

**Michał Sosnowski, Elżbieta Pohulak-Żołędowska,
Arkadiusz Żabiński**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: michal.sosnowski@ue.wroc.pl; elzbieta.pohulak-zoledowska@ue.wroc.pl;
arkadiusz.zabinski@ue.wroc.pl

PROGRESJA W OPODATKOWANIU DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH

PROGRESSION IN PERSONAL INCOME TAX

DOI: 10.15611/pn.2017.488.20

JEL Classification: F20, H30

Streszczenie: W artykule zawarte zostały rozważania w zakresie problematyki opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2015. W tym celu dokonano omówienia istoty podatku progresywnego, jego historii, konstrukcji oraz formy. Jednocześnie zaprezentowana została analiza nominalnego i efektywnego poziomu opodatkowania dla poszczególnych grup podatników, których dochody zawierały się w określonym przedziale funkcjonującej w danym roku skali podatkowej. W wyniku przeprowadzonych badań w konkluzji skonstatowano, że zaobserwowany w analizowanym okresie brak efektu łagodzenia progresji wskutek ograniczania preferencji podatkowych zwiększa rzeczywiste ciężary podatkowe, co szczególnie widać w latach 2009-2015. Tym samym może to stanowić antyodziej do zwiększania (oficjalnych) dochodów podatników oraz ujemnie oddziaływać na aktywność podmiotów gospodarczych.

Słowa kluczowe: progresja, podatek dochodowy, konstrukcja podatku.

Summary: This paper considers the problem of income taxation related to natural persons' in Poland in 2000-2015. For this purpose there was discussed the nature of the progressive tax, its history and form. There was also analyzed the nominal and effective level of progressive taxation for different groups of taxpayers. The conclusion is that the observed lack of mitigating effect of progression by reducing tax preferences, increases actual tax burdens, which is particularly evident in 2009-2015, and may be an antidote to increasing (official) taxpayer's income and it could negatively affect the activity of enterprises.

Keywords: progression, income tax, tax structure.

1. Wstęp

Skuteczność podatku jako narzędzia polityki fiskalnej jest determinowana jego konstrukcją, która oddziałuje wymiennie na zachowania podatników, funkcjonowa-

nie przedsiębiorstw, ich rozwój, a w końcu na wzrost gospodarczy. Dlatego przyjęte przez władzę publiczną rozwiązania, których wyrazem jest określony kształt poszczególnych regulacji podatkowych i całego systemu podatkowego, mają wpływ na to, w jaki sposób będą się urzeczywistniać pożądane cele gospodarcze w mikro- i makroskali.

Każde współczesne, nowoczesne państwo, by móc zrealizować powierzone mu zadania społeczno-gospodarcze, musi zostać wyposażone w określone, niezbędne instrumentarium, służące efektywnemu spełnieniu zakładanych celów. W tym kontekście to podatek stanowi jedno z ważnych narzędzi tego instrumentarium wykorzystywanego w ramach prowadzonej przez państwo polityki ekonomicznej. Jest on podstawową i jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych, fiskalnych, prawnych, politycznych i społecznych, dzięki której są kształtowane relacje społeczne i ekonomiczne pomiędzy państwem a podatnikami.

Nie bez znaczenia jest tu istota konstrukcji samego podatku, bowiem to ona warunkuje, jak dany podatek wypełniać będzie przypisane mu intencjonalnie przez władzę publiczną funkcje i przyczyni się do osiągnięcia zamierzonych celów polityki gospodarczej państwa. Poszczególne elementy konstrukcji podatku¹, sposób ich właściwego i wzajemnie niesprzecznego doboru oraz wewnętrzna spójność jego budowy stanowią o przydatności podatku jako efektywnego instrumentu polityki gospodarczej, pozytywnie oddziałującego na zachowania podatników.

Praktyka jednak dowodzi, że określenie tej konstrukcji nie jest zadaniem łatwym i musi być realizowane przy uwzględnianiu zasad podatkowych, określających reguły konstruowania podatków. Zasady te nie są niepodlegającym zmianom kanonem wiedzy, a stanowią wyraz zjawisk zachodzących nieustannie w rzeczywistości społecznej i gospodarczej [Gomułowicz 2001]. Przestrzeganie tych zasad jest istotne ze względu na to, że podatki wkraczają w bardzo wrażliwą sferę życia gospodarczego, wywołując w nim podwójny efekt: po pierwsze, opodatkowanie zniekształca społeczną alokację zasobów, wskutek czego konsumenci nie mogą bardziej efektywnie zaspokoić swoich potrzeb, gdyż muszą konkurować na rynku z rządem przy zakupie zasobów produkcyjnych, który je nabywa za środki otrzymane przymusowo właśnie od tych konsumentów; po drugie, separuje „dystrybucję” od produkcji, w rezultacie czego pojawia się problem redystrybucji przez państwo [Rothbard 2009]. Tym samym szanowanie przez rząd i prawodawcę rzezonnych zasad warunkuje optymalne nakładanie obciążeń podatkowych i skuteczną realizację funkcji państwa [Gajl 1995; Harasimowicz 1988].

