

Michał Sosnowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WPLYW PREFERENCJI PODATKOWYCH NA POZIOM PROGRESYWNEGO OPODATKOWANIA OSÓB FIZYCZNYCH

Streszczenie: W artykule omawiany jest problem oddziaływania ulg podatkowych na poziom progresywnego opodatkowania dochodów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zaprezentowano tu rodzaje, wielkość i strukturę stosowanych w latach 2000–2008 ulg podatkowych, a następnie nominalny i efektywny poziom stawek podatkowych. W konkluzji stwierdzono, że brak wyraźnego efektu łagodzenia progresji w stosowaniu preferencji podatkowych powoduje nierównomierne rozłożenie ciężarów podatkowych. Tym samym w analizowanym okresie stosowany system ulg podatkowych nie był optymalny i mógł negatywnie oddziaływać na zachowania podatników.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, polityka podatkowa, podatek dochodowy, ulgi podatkowe

1. Wstęp

Władza publiczna prowadząc politykę ekonomiczną, w tym podatkową, aby móc osiągać swe cele, musi w sposób racjonalny posługiwać się będącym w jej dyspozycji instrumentarium. Dzięki przyjętym rozwiązaniom można m.in. oddziaływać na zachowania przedsiębiorców, kształtować strukturę konsumpcji gospodarstw domowych, skłonność do oszczędzania, skalę inwestycji itp.

Podstawowym narzędziem polityki podatkowej państwa są poszczególne podatki, które stanowią składowe elementy całego systemu podatkowego. Jednak dopiero precyzyjnie określona konstrukcja każdego podatku, staje się konkretnym narzędziem, dzięki któremu można realizować zamierzone cele społeczno-gospodarcze.

Obowiązujący od 1992 r. podatek dochodowy od osób fizycznych wielokrotnie poddawany był zmianom, które dotyczyły także jego zasadniczych elementów, jakimi są stawki podatkowe oraz ulgi i zwolnienia. W pewien sposób upraszczając, można stwierdzić, że właśnie te elementy mają kluczowe znaczenia dla poziomu opodatkowania poszczególnych podatników czy ich grup. Dlatego też zmiany w tej sferze wywierają istotny wpływ na zachowania podatników oraz ich warunki życia i gospodarowania.

W minionych latach można zarówno zauważyć pewne prawidłowości związane z funkcjonowaniem określonych rozwiązań podatkowych w analizowanym podatku, jak również dokonać ich oceny, w tym odpowiedzieć na pytanie, czy były skutecz-

ne w osiągnięciu wyznaczonych celów polityki państwa i czy umożliwiały realizację przypisanych podatkom funkcji?

Próba odpowiedzi na to pytanie stanowi podstawowy cel niniejszego opracowania, które swym zakresem zostało ograniczone do zbadania wpływu ulg podatkowych na poziom progresywnego opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008.

2. Istota progresji podatkowej

Kardynalną cechą 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. Jednak o stopniu obciążenia podatkiem dochodu w głównej mierze decyduje konkretna konstrukcja skali podatkowej. Dlatego też w ocenie stopnia „uciążliwości” dla podatników progresywnego opodatkowania ważny jest zarówno poziom stawek i liczba przedziałów skali podatkowej, jak i wysokość maksymalnej (granicznej) stawki podatku, rozpiętość progresji (tj. różnica między maksymalną a minimalną stawką podatkową), wielkość kwoty wolnej od podatku, a także poziom kolejnych progów podatkowych, czyli granicznych wielkości podstawy opodatkowania, po których przekroczeniu następuje zmiana stawki.

Upowszechnienie w polityce podatkowej wielu państw progresywnego opodatkowania dochodów należy wiązać z budową teoretycznych podwalin dla idei progresji w dziełach takich twórców, jak A. Smith i A. Wagner¹, oraz z późniejszym rozwojem myśli podatkowej w XIX w. Oprócz A. Wagnera do czołowych zwolenników progresji podatkowej należeli m.in.: Ch.L. Montesquieu, J.-J. Rousseau oraz J.B. Say. Ich intencją było realizowanie za pomocą progresji postulatu sprawiedliwego i równomiernego opodatkowania, poprzez personalizację podatku uwzględniającą w większym stopniu subiektywną zdolność płatniczą podatników. 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”².

Równie 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”³. Z kolei P. Townsend

¹ Zob.: A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 1954, s. 609; A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, t. 2, Leipzig 1880, s. 169.

² *Discours sur l'économie politique*, w: *Encyclopédie de Diderot*, 1755, za: M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000, s. 38.

³ Por.: G. Gilder, *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberalów, Warszawa 1989, s. 181.

proponował nie tylko stosowanie podatków silnie progresywnych, których podstawowym zadaniem miałyby być osiągnięcie celów egalitaryzmu, ale także podjęcie adekwatnych kroków, służących wyeliminowaniu zjawiska legalnego bądź pozaprawnego unikania płacenia takich podatków⁴.

