowania wysokich dochodów. Stopień wykorzystania ulg podatkowych przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Stopień wykorzystania ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2001 r.

| Przedział podatkowy | Odsetek podatników | Odsetek dochodów brutto przed odliczeniami | Odsetek odliczonych od dochodu ulg podatkowych |
|----------------------------------|--------------------|--|--|
| dochód do 32 736 zł | 94,59 | 75,15 | 44,41 |
| dochód od 32 736 zł do 65 472 zł | 4,09 | 12,74 | 13,98 |
| dochód powyżej 65 472 zł | 1,32 | 12,11 | 41,61 |

Przedstawione dane pozwalają zwrócić uwagę na istotną różnicę między strukturą dochodów brutto a strukturą ulg podatkowych odliczonych od dochodu. W zasadzie jedynie odsetek dochodu brutto osiąganego przez podatników trafiających do drugiego przedziału (12,74%), odpowiada odsetkowi odliczonych ulg podatkowych (13,98%). Natomiast podatnicy płacący podatek od najwyższych dochodów (12,11% ogółu opodatkowanych dochodów) odliczają znacznie większy odsetek ulg podatkowych (41,61% ogółu odliczeń). Wskazuje to, iż w najmniejszym zakresie adresatem ulg podatkowych w polskim podatku dochodowym są podatnicy o najniższych dochodach, którzy osiągając ponad 3/4 opodatkowanych dochodów, stanowią prawie 95% ogółu podatników, odliczają od dochodu 44,41 % ogółu wykorzystanych ulg.

4. PODSUMOWANIE

Progresywne opodatkowanie dochodów osobistych może przyczyniać się do osiągnięcia szeregu pożądanych ekonomicznie, politycznie czy społecznie celów, wybór między opodatkowaniem proporcjonalnym oraz progresywnym dokonywany jest również z perspektywy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej. Rozpoznanie czynników determinujących w ostatecznym rozrachunku stopień progresywności określa rzeczywisty wpływ podatku od dochodów osobistych określa rzeczywisty jego wpływ na zróżnicowanie dochodów w społeczeństwie. Zaproponowany podział czynników określających progresywność obciążenia dochodów opiera się na odróżnieniu elementów konstrukcyjnych skali podatkowej (czynników technicznych), względnie stałych w czasie oraz charakterystyk sytuacji podatników (czynników ekonomicznych) wspólnie oddziałujących na rzeczywiste zmiany w poziomie zróżnicowania obciążeń fiskalnych.

Podstawowymi czynnikami, charakteryzującymi się daleko idącym zróżnicowaniem w systemach podatkowych rozwiniętych gospodarczo krajów, określającymi budowę skali podatkowej są rozpiętość (ostrość) progresji, rozpiętość progów podatkowych, liczba przedziałów między marginalnymi progami, oraz kwota minimum wolnego od podatku. Najważniejszymi ekonomicznymi determinantami progresywności skal podatkowych są natomiast zróżnicowanie dochodów przed opodatkowaniem, strukturze rozkład dochodów według przedziałów podatkowych, nominalne zmiany dochodów przed opodatkowaniem, stopień wykorzystania ulg i zwolnień podatkowych przez podatników o niskich i wysokich dochodach.

Czynniki techniczne determinują, określone przez władze fiskalne zasady obciążenia dochodów osobistych, natomiast czynniki ekonomiczne wypełniają zakres określony w ustawach podatkowych regulacje dotyczące progresywnej skali podatkowej. Dokładne rozpoznanie obu grup czynników jest konieczne dla pełnej oceny rzeczywistego, a nie tylko dekretowanego przez władze fiskalne, stopnia progresywności skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Bibliografia

- Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.
- Famulska T., *Sprawiedliwość podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Filipowicz L., K. Opawski: *Teoria wyboru publicznego – wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3.
- Hall R. E., J. B. Taylor: *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, PWN, Warszawa 1995.
- Kamerschen D. R., R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991.
- Kropiwnicki J., *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976.
- Milanovic B., *The Median – Voter Hypothesis, Income Inequality, and Income Redistribution: An Empirical Test with Required Data*, „European Journal of Political Economy” 2000 (vol. 16), i. 3.
- Ministerstwo Finansów RP, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2000 r.*, „Biuletyn Skarbowy” 2000, nr 6.
- Musgrave R. A., P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1980.
- van den Noord P., Ch. Heady, *Surveillance of Tax Policies. A Synthesis of Findings in Economic Surveys*, „OECD Economics Department Working Papers” 2001, nr 303.
- Persson T., G. Tabellini, *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge – London 2000.

FACTORS DETERMINING INCOME TAX PROGRESSIVENESS

Summary

The article attempts to identify the basic circumstances indicating a need to preserve the current progressive income tax. Some economic, political, ethical and social arguments are provided in favour of tax progressiveness. The article focuses on the relations between tax scale, the taxpayers' economic situation and tax progressiveness, allowing for the division into technical factors concerning the legal structure of tax scale and economic factors concerning the taxpayers' economic situation.