

**Jacek Polczyński**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

---

## PODATEK OD DOCHODÓW OSOBISTYCH JAKO STABILIZATOR DOCHODÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W DOBIE KRYZYSU

---

**Streszczenie:** Podatek dochodowy od osób fizycznych należy do najbardziej wydajnych i stabilnych fiskalnie podatków w polskim systemie podatkowym. Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, będące pośrednią konsekwencją ogólnoświatowego kryzysu finansowego, oraz zmiana konstrukcji skali podatkowej w 2009 r. spowodowały jednak zauważalny spadek wpływów z tego podatku. Sytuacja ta stanowi okazję do krytycznej oceny oraz sformułowania postulatów zmian tych elementów konstrukcji podatku od dochodów osobistych, które z jednej strony determinowały jego wydajność fiskalną w przeszłości, z drugiej zaś wydają się sprzeczne z ideą opodatkowania dochodu według zdolności płatniczej podatnika oraz realizacji pozafiskalnych funkcji podatku.

**Słowa kluczowe:** podatek od dochodów osobistych, kryzys finansów publicznych, automatyczne stabilizatory koniunktury, polityka fiskalna.

### 1. Wstęp

Podatek od dochodów osobistych może pełnić funkcję automatycznego stabilizatora koniunktury [Samuelson, Nordhaus 1995, s. 281] bądź też instrumentu polityki fiskalnej, którego świadome zastosowanie w danej fazie cyklu koniunkturalnego powinno wywoływać pożądane z punktu widzenia władz skutki w sferze realnej [Żyżyński 2009, s. 81]. W konsekwencji wpływy z podatku od dochodów osobistych rosną bądź maleją, co wpływa na stopień zrównoważenia budżetu państwa oraz sektora finansów publicznych. Obecny kryzys finansów publicznych, będący konsekwencją ogólnoświatowego kryzysu finansowego, który z różnym nasileniem wystąpił we wszystkich państwach Unii Europejskiej, wymusił podjęcie przez rządy poszczególnych państw trudnych decyzji co do sposobu przeciwdziałania skutkom kryzysu [Nawrot 2009, s. 118]. Podatek od dochodów osobistych ze względu na swoje znaczenie fiskalne musiał być w owych działaniach brany pod uwagę.

W grupie państw Unii Europejskiej Polska zajmuje miejsce szczególne. Pomimo że skutki kryzysu finansowego są w Polsce odczuwalne, to jednak ich skala, jak dotąd, była nieporównywalnie mniejsza niż w innych państwach UE, czego syn-

tetycznym wyrazem był brak spadku PKB. Z punktu widzenia kondycji finansów publicznych sytuacja w Polsce wygląda nieco gorzej. Dotyczy to zwłaszcza wysokiego poziomu deficytu sektora finansów publicznych, który jest źródłem szybkiego narastania długu publicznego. Wysokość deficytu, pomimo relatywnie dobrej sytuacji makroekonomicznej, sytuuje Polskę w grupie państw z poważnymi problemami fiskalnymi. W konsekwencji polski rząd niemal z dwuletnim opóźnieniem zaczyna rozważać potrzebę bardziej radykalnych reform fiskalnych (OFE), które ograniczyłyby poziom nierównowagi w sektorze finansów publicznych i uczyniły realnym wejście Polski do strefy euro w nieodległej przyszłości. Żadna z nich nie dotyczy jednak podatku od dochodów osobistych. Jak dotąd w sferze opodatkowania najbardziej radykalną i łatwo uchwytną zmianą było podniesienie stawek podatku od towarów i usług o jeden punkt procentowy.