Już 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 tym gruncie powstała szkoła nauki o taryfach, której reprezentantem był m.in. K. Bräuer⁵. Należy tu jednak też zauważyć, że w latach 50. XX w. koncepcja progresji podatkowej, szczególnie stromej, została poddana krytyce. M. Friedman wątpił w jej egalitaryzujące możliwości, gdyż przy okazji progresywnego opodatkowania dochodów do konstrukcji podatków wprowadza liczne zniżki stawek, ulgi i zwolnienia, co sprzyja unikaniu 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 optymalizacji⁶. Zdaniem krytyków progresji jako formy opodatkowania, wpływa ona negatywnie na przedsiębiorczość, hamuje inicjatywy gospodarcze oraz stanowi antybodziec dla wzrostu zyskowności⁷.

Od kiedy w sposób naukowy zaczęto zajmować się problematyką progresywnego opodatkowania i stosowania skal progresywnych w konstrukcjach określonych podatków dopracowano się różnych form progresji, których odmiennosc w sposób zróżnicowany wpływa na zachowania podatników.

W progresywnym opodatkowaniu można generalnie 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,

⁴ D. Filar, *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989, s. 75.

⁵ Zob.: K. Bräuer, *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954, za: J. Sokołowski, *Podatek dochodowy jako instrument oddziaływania na zmiany w strukturze produkcji*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 550, Wrocław 1991, s. 83.

⁶ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993, s. 162.

⁷ Zob.: J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995, s. 32–39.

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 tu jednak zauważyć, iż bardziej łagodne narastanie ciężaru podatkowego wcale nie musi oznaczać, że ów ciężar będzie wskutek takiego rozwiązania niższy.

Przykładem tego rodzaju progresji jest funkcjonująca w Polsce skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych (tabela 1).

Tabela 1. Progresywne skale podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Zaprezentowany przykład progresji szczeblowanej można także nazwać progresją szczeblowaną uproszczoną, ponieważ wysokość podatku na danym szczeblu (stopniu) skali określa: kwota podatku przypadająca od poszczególnych zakresów podstawy opodatkowania, objętych niższymi stopniami skali podatkowej oraz stawka podatkowa odpowiednia do nadwyżki podstawy opodatkowania objętej tym stopniem skali podatkowej.

Najistotniejszą jednak kwestią z punktu widzenia efektywnego osiągnięcia celów fiskalnych i pozafiskalnych polityki podatkowej winno być równomierne i umiarkowane obciążenie obywateli daninami publicznoprawnymi. Trzeba tu mieć na uwadze, że zbyt wysokie progresywne opodatkowanie niewątpliwie hamuje motywację

do wydajniejszej pracy i zwiększania tym samym własnych zarobków i majątku, co skutkuje ograniczaniem oszczędności. Ich brak z kolei może stanowić poważną barierę dla dokonywania inwestycji.

Patrząc natomiast na tę ogólną charakterystykę progresji podatkowej, trudno byłoby określić najbardziej optymalną jej postać, tak w aspekcie fiskalnym, jak i pozafiskalnym, bowiem z reguły trudno jest pogodzić w systemie podatkowym cel efektywności i sprawiedliwości opodatkowania, równocześnie uwzględniając jego wymiar gospodarczy. Aby złagodzić negatywny efekt progresywnego opodatkowania, w konstrukcji podatków dochodowych stosuje się ulgi podatkowe, które niejednokrotnie w sposób selektywny mają ochronić określoną grupę podatników przed nadmiernym opodatkowaniem.

3. Ulgi podatkowe a poziom opodatkowania dochodów

Ulgi podatkowe stanowią bardzo ważny element konstrukcji każdego podatku, jednak analiza budowy, funkcji oraz charakteru ulg skłania do konstatacji, że ów element konstrukcji podatku pozostaje w ścisłej zależności z pozostałymi elementami, a tym samym jawi się bardziej jako element niesamoistny, gdyż – poza ulgą polegającą na bezpośrednim zmniejszeniu kwoty podatku – nie istnieje w oderwaniu od innych, a więc jest w stosunku do tych elementów wtórny⁸.