¹ Elementami konstrukcji podatków są: zakres podmiotowy (podmiot) podatku, zakres przedmiotowy (przedmiot) podatku, podstawa opodatkowania, stawki i skale podatkowe, ulgi i zwolnienia podatkowe oraz wyłączenia z podatku. Niekiedy jako uzupełnienie zagadnienia elementów budowy podatku wymienia się także warunki płatności podatku, rozumiejąc przez to zarówno termin płatności świadczenia podatkowego, jak też sposoby i formy jego zapłaty. Elementy konstrukcji podatku składają się na jego prawną instytucję.

Analizując kształtowanie się poziomu obciążeń podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, istotne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy w konstrukcji tego podatku zostały zastosowane właściwe rozwiązania, które w sposób efektywny przyczyniałyby się do osiągnięcia celów polityki podatkowej państwa, w tym sprawiedliwego (równomiernego) opodatkowania dochodów poszczególnych grup podatników. Próba odpowiedzi na to pytanie stanowi podstawowy cel niniejszego opracowania, które swym zakresem zostało ograniczone do zbadania poziomu progresywnego opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2015.

2. Istota progresywnego opodatkowania

Idea progresji, choć ma długą tradycję w historii gospodarczej świata, poczynając od czasów starożytnych, a później w okresie feudalizmu, zyskała wyraźnie na znaczeniu dopiero dzięki opisaniu jej w teorii w dziełach nowożytnych twórców zajmujących się podatkami, w tym A. Smitha [1954] i A. Wagnera [1880]. Mimo że jeszcze w XVIII w. uważano liniowe opodatkowanie za sprawiedliwe, gdyż każdy płacił podatki w jednakowej proporcji do swojej podstawy opodatkowania, a zatem wyższa podstawa oznaczała wyższą kwotę podatku, to już wiek XIX wiązał się z nowymi trendami myśli ekonomicznej i podatkowej. W założeniu zwolenników progresji ma ona w sposób bardziej znaczący przyczyniać się do uwzględniania subiektywnej zdolności płatniczej podatników, a przez to mieć charakter bardziej sprawiedliwy społecznie niż np. opodatkowanie liniowe, które uwzględnia tylko obiektywny ciężar podatku². Jej zdecydowanymi zwolennikami byli (oprócz A. Wagnera) m.in. Ch.L. Monteskiusz, J.-J. Rousseau oraz J.B. Say, którzy chcieli zastosowania w systemie podatkowym progresji podatkowej, aby dzięki temu realizować idee personalizacji podatku i postulaty sprawiedliwego i równomiernego opodatkowania³. Ponadto znanymi propagatorami progresywnego opodatkowania byli J.K. Galbraith oraz P. Townsend. Pierwszy z nich uważał, że im bardziej progresywny będzie podatek dochodowy, tym łatwiejsze będzie osiągnięcie wyrównania dochodów ostatecznych obywateli oraz stabilizacji ekonomicznej, gdyż – jak uważał J.K. Galbraith – progresja podatkowa ma „nieszkodliwy efekt regulacyjny”. Z kolei P. Townsend proponował nie tylko stosowanie podatków silnie progresywnych, których podstawowym zadaniem miałyby być osiągnięcie celów egalitaryzmu, ale także podjęcie

² Zwolennicy podatku liniowego podnoszą z kolei argument, że proporcjonalny sposób opodatkowania jest bardziej sprawiedliwy, bowiem zapewnia równe nakładanie ciężarów podatkowych proporcjonalnie do osiągniętej podstawy opodatkowania (np. wszyscy podatnicy płacą 20% swoich dochodów).

³ J.-J. Rousseau pisał: „Ten, kto posiada jedynie to, co niezbędne, nie powinien nic płacić; podatek od tych, którzy mają zbędne nadwyżki, może w razie potrzeby obejmować wszystko, co wykracza poza zaspokojenie niezbędnych potrzeb” [*Discours...* 1755].

adekwatnych kroków, służących wyeliminowaniu zjawiska legalnego bądź pozaprawnego unikania płacenia takich podatków [Filar 1989].