Przedmiotem artykułu jest podatek dochodowy od osób fizycznych rozpatrywany z punktu widzenia jego zdolności do stabilizacji poziomu dochodów publicznych w Polsce. Głównym celem opracowania jest próba wskazania pożądanych kierunków zmian konstrukcji tego podatku, które z jednej strony sprzyjać będą stabilizacji dochodów budżetowych w warunkach kryzysu finansów publicznych, z drugiej zaś strony mogą przyczynić się do racjonalizacji jego budowy. Realizacji celu głównego służy układ treści. W punkcie pierwszym poddano analizie dynamikę wpływów budżetowych z rozpatrywanego podatku w latach 2004-2009. Zasadniczą część opracowania stanowi treść punktu drugiego. Dokonano w nim oceny wybranych elementów konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych z punktu widzenia jego zdolności do stabilizacji dochodów publicznych. Wnioski płynące z przedstawionych rozważań zawarto w zakończeniu.

## **2. Stabilność wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2009**

Podatek dochodowy od osób fizycznych należy do grupy najbardziej wydajnych fiskalnie polskich podatków. W przeciwieństwie jednak do podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, z których wpływy w całości zasilają budżet państwa, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych są dzielone pomiędzy budżet państwa i budżety JST. Analizując jego znaczenie fiskalne, należy również brać pod uwagę odliczone od podatku dochodowego od osób fizycznych składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zasadniczym źródłem ich finansowania jest bowiem podatek od dochodów osobistych, w niewielkim zaś stopniu sam dochód podatnika (niepotrącalna część składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne).

Dane pozwalające ocenić znaczenie wpływów z podatku od dochodów osobistych, szczególnie zaś jego zdolność do stabilizowania poziomu dochodów publicznych, ujęto w tab. 1. Ich analiza pozwala stwierdzić, że z punktu widzenia wysokości osiąganych dochodów publicznych wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2009, o ile rozpatrywać je w najszerszym ujęciu (wiersz 5

tab. 1), były porównywalne z wielkością wpływów z podatku od towarów i usług. W latach 2004-2007 były one nieco niższe od wpływów z podatku od towarów i usług, jednakże w latach kryzysu (2008-2009) nastąpiło odwrócenie tej relacji.

**Tabela 1.** Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych na tle wybranych dochodów podatkowych w latach 2004-2009 (mld zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7
1. Wpływy z PDOF do budżetu państwa	21,5	24,4	28,1	35,4	38,7	35,8
2. Wpływy JST z tytułu udziału w PDOF	15,1	17,8	20,6	25,6	28,5	27,0
3. Wpływy gmin z tytułu karty podatkowej	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9
4. Składka zdrowotna odliczona od PDOF	25,4	26,4	28,2	31,4	37,4	40,3
5. Wpływy z PDOF łącznie (1+2+3+4)	62,1	68,7	77,0	92,5	104,7	104,0
6. Wpływy z PDOP do budżetu państwa	13,1	15,8	19,3	24,5	27,1	24,2
7. Wpływy z PDOF i PDOP łącznie (1+6)	34,6	40,2	47,4	59,9	65,8	60
8. Wpływy z PTU	62,3	75,4	84,5	96,3	101,8	99,4
9. Wpływy z AKC	38	39,5	42	49	50,5	53,9
10. Wpływy z PTU i AKC łącznie	100,3	114,9	126,5	145,3	152,3	153,3
Dynamika w cenach bieżących, rok poprzedni = 100	%					
Wpływy z PDOF do budżetu państwa	–	113,5	115,2	126,0	109,3	92,5
Wpływy z PDOF łącznie (1+2+3+4)	–	110,6	112,1	120,1	113,2	99,3
Wpływy z PDOP do budżetu państwa	–	120,6	122,2	126,9	110,6	89,3
Wpływy z PDOF i PDOP łącznie (1+6)	–	116,2	117,9	126,4	109,8	91,2
Wpływy z PTU	–	121,0	112,1	114,0	105,7	97,6
Wpływy z AKC	–	103,9	106,3	116,7	103,1	106,7
Wpływy z PTU i AKC łącznie (8+9)	–	114,6	110,1	114,9	104,8	100,7
Dynamika w cenach bieżących, rok poprzedni = 100	%					
Wpływy z PDOF do budżetu państwa	–	111,2	114,0	122,9	104,9	89,4
Wpływy z PDOF łącznie (1+2+3+4)	–	108,4	111,0	117,2	108,6	96,0
Wpływy z PDOP do budżetu państwa	–	118,1	120,9	123,8	106,2	86,3
Wpływy z PDOF i PDOP łącznie (1+6)	–	113,8	116,7	123,3	105,4	88,1
Wpływy z PTU	–	118,5	111,0	111,2	101,5	94,3
Wpływy z AKC	–	101,8	105,3	113,8	98,9	103,1
Wpływy z PTU i AKC łącznie (8+9)	–	112,2	109,0	112,1	100,6	97,3
Plan dochodów budżetu i jego wykonanie	%					
Wpływy z PDOF	97,5	103,4	107,2	111,9	106,9	104,1