Ulgi (a także zwolnienia) podatkowe stanowią preferencje (przywileje) podatkowe, za które uznać należy każde odbiegające od ogólnie obowiązujących norm prawnopodatkowych regulacje prawne, skutkujące dla budżetu państwa lub budżetów terenowych (samorządów) uszczupleniem ich dochodów. Ich to zadaniem jest przecież wspieranie realizacji celów ogólnospołecznych. Preferencje takie zmieniają ciężar opodatkowania, bądź – przesuując termin wymiaru lub poboru podatku na późniejszy okres – przysparzają objętym nimi podatnikom określonych korzyści⁹. Preferencje podatkowe stanowią formę wspierania indywidualnej konsumpcji kosztem publicznym, często pełniąc rolę swoistego remedium na złożoność i wady tkwiące wewnątrz systemu podatkowego, których z przyczyn politycznych i społecznie niepopularnych wprost się nie eliminuje¹⁰. Ulgi podatkowe polegają na zredukowaniu kwantytatywnych elementów konstrukcji podatku, czyli podstawy opodatkowania bądź stawek podatkowych lub samej kwoty podatku już po dokonaniu jego obliczenia, mając za bazę określoną podstawę opodatkowania przy zastosowaniu adekwatnej stawki podatku. W przypadku ulgi podatkowej intencją ustawodawcy jest tylko obniżenie ciężaru podatkowego, a nie rezygnacja z opodatkowania jako takiego.

⁸ Por.: W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydaw. UMCS, Lublin 2003, s. 95.

⁹ Por.: W.H. Wacker, *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, wyd. 3, Vahlen, München 1994, s. 733.

¹⁰ Por.: J. Głuchowski, *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, w: *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, red. J. Głuchowski, PWN, Warszawa 2002, s. 19–20.

Ulgi podatkowe, ze względu na swój wymierny wpływ na faktyczne, a nie nominalne obciążenia podatkowe, stanowią niezwykle ważki element konstrukcji podatku. Mogą przybierać formę powszechnie obowiązujących rozwiązań systemowych bądź też mogą mieć charakter bardziej indywidualny i być stosowane w sposób uznaniowy (fakultatywny) przez uprawnione do tego organy władzy publicznej. Rodzaj, zakres i charakter stosowanych przez państwo preferencji w poszczególnych podatkach jest wyrazem realizowanej przezeń polityki gospodarczej i społecznej, a także odzwierciedleniem przyjętej doktryny ekonomicznej, która określa miejsce państwa w gospodarce i stopień jego oddziaływania na procesy w niej zachodzące. Ulgi podatkowe traktowane są z reguły jako znaczący instrument aktywnego oddziaływania przez władzę na procesy zachodzące w gospodarce. Ich podstawowym zadaniem jest wspieranie bądź stymulowanie pożądaných zachowań podmiotów gospodarczych czy też zapewnienie ochrony i pomocy socjalnej określonym grupom społecznym w ramach prowadzonej przez państwo polityki społecznej. Ponadto znajdują one istotne znaczenie w realizacji stymulacyjnej funkcji podatków w gospodarce, gdyż poprzez zastosowanie określonych preferencji następuje dywersyfikacja obciążeń podatkowych, a sam podatek może stanowić stymulant albo destymulant dla procesu decyzyjnego w przedsiębiorstwach, dotyczącego kwestii zatrudnienia, wielkości produkcji, modernizacji ciągów technologicznych itp.

Oczywiście kierowanie preferencji do ściśle wybranych grup czy dziedzin gospodarki ze swej istoty narusza w pewnym stopniu i zakresie konkurencję rynkową, jednakże określone poprzez konkretną politykę gospodarczą zadania państwa mają tu większe znaczenie, zwłaszcza jeśli zadania te dotyczą realizacji funkcji motywacyjnej lub socjalnej podatku. Należy jednak dążyć do tego, by żadne preferencje stosowane w systemie podatkowym nie powodowały nadmiernego zniekształcania konkurencji, co wymaga od władz stanowiących prawo dochowania należytej staranności w konstruowaniu określonych podatkowych instrumentów oddziaływania na gospodarkę oraz przeprowadzania analiz i symulacji ich zastosowania.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na tendencje, jakie wystąpiły pod koniec lat 80. XX w. w polityce podatkowej niektórych państw o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej. Sprowadzały się one do rezygnacji z różnych ulg i zwolnień podatkowych w celu maksymalnego rozszerzenia podstawy opodatkowania, co pozwoliło z kolei na obniżenie ogólnego obciążenia podatkowego¹¹. Działania te podjęto na skutek znacznych kosztów ekonomicznych realizowanej w ten sposób w latach 70. XX w. polityki fiskalnej i względnie niskiej skuteczności podatków jako instrumentu realizacji celów pozafiskalnych w długim okresie¹².

¹¹ Por.: H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001, s. 17; A. Komar, *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczenie dla reformy polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 4.

¹² K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 92 i nast.