Na początku XX w. progresja podatkowa zaczęła być wykorzystywana w większości państw kapitalistycznych, stając się podstawową formą opodatkowania dochodu. W powyższym okresie badaniami objęto taryfy w podatkach progresywnych, oddziaływanie skali progresywnej oraz tempa progresji na kondycję finansową podatników, na gruncie czego powstała szkoła nauki o taryfach, której reprezentantem był m.in. K. Bräuer [1954].

Z kolei w latach 50. ubiegłego wieku progresja, zwłaszcza stroma, została poddana znaczącej krytyce – jako forma opodatkowania, która oddziałuje na ograniczenie przedsiębiorczości, hamowanie inicjatyw gospodarczych, brak zainteresowania wzrostem zyskowności oraz skłania do zatajania źródeł dochodów wskutek przejmowania przez budżet państwa coraz większej ich części w postaci zobowiązań podatkowych [Sokołowski 1995]. Co więcej, podnoszono też argument, iż rozłożenie obciążeń podatkowych zgodnie ze zdolnością płatniczą podatnika za pomocą podatków progresywnych jest w praktyce mało realne m.in. ze względu na możliwość przerzucania podatków na innych, co niejednokrotnie czynią przedsiębiorcy, chcąc wynagrodzić sobie przymus płacenia państwu wysokich danin publicznych [Schmölders 1976]. M. Friedman wątpił w egalitaryzujące możliwości progresji, gdyż przy okazji jej stosowania wprowadza się do systemu podatkowego liczne rozwiązania (zniżki stawek, ulgi i zwolnienia) sprzyjające uchylaniu się od płacenia podatków. W rezultacie efektywne stawki są niższe od nominalnych, a ciężar podatkowy rozkłada się nierównomiernie i przypadkowo. Skutkiem tego podatnicy w takiej samej sytuacji dochodowej ponoszą daniny w różnej wysokości, w zależności od źródła ich dochodów i skuteczności w ich ukrywaniu [Friedman 1993].

Sprawiedliwość progresywnego opodatkowania dochodów ma znajdować także swe (raczej kontrowersyjne) uzasadnienie w zasadach sprawiedliwości J. Rawlsa, które mówią m.in., że „Nierówności społeczne powinny spełniać dwa warunki: po pierwsze, powinny być związane ze stanowiskami i urzędami dostępnymi dla wszystkich w warunkach autentycznej równości szans; i po drugie, powinny przynosić największą korzyść najmniej uprzywilejowanym członkom społeczeństwa” [Rawls 1998]. Zdaniem R.A. Musgrave’a ludzie na różnych poziomach osiągniętych dochodów powinni podlegać umiarkowanemu progresywnemu opodatkowaniu [Musgrave 1963], co jest zgodnie z zasadą sprawiedliwości pionowej, polegającej na zróżnicowaniu opodatkowania w stosunku do tego, co jest nierówne pod względem podatkowym. Ponadto autor ten posługuje się stwierdzeniami o proveniencji socjologicznej, a mianowicie, że stosowanie w krajach rozwiniętych progresywnego opodatkowania miałyby wynikać z wysokiej kultury społeczeństw zachodnich [Musgrave 2002].

3. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych

Cechą charakterystyczną progresywnego opodatkowania dochodów jest wzrost stawki podatkowej wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, przy czym tempo wzrostu wysokości podatku obliczonego według takiej stawki jest szybsze od tempa wzrostu podstawy opodatkowania. O stopniu obciążenia podatkiem przy zastosowaniu stawek progresywnych w głównej mierze decyduje konkretna konstrukcja skali podatkowej. Ma to z kolei istotny wpływ na postrzeganie danego podatku albo jako antybodźca do osiągania coraz wyższych dochodów, albo też jako daniny publicznej, która wprawdzie sięga w sposób wydajny do wypracowanych bądź uzyskanych przez podatnika dochodów, jednak nie czyni z tego obowiązkowego i przymusowego świadczenia na rzecz państwa instrumentu, który wpływałby znacząco na alokację zasobów i procesy racjonalnego gospodarowania oraz wywoływał negatywne konsekwencje dla życia społeczeństwa i rozwoju przedsiębiorczości.