Jeśliby jednak państwo w sposób racjonalny i umiarkowany wykorzystywało w swej polityce społeczno-ekonomicznej instrumenty aktywnego oddziaływania, do jakich preferencje podatkowe niewątpliwie się zaliczają, lepszym rozwiązaniem byłoby stosowanie ulg polegających na obniżeniu stawek podatkowych dla określonej podmiotowo lub przedmiotowo działalności gospodarczej lub grup społecznych. Nie pozbawiałoby to władzy publicznej skutecznych instrumentów realizacji programu polityki ekonomicznej, a równocześnie upraszczałoby w większym stopniu system podatkowy, czyniąc go także tańszym, i dla państwa, i dla samych podatników. Każda inna forma preferencji podatkowych w sposób oczywisty musi bardziej komplikować dla podatników rachunek ekonomiczny ich wykorzystania, a tym samym staje się mniej atrakcyjna.

Także w Polsce, zwłaszcza po 2000 r., zaobserwować można wyraźną tendencję stopniowego redukowania liczby ulg podatkowych w systemie podatkowym, co dotyczyło także podatku dochodowego od osób fizycznych. W latach 2000–2008 obserwowana polityka redukowania ulg w tym podatku odnosiła się zarówno do ulg redukujących dochód (tzw. ulgi pośrednie), jak i tych obniżających sam podatek (tzw. ulgi bezpośrednie), co zaprezentowano w tabelach 2 i 3, w których pokazano poszczególne rodzaje tych preferencji oraz ich wysokość i strukturę.

Opierając się na tych danych, można stwierdzić, że od 2001 r. nastąpił znaczny, bo ponad 29-procentowy, spadek ogólnej kwoty odliczeń od dochodu w porównaniu z rokiem poprzednim, zaś w całym okresie 2000–2008 redukcja ta wyniosła ponad 35%. Należy tu też zauważyć, iż w badanym okresie redukcja ta trwa do 2004 r. (z wyjątkiem 2003 r.), po czym stopniowo rośnie kwota odliczeń. Jednocześnie w tym samym czasie eliminowane są z konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych kolejne ulgi, co powoduje zmiany w strukturze odliczeń od dochodu. O ile jeszcze w latach 2000–2001 największy udział w ogólnej kwocie odliczeń miały ulgi z tytułu wydatków mieszkaniowych, to potem są to ulgi z tytułu wydatków na cele rehabilitacyjne i na Internet.

Z kolei analizując odliczenia od dochodu, mamy tu raczej do czynienia, z wyjątkiem lat 2004–2006, ze stopniowym wzrostem ogólnego poziomu odliczeń. Podobnie jak z ulgami pośrednimi, tak i w tym przypadku następuje likwidacja wielu ulg bezpośrednich. Badając strukturę tych ulg w latach 2000–2008, można zauważyć absolutną i rosnącą do 2005 r. dominację ulg z tytułu ponoszonych przez podatników wydatków mieszkaniowych. Koniec tego prymatu oraz drastyczny, ponad 77-procentowy spadek ogólnej kwoty odliczeń, jaki nastąpił w 2006 r., był związany z wygaśnięciem prawa do bardzo powszechnej w gospodarstwach domowych ulgi na remonty i modernizację mieszkań. Natomiast od 2007 r. największy i rosnący udział w analizowanej strukturze odliczeń ma ulga o charakterze prorodzinnym, tj. ulga za wychowywanie dzieci (ponad 95% w 2008 r.).

Tabela 2. Wykorzystania ulg podatkowych odliczanych od dochodu w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

Odliczenia od dochodu (w tys. zł)									
Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Straty z lat ubiegłych	315 523	418 527	513 528	688 496	-	-	-	-	-
2. Darowizny	1 144 114	1 346 368	597 962	604 126	122 777	211 536	248 138	243 433	277 131
3. Renty i inne trwałe ciężary	1 282 641	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Składki na rzecz organizacji, do których przynależność jest obowiązkowa	73 871	95 122	112 422	115 700	-	-	-	-	-
5. Wydatki na cele rehabilitacyjne	1 265 069	1 428 968	1 534 182	1 645 698	1 890 327	1 929 123	2 022 529	2 287 136	2 322 166
6. Ulgi inwestycyjne na terenach gmin zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym	1 270	2 723	-	-	-	-	-	-	-
7. Ulgi inwestycyjne powszechne	802 636	229 258	33 999	4 454	-	-	-	-	-
8. Wydatki mieszkaniowe	3 174 533	2 155 044	1 026 533	1 521 260	594 576	253 018	349 833	495 752	716 532
9. Wydatki na Internet	-	-	-	-	-	807 906	1 080 420	1 366 180	1 842 615
10. Wydatki na nabycie nowych technologii	-	-	-	-	-	-	-	66	51
11. Zwrot nienależnie pobranych świadczeń	-	-	-	-	-	-	-	-	33 665
12. Pozostałe	9 905	18 606	24 362	22 032	-	-	15 903	-	16 276
Ogółem	8 069 562	5 694 616	3 842 988	4 601 766	2 607 680	3 201 583	3 716 823	4 392 567	5 208 436
Struktura (w %)									
Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. jw.	3,91	7,35	13,36	14,96	-	-	-	-	-
2. jw.	14,18	23,64	15,56	13,13	4,71	6,61	6,68	5,54	5,32
3. jw.	15,89	-	-	-	-	-	-	-	-
4. jw.	0,92	1,67	2,93	2,51	-	-	-	-	-
5. jw.	15,68	25,09	39,92	35,76	72,49	60,26	54,42	52,07	44,58
6. jw.	0,02	0,05	-	-	-	-	-	-	-
7. jw.	9,95	4,03	0,88	0,10	-	-	-	-	-
8. jw.	39,34	37,84	26,71	33,06	22,80	7,90	9,41	11,29	13,76
9. jw.	-	-	-	-	-	25,23	29,07	31,10	35,38
10. jw.	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
11. jw.	-	-	-	-	-	-	-	-	0,65
12. jw.	0,12	0,33	0,63	0,48	-	-	0,43	-	0,31
Ogółem	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 (www.mf.gov.pl).

Tabela 3. Wykorzystania ulg podatkowych odliczanych od podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

Odliczenia od podatku (w tys. zł)									
Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Ulga za wyszkolenie uczniów	157 467	242 921	274 441	248 421	107 332	82 336	131 253	108 754	84 474
2. Wydatki na dojazdy dzieci do szkół	40 535	39 204	33 319	29 981	-	-	-	-	-
3. Wydatki na odpłatne kształcenie dzieci	77 122	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych	115 102	122 167	111 169	138 664	-	-	-	-	-
5. Wydatki na odpłatne świadczenia zdrowotne	151 190	163 263	-	-	-	-	-	-	-
6. Wydatki na odpłatne dokształcanie i doskonalenie zawodowe podatnika	116 209	121 507	123 906	140 944	-	-	-	-	-
7. Wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	268 645	327 059	361 666	377 034	-	-	-	-	-
8. Wydatki mieszkaniowe	4 062 938	4 272 725	4 142 880	4 289 259	3 892 556	3 754 989	647 203	233 784	151 600
9. Wpłaty na rzecz OPP	-	-	-	10 305	41 040	61 010	103 782	-	-
10. Ulga za wychowywanie dzieci	-	-	-	-	-	-	-	5 431 984	6 043 553
11. Wydatki z tyt. umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną	-	-	-	-	-	-	-	1 372	-
12. Ulga wg art. 27g	-	-	-	-	-	-	-	-	43 007
13. Pozostałe	2 767	913	1 057	16 335	257	686	834	1 380	1 152
Ogółem	4 991 975	5 289 759	5 048 438	5 250 943	4 041 185	3 899 021	883 072	5777 274	6 323 786
Struktura (w %)									
Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. jw.	3,15	4,59	5,44	4,73	2,66	2,11	14,86	1,88	1,34
2. jw.	0,81	0,74	0,66	0,57	-	-	-	-	-
3. jw.	1,54	-	-	-	-	-	-	-	-
4. jw.	2,31	2,31	2,20	2,64	-	-	-	-	-
5. jw.	3,03	3,09	-	-	-	-	-	-	-

6. jw.	2,33	2,30	2,45	2,68	-	-	-	-	-
7. jw.	5,38	6,18	7,16	7,18	-	-	-	-	-
8. jw.	81,39	80,77	82,06	81,69	96,32	96,31	73,29	4,05	2,40
9. jw.	-	-	-	0,20	1,02	1,56	11,75	-	-
10. jw.	-	-	-	-	-	-	-	94,02	95,57
11. jw.	-	-	-	-	-	-	-	0,02	-
12. jw.	-	-	-	-	-	-	-	-	0,68
13. jw.	0,06	0,02	0,02	0,31	0,01	0,02	0,09	0,02	0,02
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Dla oceny stopnia oddziaływania ulg podatkowych na poziom opodatkowania dochodów w latach 2000–2008 nie bez znaczenia jest kwestia, kto najbardziej wykonywał określone preferencje podatkowe, przy czym podatnicy zostali tu pogrupowani według poziomu dochodów wyznaczonych przez przedziały skali podatkowej. Jak pokazują dane, największy udział w ogólnej sumie odliczeń od dochodu do 2003 r. mają podatnicy z I i III przedziału skali podatkowej, a od 2004 r. z przedziału I i II, przy czym rola dominująca zawsze przypada podatnikom I przedziału (tabela 4).