W ramach progresywnego opodatkowania można najogólniej wydzielić progresję globalną oraz progresję szczeblowaną (ciągłą). Progresja globalna polega na zastosowaniu do całej podstawy opodatkowania jednej stawki podatkowej, która odpowiada określonemu przedziałowi skali podatkowej, przy czym wraz ze wzrostem podstawy (powyżej granicy danego przedziału) zwiększa się także stawka podatku. Z kolei progresja szczeblowana (odcinkowa) – w odróżnieniu od progresji globalnej – polega na tym, że podstawa opodatkowania zostaje niejako podzielona, a do każdej jej części stosowana jest osobna stawka. Następnie poszczególne cząstkowe kwoty podatku zostają zsumowane, w wyniku czego otrzymywana jest całkowita wysokość podatku. Ujmując to inaczej, wyższa stawka (tzw. stawka marginalna) dotyczy jedynie nadwyżki dochodów ponad granicę poprzedniego przedziału skali podatkowej, nadając temu rodzajowi progresji charakter otwarty. W rzeczywistości stawka marginalna dotycząca tej nadwyżki jest stawką liniową.

Z pewnością progresja szczeblowana jest znacznie mniej dotkliwa dla podatników aniżeli progresja globalna, bowiem mamy tu do czynienia z bardziej równomiernym narastaniem ciężarów podatkowych w porównaniu ze wzrostem dochodów. Trzeba jednak zauważyć, iż bardziej łagodne narastanie ciężaru podatkowego wcale nie musi oznaczać, że ów ciężar będzie wskutek takiego rozwiązania niższy. Przykładem praktycznego zastosowania progresji szczeblowanej jest funkcjonująca w Polsce skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych (tab. 1).

Zgodnie z ustawą z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych [Ustawa z 26 lipca 1991] podmiotem opodatkowania w tym podatku, tj. podatnikiem, jest każda osoba fizyczna osiągająca dochód. Natomiast zakresem przedmiotowym są objęte wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a i 52c rzezzonej ustawy oraz dochodów, od których na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru podatku⁴. Jeżeli po-

⁴ W sumie ponad 130 tytułów, m.in. należności dla wolontariuszy, dopłaty bezpośrednio do rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, nagrody dla uczniów za udział w konkursach, stypendia

datnik uzyskuje dochody z więcej niż jednego źródła, przedmiotem opodatkowania w danym roku podatkowym jest suma dochodów ze wszystkich źródeł przychodów. Podstawą opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych jest dochód, przy czym dochodem ze źródła przychodów, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, jest nadwyżka sumy przychodów z tego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnięta w roku podatkowym. Jeżeli koszty uzyskania przekroczą sumę przychodów, różnica jest stratą ze źródła przychodów. Warto podkreślić, że w rozumieniu ustawy nie wszystkie koszty mogą tu być uznawane za koszty uzyskania przychodów. Mianowicie koszty uzyskania przychodów to koszty poniesione w celu uzyskania przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów⁵.

Tabela 1. Progresywne skale podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2015

Rok	Podstawa obliczenia podatku (w zł)		Wysokość podatku
	ponad	do	
2000	32 736 65 472	32 736 65 472	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 436 zł 20 gr 5783 zł 64 gr + 30% nadwyżki ponad 32 736 zł 15 604 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 65 472 zł
2001	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 493 zł 32 gr 6541 zł 24 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 648 zł 44 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2002	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 518 zł 16 gr 6516 zł 40 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 623 zł 60 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2003- -2006	37 024 74 048	37 024 74 048	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 530 zł 08 gr 6504 zł 48 gr + 30% nadwyżki ponad 37 024 zł 17 611 zł 68 gr + 40% nadwyżki ponad 74 048 zł
2007	43 405 85 528	43 405 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 572 zł 54 gr 7674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł 20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2008	44 490 85 528	44 490 85 528	19% podstawy obliczania podatku minus kwota 586 zł 85 gr 7866 zł 25 gr + 30% nadwyżki ponad 44 490 zł 20 177 zł 65 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł
2009- -2015	85 528	85 528	18% podstawy obliczania podatku minus kwota 556 zł 02 gr 14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

Źródło: opracowanie własne.

Podatnik jest zobowiązany do opłacenia zaliczek na podatek dochodowy z uwzględnieniem faktycznie zapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne

doktoranckie, stypendia naukowe, dopłaty do wypoczynku dzieci do lat 18 z Funduszu Świadczeń Społecznych, alimenty na dzieci do 25. roku życia, bony świąteczne z Funduszu Świadczeń Społecznych do kwoty 380 zł.