Tabela 4. Wykorzystanie ulg podatkowych odliczanych od dochodu w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008 wg przedziałów skali podatkowej

Kwota odliczeń (w tys. zł)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	3 583 373	2 997 605	2 722 063	2 757 140	2 290 612	2 707 294	3 020 048	3 682 749	4 083 600
Przedział II	1 128 483	874 021	495 782	589 151	218 697	340 302	417 013	460 445	746 366
Przedział III	3 357 706	1 822 990	625 143	1 255 475	98 371	153 987	279 762	249 373	378 470
Ogółem	8 069 562	5 694 616	3 842 988	4 601 766	2 607 680	3 201 583	3 716 823	4 392 567	5 208 436
Struktura (w %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	44,41	52,64	70,83	59,92	87,84	84,56	81,25	83,84	78,40
Przedział II	13,98	15,35	12,90	12,80	8,39	10,63	11,22	10,48	14,33
Przedział III	41,61	32,01	16,27	27,28	3,77	4,81	7,53	5,68	7,27
Ogółem	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 (www.mf.gov.pl).

Natomiast w odniesieniu do ulg bezpośrednich niezmiennie dominującą i stopniowo rosnącą pozycję w udziale w kwocie ogólnej odliczeń od podatku mają podatnicy I przedziału, a w dalszej kolejności II przedziału (tabela 5).

Tabela 5. Wykorzystanie ulg podatkowych odliczanych od podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

Kwota odliczeń (w tys. zł)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	3 122 111	3 674 185	3 573 746	3 801 089	3 097 115	3 072 570	628 893	4 969 784	5 119 315
Przedział II	991 882	1 089 059	901 061	939 705	717 959	637 397	141 040	669 919	957 176
Przedział III	877 982	526 515	573 631	510 149	226 111	189 054	113 139	137 571	247 295
Ogółem	4 991 975	5 289 759	5 048 438	5 250 943	4 041 185	3 899 021	883 072	5 777 274	6 323 786
Struktura (w %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	62,54	69,46	70,79	72,39	76,64	78,80	71,22	86,02	80,95
Przedział II	19,87	20,59	17,85	17,90	17,77	16,35	15,97	11,60	15,14
Przedział III	17,59	9,95	11,36	9,71	5,59	4,85	12,81	2,38	3,91
Ogółem	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 (www.mf.gov.pl).

W tym miejscu nasuwa się pytanie, jak stosowanie ulg obu rodzajów przełożyło się na redukcję poziomu opodatkowania dochodów i która grupa podatników odniosła największą korzyść? Szukając odpowiedzi na te pytania, należy poddać analizie kształtowanie się obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w poszczególnych przedziałach skali podatkowej w latach 2000–2008.

W pierwszej kolejności analizie poddana została wysokość obciążeń przy uwzględnieniu jedynie kwoty dochodu wolnej od opodatkowania, a następnie wzięto pod uwagę również wszystkie możliwe preferencje podatkowe, z jakich w danym okresie podatnicy ci korzystali. Z tego też powodu najpierw badany jest – zgodnie z nomenklaturą stosowaną przez Ministerstwo Finansów – poziom stawek nominalnych, a następnie stawek efektywnych¹³ (tabela 6).

Tabela 6. Nominalne i efektywne obciążenie dochodu podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

Stawki nominalne (w %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	15,04	14,86	14,69	14,62	14,74	14,77	14,95	15,12	15,43
Przedział II	20,60	20,61	20,58	20,63	20,37	20,47	20,40	20,39	20,36
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
Stawki efektywne (w %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	13,49	13,30	13,22	13,11	13,52	13,55	14,59	13,49	13,85
Przedział II	17,27	17,39	17,99	18,11	18,57	18,70	19,51	18,67	18,71
Przedział III	26,70	29,14	30,10	27,98	28,74	29,66	29,64	29,10	29,02
Ogółem	15,67	15,61	15,85	15,35	15,34	15,55	16,76	15,34	16,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

¹³ Wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne.

Z zaprezentowanych danych wynika, że we wszystkich grupach podatników wykorzystanie ulg podatkowych wpłynęło korzystnie – zgodnie z istotą tego elementu konstrukcji podatku – na zredukowanie efektywnego poziomu opodatkowania w porównaniu z poziomem nominalnym. Natomiast istotniejsza wartość poznawcza kryje się w odpowiedzi na pytanie, która z wymienionych grup podatników skorzystała z tych ulg w większym stopniu. Z tego punktu widzenia dokonano porównania obu stawek, mierząc ich różnicę bezwzględną (absolutną), a następnie różnicę względną (tabela 7).

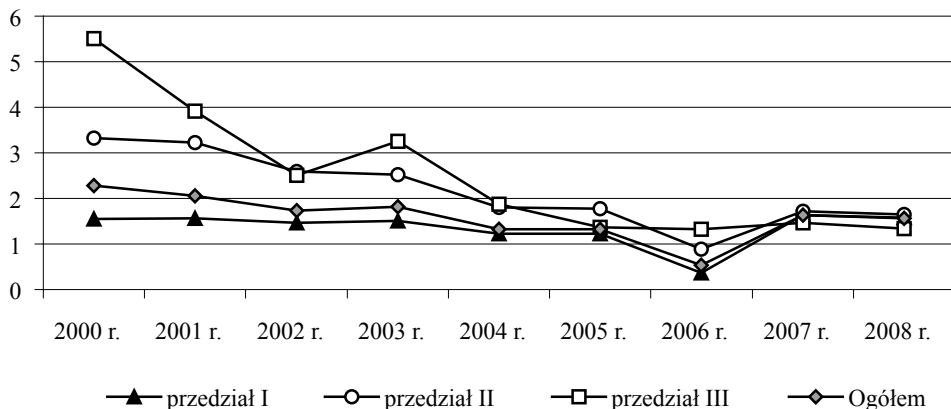
Tabela 7. Poziom redukcji opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008

Różnica bezwzględna pomiędzy poziomem nominalnego a efektywnego obciążenia dochodu (w pkt. procentowych)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	1,55	1,56	1,47	1,51	1,22	1,22	0,36	1,63	1,58
Przedział II	3,33	3,22	2,59	2,52	1,8	1,77	0,89	1,72	1,65
Przedział III	5,51	3,91	2,51	3,25	1,87	1,37	1,32	1,47	1,34
Ogółem	2,28	2,05	1,73	1,82	1,33	1,32	0,53	1,63	1,57
Różnica względna pomiędzy poziomem nominalnego a efektywnego obciążenia dochodu (w %)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Przedział I	10,31	10,50	10,01	10,33	8,28	8,26	2,41	10,78	10,24
Przedział II	16,17	15,62	12,59	12,22	8,84	8,65	4,36	8,44	8,10
Przedział III	17,11	11,83	7,70	10,41	6,11	4,42	4,26	4,81	4,41
Ogółem	12,70	11,61	9,84	10,60	7,98	7,82	3,07	9,61	8,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Zawarte w tabeli 7 dane wyraźnie wskazują, że w latach 2000–2004 największa redukcja ciężarów podatkowych dzięki wykorzystaniu ulg miała miejsce wśród podatników należących do III przedziału skali podatkowej, a więc tych najzamożniejszych (uzyskujących największe dochody), przy czym redukcja ta (z wyjątkiem 2003 r.) jest z roku na rok coraz mniejsza. Z kolei począwszy od 2007 r., największa redukcja obciążeń dotyczyła podatników II przedziału skali, choć lata 2007–2008 to okres, w którym nastąpiła też największa „egalitaryzacja” rzeczonyj redukcji, przy czym przewaga podatników II przedziału jest minimalna (rys. 1).

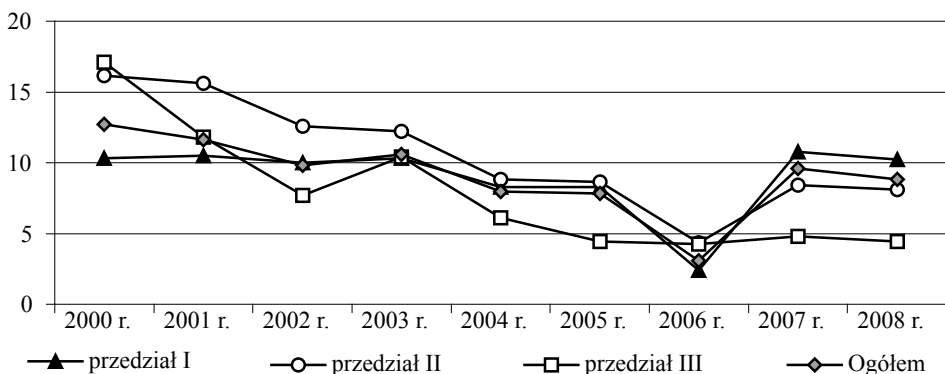
Ponadto jest charakterystyczne dla analizowanego okresu, że na jego początku wszyscy podatnicy dzięki preferencjom podatkowym zmniejszali poziom obciążenia dochodu podatkiem, korzystając z znacznego katalogu ulg obowiązujących wówczas w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Natomiast w miarę upływu lat proces eliminacji kolejnych preferencji ograniczał też możliwości redukcji obciążeń podatkowych. W 2000 r. średnia redukcja stawek wyniosła 2,28 pkt. procentowego, a w 2008 r. było to jedynie 1,57 pkt. procentowego.