⁵ Koszty uzyskania przychodów zależą od źródła tych przychodów, przy czym dla niektórych nie uwzględnia się tych kosztów (ok. 50 tytułów – art. 23 przywołanej ustawy), dla innych obowiązują limity, a dla pozostałych zalicza się do tych kosztów wszystkie koszty odpowiednio udokumentowane.

i składki na ubezpieczenie zdrowotne (do wysokości 7,75% podstawy jej wymiaru). W konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych przewidziano także ulgi podatkowe, choć obecnie ich liczba jest niewielka⁶. Ulgi te można podzielić na te pomniejszające podstawę opodatkowania, tj. ulgi pośrednie (m.in. darowizny, renty, wydatki na cele rehabilitacyjne, na Internet, określone wydatki inwestycyjne, np. na nabycie nowych technologii), jak również ulgi odliczane od kwoty podatku, czyli ulgi bezpośrednie (nabyte prawa do ulgi mieszkaniowej i remontowej, ulga z tytułu wychowywania dzieci). Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych dopuszcza też zastosowanie przy spełnieniu określonych warunków tzw. *splittingu* podatkowego (wspólne rozliczanie się przez małżonków oraz przez osoby samotnie wychowujące dzieci). Dochód przedsiębiorców można natomiast zmniejszyć też o stratę z lat ubiegłych, przy czym pokrywa się ją z tego samego źródła dochodów w ciągu pięciu następujących po sobie lat, jednak wysokość odliczenia w jednym roku nie może przekraczać 50% tej straty.

Dlatego w ocenie stopnia „uciążliwości” dla podatników progresywnego opodatkowania ważna jest nie tylko stawka i jej wysokość, lecz także: liczba przedziałów skali podatkowej, poziom maksymalnej (granicznej) stawki podatku, rozpiętość progresji (tj. różnica między maksymalną a minimalną stawką podatkową), ewentualna kwota dochodu wolna od podatku i jej poziom, jak również wysokość kolejnych progów podatkowych, czyli granicznych wielkości podstawy opodatkowania, po których przekroczeniu następuje zmiana stawki. Z problematyką wysokości stawek w danej skali podatkowej wiąże się także kwestia poziomu stawki granicznej oraz rozpiętości progresji. O ile antymotywacyjnie oddziałuje wysoki poziom stawek granicznych, gdyż zniechęca podatników do powiększania dochodów, które mogłyby być wskutek tego bardziej opodatkowane, o tyle kwestia rozpiętości progresji nie jest jednoznaczna z punktu widzenia jej wpływu na chęć osiągania wyższych (oficjalnych) dochodów podatników czy aktywność gospodarczą przedsiębiorstw. Ponieważ jest to różnica między minimalną a maksymalną stawką podatku w progresywnej skali podatkowej, trudno stwierdzić wprost, czy lepsza jest niewielka, czy też duża rozpiętość, gdyż zależy to od tego, jak wysoka jest stawka minimalna i maksymalna oraz jakiej podstawie opodatkowania one odpowiadają. W przypadku, gdy wysoki będzie poziom stawki minimalnej przy niewielkiej rozpiętości progresji (zatem stawka maksymalna będzie jeszcze wyższa), trudno oczekiwać, że tak skonstruowana skala podatkowa będzie posiadała walor motywacyjnego oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości. Jednakże zakładając, że istnieje wybór pomiędzy różnymi skalami podatkowymi o różnej rozpiętości progresji, przy czym w każdej z nich stawki minimalne obejmują ten sam poziom dochodów, to lepszym rozwiązaniem jest ta skala, dla której rozpiętość jest najmniejsza [Sokołowski 1995].

⁶ Ulgi oraz zwolnienia podatkowe stanowią takie udogodnienia dotyczące podatków, które wyłączają z opodatkowania pewne podmioty lub ograniczają zakres przedmiotowy opodatkowania [Sokołowski 1995].

4. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych a poziom opodatkowania dochodów

W badanym okresie (lata 2000-2015) w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wprowadzano wielokrotnie różnego rodzaju zmiany o różnym „ciężarze gatunkowym”. W latach 2000-2008 niezmiennie były stawki podatkowe, jednak dokonywano zmian progów podatkowych, kwot wolnych od opodatkowania oraz – co najważniejsze dla poziomu efektywnego opodatkowania – zmieniano, a w zasadzie konsekwentnie redukowano katalog ulg podatkowych. Od 2009 r. w analizowanym podatku znalazła zastosowanie nowa skala podatkowa, w której – w stosunku do poprzedniej – dokonano redukcji stawek podatkowych, przy jednoczesnym uproszczeniu skali (dwa, zamiast trzech przedziałów), co spowodowało pewne „spłaszczenie” progresji, choć należy mieć tu na uwadze również to, że dawne dwie grupy podatników (I i II przedział) stały się *de facto* „nowym” przedziałem I. Warto zatem postawić tu pytanie, jaki wpływ miały czynione przez władzę publiczną zmiany w konstrukcji tego podatku na poziom opodatkowania dochodów osób fizycznych, czy zmiany te były względnie korzystne („relatywnie mało złe”), a co najważniejsze, czy konstrukcja podatku przyczyniała się do praktycznego spełnienia podstawowej z zasad podatkowych, tj. zasady równomiernego (sprawiedliwego) opodatkowania.

Próbując znaleźć odpowiedzi na postawione tu pytania, można przeprowadzić analizę tak nominalnego, jak i efektywnego poziomu opodatkowania⁷. Sama kwota dochodu wolna od podatku zawarta w progresywnej skali podatkowej była na przestrzeni minionych lat i jest obecnie symboliczna, a tym samym nie gwarantuje nawet minimum egzystencji, co narusza zasadę zdolności płatniczej podatników. Zastosowanie kwoty wolnej miało intencjonalnie owocować większą personalizacją obciążeń podatkowych, z czym wiąże się m.in. unikanie opodatkowania dochodów poniżej poziomu określanego jako minimum socjalne [Denek, Sobiech, Wolniak 2005]. W latach 2000-2015 roczna kwota dochodu wolna od opodatkowania stanowiła średnio ok. 10% rocznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej⁸. Z tego też względu niektóre środowiska ekonomistów, zwłaszcza te o liberalnej proweniencji, proponują likwidację kwoty dochodu wolnej na rzecz zmniejszenia stawek podatkowych, co uprościłoby samą konstrukcję podatku, a dodatkowo pozostawiłoby socjalny wymiar tego dotychczasowego rozwiązania polityce społecznej, zamiast fiskalnej.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące ogólnego nominalnego poziomu obciążenia dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, można zauważyć w latach

⁷ W pierwszym ujęciu tych obciążeń podatkowych uwzględniona zostanie jedynie zawartej w skali podatkowej kwota dochodu wolna od opodatkowania, w drugim zaś również suma wszystkich możliwych preferencji, z jakich w danym okresie podatnicy korzystali.

⁸ Obliczenia własne na podstawie danych GUS [www.stat.gov.pl] i Ministerstwa Finansów [www.mf.gov.pl].

2000-2015 jego spadek o blisko 1,2 pkt. proc. (zmiana względna o 6,5%), chociaż w poszczególnych przedziałach skali podatkowej zjawisko to miało dość zróżnicowany przebieg (tab. 2). Ponieważ do 2008 r. włącznie nie nastąpiła zmiana stawek podatkowych, więc zmniejszenie wysokości nominalnych obciążeń dochodu podatkiem można tłumaczyć wzrostem poziomu kwot dochodu wolnych od opodatkowania.

Tabela 2. Obciążenie dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w latach 2000-2015 (w %)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Obciążenie nominalne																
Przedział I	15,04	14,86	14,69	14,62	14,74	14,77	14,95	15,12	15,43	15,28	15,37	15,49	15,43	15,65	15,68	15,77
Przedział II	20,06	20,61	20,58	20,63	20,37	20,47	20,40	20,39	20,36	23,79	23,05	22,99	23,21	22,98	22,94	22,94
Przedział III	32,21	33,05	32,61	31,23	30,61	31,03	30,96	30,57	30,36	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	17,95	17,66	17,58	17,17	16,67	16,87	17,29	16,97	17,76	16,20	16,24	16,40	16,47	16,60	16,68	16,78
Obciążenie efektywne																
Przedział I	6,45	6,04	5,99	5,77	6,16	6,12	7,16	6,07	6,37	6,51	6,63	6,82	6,91	7,13	7,26	7,35
Przedział II	11,53	11,34	11,99	11,84	11,80	11,73	12,61	11,73	11,67	16,15	15,31	15,41	16,17	15,73	15,61	15,55
Przedział III	22,98	26,02	25,94	23,98	22,57	23,09	23,41	22,29	22,18	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	9,92	8,98	9,15	8,51	8,14	8,26	9,52	8,02	8,84	7,55	7,61	7,86	8,15	8,24	8,41	8,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów.