Rys. 1. Redukcja bezwzględna obciążenia dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008 (w pkt. procentowych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Na podstawie przywołanych danych można też określić, która grupa podatkowa odniosła najwyższą relatywną korzyść, tj. dla kogo względna różnica pomiędzy stawkami nominalnymi a efektywnymi była największa. Okazuje się mianowicie, że w 2000 r. z preferencji najbardziej skorzystali podatnicy o największych dochodach (III przedział), w latach 2001–2006 byli to podatnicy II przedziału skali, ale począwszy od 2007 r., byli to podatnicy o dochodach mieszczących się w I przedziale, a więc nieprzekraczających czterdziestu kilku tysięcy złotych rocznie (rysunek 2).



Rys. 2. Redukcja względna obciążenia dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2008 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl).

Wynika z tego także, że w ostatnim okresie stosowanie w polskim systemie podatkowym preferencji podatkowych w celu łagodzenia progresji w odniesieniu do wyższych dochodów jest ograniczone i, wbrew obiegowej opinii, grupy najzamożniejsze nie są głównymi beneficjentami tych rozwiązań.

Brak łagodzącego działania preferencji podatkowych wynikający z określonej konstrukcji skali podatkowej implikował również brak w badanym okresie wystarczającego efektu spłaszczenia progresji w opodatkowaniu. W rezultacie obciążenia podatkowe na przestrzeni całego okresu 2000–2008 zostały rozłożone na tyle nierównomiernie pomiędzy podatników, że mogły negatywnie wpłynąć na ich zachowania i uniemożliwić skuteczną stymulację do zwiększania aktywności gospodarczej i osiągania wyższych dochodów. Warto też dodać, iż sama progresja zwiększa stopień niestabilności wydajności podatku i silnie reaguje na zmiany w przedmiocie opodatkowania. Im jest ona silniejsza, tym reakcja ta staje się bardziej znacząca. Ze względu na ten fakt nie można też mówić o respektowaniu przez istniejące w takiej postaci rozwiązania w stosowaniu progresywnej skali podatkowej zasad równomiernego i sprawiedliwego opodatkowania dochodów.

4. Podsumowanie

Zwolennicy progresywnego opodatkowania często zastrzegają, iż przy stosowaniu progresywnego opodatkowania dochodów należy unikać nadmiernie wygórowanej progresji, gdyż mogłoby to mieć daleko idące negatywne konsekwencje dla procesów społeczno-gospodarczych, a także wzbudzać sprzeciw podatników wobec niesprawiedliwego w ich odczuciu systemu podatkowego. Problemem podstawowym w tym momencie staje się kwestia takiego skonstruowania skali podatkowej, aby nie stanowiła ona swoistego antybodźca dla aktywności gospodarczej podatników, a jednocześnie była właściwa z punktu widzenia wpływów podatkowych do budżetu państwa.

W badanym okresie można zaobserwować, że stopniowe ograniczenia w stosowaniu preferencji podatkowych, limity ich dotyczące, a także likwidowanie coraz większej liczby ulg, skutkowało tym, że podatnicy – zwłaszcza z wyższych przedziałów podatkowych – nie w pełni mogli, w proporcji do uzyskiwanych dochodów, skorzystać z istniejących instrumentów zmniejszających efektywne obciążenia fiskalne.

Ulgi podatkowe były, są i będą jednym z bardzo ważnych instrumentów polityki fiskalnej państwa, mającym na celu oddziaływanie na gospodarkę. Najistotniejsze jest tu jednak określenie racjonalnej ekonomicznie konstrukcji takich preferencji poprzez nadanie jej cech prostoty i transparentności.

Literatura

1. Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2000.
2. Bräuer K., *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954.
3. Filar D., *Spór o podział dochodów w rozwiniętym kapitalizmie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989.
4. Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993.
5. Gilder G., *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberałów, Warszawa 1989.
6. Głuchowski J., *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, w: *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, red. J. Głuchowski, PWN, Warszawa 2002.
7. Komar A., *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczenie dla reformy polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 4.
8. Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001.
9. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
10. Nykiel W., *Ulg i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydaw. UMCS, Lublin 2003.
11. Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 1954.
12. Sokołowski J., *Podatek dochodowy jako instrument oddziaływania na zmiany w strukturze produkcji*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 550, Wrocław 1991.
13. Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995.
14. Wacker W.H., *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, wyd. 3, Vahlen, München 1994.
15. Wagner A., *Finanzwissenschaft*, t. 2, Leipzig 1880.

THE IMPACT OF TAX RELIEFS ON THE LEVEL OF PROGRESSIVE TAXATION OF INDIVIDUALS

Summary: The article discusses the problems related to the impact of tax allowances on the level of progressive taxation of individuals. Here there are presented types, size and structure used in the tax years 2000–2008, and then the nominal and effective tax rates. The conclusion is that the lack of a clear effect of mitigating the progression in taxation in terms of tax preferences causes the uneven distribution of tax burden. Thus, during the mentioned period, the used system of tax reliefs was not optimal and could adversely affect the behavior of taxpayers.