Warto też dokonać tu analizy, dzieląc badany okres na dwa: lata 2000-2008 oraz lata 2009-2015, co pokrywa się z funkcjonowaniem dwóch różnych skal podatkowych. Zgodnie z tym podziałem można zauważyć, że w pierwszym okresie badawczym jedynie dla podatników III przedziału skali zmniejszył się poziom nominalnego opodatkowania (o 1,9 pkt. proc.), w pozostałych przedziałach odnotowano wzrost, przy czym dla podatników drugiego przedziału był on największy (3 pkt. proc.). W tym samym okresie ogólny poziom obciążenia nominalnego zmalał o 0,2 pkt. proc. Z kolei w latach 2009-2015 spadek obciążeń nominalnych dotyczył II przedziału skali i wynosił zaledwie 0,9 pkt. proc. W tym samym okresie ogólny poziom obciążenia nominalnego wzrósł o 0,6 pkt. proc.

Z kolei, gdy analizuje się dane dotyczące efektywnego obciążenia dochodu podatkiem tej grupy podatników, to wynika z nich, że redukcja tak określonego poziomu opodatkowania w latach 2000-2015 wynosi ok. 1,4 pkt. proc. (zmiana względna o ponad 14%). Na niższym poziomie agregacji danych widać również, iż na przestrzeni tych lat każda poszczególna grupa podatników (wg przedziałów) mniej lub bardziej straciła, co potwierdza tezę, że stopniowe ograniczanie preferencji podatkowych powodowało w tych grupach wzrost efektywnych obciążeń podatkowych. Podobnie jak poprzednio, również i w przypadku obciążeń efektywnych warto dokonać ich analizy w dwóch podokresach, tj. dla skali trój- i dwuprzędziałowej. Z tego punktu widzenia w latach 2000-2008 nastąpił spadek ogólnego poziomu efektywnego opodatkowania dochodów o 1,1 pkt. proc., choć podatnicy II przedziału

w tym czasie odczuli niewielki wzrost opodatkowania (+0,14 pkt. proc.). Natomiast w latach 2009-2015 nastąpił wzrost ogólnego efektywnego poziomu opodatkowania o niemal 1 pkt proc, za co w głównej mierze odpowiada wzrost poziomu opodatkowania dla podatników I przedziału skali podatkowej (+0,7 pkt. proc.). Oznacza to zatem, że istniejące w analizowanym okresie rozwiązania systemowe w zakresie progresywnego opodatkowania dochodów, zwłaszcza dostępne preferencje podatkowe, ulegały stopniowemu ograniczeniu, przyczyniając się tym samym do wzrostu rzeczywistych ciężarów podatkowych w grupie podatników o niższych dochodach.

Widać to wyraźnie w „korzyściach”, jakie daje konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych mierzonej różnicą pomiędzy poziomem nominalnego a poziomem efektywnego opodatkowania (tab. 3). Analizując to na podstawie wartości bezwzględnych w latach 2009-2015, można zaobserwować stopniowe zmniejszanie się rzeczony różnicy dla ogółu oraz poszczególnych grup podatników. Przy okazji w tym okresie relatywna korzyść maleje dla podatników I przedziału skali, dla II przedziału zaś jest w zasadzie stała. Inaczej kwestia ta przedstawiała się w okresie poprzednim (lata 2000-2008), ponieważ wówczas podatnicy I przedziału zyskiwali na istniejących preferencjach podatkowych zarówno w wielkościach absolutnych, jak i relatywnych.

Tabela 3. Różnica pomiędzy stawką nominalną a stawką efektywną w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2000-2015

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Różnica bezwzględna (w pkt. proc.)															
Przedział I	8,59	8,82	8,7	8,85	8,58	8,65	7,79	9,05	9,06	8,77	8,74	8,67	8,52	8,52	8,42	8,42
Przedział II	8,53	9,27	8,59	8,79	8,57	8,74	7,79	8,66	8,69	7,64	7,74	7,58	7,04	7,25	7,33	7,39
Przedział III	9,23	7,03	6,67	7,25	8,04	7,94	7,55	8,28	8,18	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	8,03	8,68	8,43	8,66	8,53	8,61	7,77	8,95	8,92	8,65	8,63	8,54	8,32	8,36	8,27	8,27
	Różnica względna (w %)															
Przedział I	57,11	59,35	59,22	60,53	58,21	58,56	52,11	59,85	58,72	57,40	56,86	55,97	55,22	54,44	53,70	53,39
Przedział II	42,52	44,98	41,74	42,61	42,07	42,70	38,19	42,47	42,68	32,11	33,58	32,97	30,33	31,55	31,95	32,21
Przedział III	28,66	21,27	20,45	23,21	26,27	25,59	24,39	27,09	26,94	-	-	-	-	-	-	-
Ogółem	44,74	49,15	47,95	50,44	51,17	51,04	44,94	52,74	50,23	53,40	53,14	52,07	50,52	50,36	49,58	49,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów.

5. Podsumowanie

Od początku budowy obecnie funkcjonującego systemu podatkowego, w tym także po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1992 r. do jego ram podatku dochodowego od osób fizycznych, dokonywano w jego obrębie licznych zmian, poprawek i „ulepszeń”. Odpowiadały one często aktualnie obowiązującej doktrynie polityczno-ekonomicznej reprezentowanej przez zmieniające się formacje polityczne mające

wpływ na rządzenie krajem. Zmianom tym oczywiście nie oparł się także podatek dochodowy od osób fizycznych, a zwłaszcza jego główna składowa konstrukcyjna, tj. skala progresywna. Brak kontynuacji zamierzeń poprzedników politycznych stał się regułą, a mniej lub bardziej słuszne koncepcje co do docelowego kształtu i roli tego podatku były przez następców politycznych zastępowane nowymi, niejednokrotnie dalece odmiennymi. Także obecna sytuacja gospodarcza kraju, a szczególnie potrzeby budżetu państwa, determinowała w sposób znaczący określoną politykę fiskalną, co wiązało się na ogół ze wzrostem obciążeń podatkowych, m.in. poprzez wzrost progresywnych stawek podatkowych i przedkładaniem celów krótkookresowych nad cele dalekosiężne.

Aby znaleźć konieczną równowagę pomiędzy podatnikami i ich celami a państwem, jego niezbędnymi potrzebami i zadaniami, należy określić niekwestionowane minimum swobód w życiu gospodarczym. Należy przy tym pamiętać, że priorytetem musi stać się dbałość o szybki wzrost gospodarczy i budowa konkurencyjnej gospodarki, a co za tym idzie, likwidacja wszelkich przeszkód mogących stać się barierą dla tych celów. Z punktu widzenia gromadzenia środków do budżetu służących realizacji zadań państwa, a które dokonuje się poprzez system podatkowy, najważniejsze jest przestrzeganie zasad podatkowych, w tym zasady równomiernego i sprawiedliwego opodatkowania.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że osiągnięcie tego zadowalającego stanu jeszcze w polskim systemie podatkowym nie nastąpiło. Rzeczą niekwestionowaną jest, że właściwa polityka podatkowa powinna wspierać rozwój ekonomicznie efektywnych przedsięwzięć gospodarczych, a równocześnie umożliwić wypełnianie przez podatki przypisanych im funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Z tego też powodu racjonalne kształtowanie konstrukcji podatków jest warunkiem *sine qua non* (dla) zagwarantowania dynamicznego wzrostu zasobności ogółu podatników oraz wzrostu bazy podatkowej poprzez rozwój aktywności gospodarczej przedsiębiorstw i zdobywanie przez nich przewagi konkurencyjnej na międzynarodowym rynku. Problem ten niewątpliwie dotyczy również przedsiębiorstw osób fizycznych, których dochody podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, zarówno według progresywnej skali, jak i 19-procentowej stawce liniowej.

Literatura

- Bräuer K., 1954, *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., 2005, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa, s. 129-130.
- Discours sur l'économie politique*, [w:] Encyclopédie, Diderot 1755 ([za:] M. Bouvier, 2000, Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku, KiK, Warszawa, s. 38).
- Filar D., 1989, *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 75.
- Friedman M., 1993, *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa, s. 162.

- Gajl N., 1995, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, s. 10.
- Gilder G., 1989, *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberalistów, Warszawa, s. 181.
- Gomułowicz A., 2001, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, s. 12.
- Harasimowicz J., 1988, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa, s. 124.
- Musgrave R.A., 1963, *Growth with equity*, „The American Economic Review”, no. 53, s. 327.
- Musgrave R.A., 2002, *Equity and the Case for Progressive Taxation*, [w:] Thorndike J.J., Ventry D.J. Jr. (red.), *Tax Justice: The Ongoing Debate*, Urban Institute Press, Washington, s. 9-24.
- Rawls J., 1998, *Liberalizm polityczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 35.
- Rothbard M.N., 2009, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijorr Publishing Company, Warszawa, s. 126-128.
- Schmölders G., 1976, *Die Notwendigkeit der organischen Steuerreform*, Finanzarchiv Bd. 14, T. 1, s. 17.
- Smith A., 1954, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa, s. 609.
- Sokołowski J., 1995, *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. DzU z 2016 r., poz. 2032 z późn. zm.).
- Wagner A., 1880, *Finanzwissenschaft*, t. 2, Leipzig, s. 169
- www.mf.gov.pl
- www.stat.gov.pl