Tabela 1, cd.

1	2	3	4	5	6	7
Wpływy z PDOP	136,4	107,3	96,1	111,2	100	100,7
Wpływy z PTU	91,5	102,4	99,9	104,3	91,1	105,8
Wpływy z AKC	109,4	93,1	98,6	108,5	96,7	103,9
Dochody sektora GG skonsolidowane, w tym:	100%					
Wpływy z PDOF	6,3	6,3	6,6	7,5	7,7	7,1
Wpływy z PDOP	3,8	4,1	4,5	5,2	5,4	4,8
Wpływ z PDOF i PDOP do budżetu razem	10,1	10,4	11,1	12,6	13,1	12,0
Wpływy z PDOF łącznie (1+2+3+4)	18,1	17,8	18,0	19,5	20,8	20,7
Wpływy z PTU	18,1	19,5	19,8	20,3	20,2	19,8
Wpływy z AKC	11,0	10,2	9,8	10,3	10,0	10,7
Wpływy z PTU i AKC łącznie (8+9)	29,2	29,7	29,6	30,7	30,2	30,5
Relacja wpływów w stosunku do PKB	%					
Wpływy z PDOF	2,3	2,5	2,7	3,0	3,0	2,7
Wpływy z PDOP	1,4	1,6	1,8	2,1	2,1	1,8
Wpływ z PDOF i PDOP do budżetu razem	3,7	4,1	4,5	5,1	5,2	4,5
Wpływy z PDOF łącznie (1+2+3+4)	6,7	7,0	7,3	7,9	8,2	7,7
Wpływy z PTU	6,7	7,7	8,0	8,2	8,0	7,4
Wpływy z AKC	4,1	4,0	4,0	4,2	4,0	4,0
Wpływy z PTU i AKC łącznie (8+9)	10,8	11,7	11,9	12,3	12,0	11,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTATU (dochody GG skonsolidowane) oraz NIK.

Podatek dochodowy od osób fizycznych stał się wówczas najbardziej wydajnym podatkiem w polskim systemie podatkowym. Stało się tak, co warto podkreślić, pomimo znacznego złagodzenia tempa progresji podatkowej od 2009 r. Jeśli analiza danych zawartych w tab. 1 zostanie ograniczona jedynie do oceny poziomu wpływów z poszczególnych podatków do budżetu państwa, to fiskalne znaczenie podatku od dochodów osobistych znacznie się zmniejszy. Wpływy z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego do budżetu państwa były bowiem w analizowanym okresie znacznie wyższe niż wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych. Rozpatrując dynamikę wpływów podstawowych dochodów podatkowych budżetu państwa w analizowanym okresie, można zauważyć, że osłabienie tempa wzrostu wpływów podatkowych nastąpiło już w 2008 r. W roku 2009 wpływy z analizowanych źródeł dochodów prawie ze wszystkich źródeł realnie spadły. Wyjątek stanowił podatek akcyzowy, zarówno w roku 2008 (spadek wpływów), jak i w roku 2009 (wzrost wpływów). Wpływy z podatku od towarów i usług w 2009 roku spadły w mniejszym stopniu (o 5,7 punktu procentowego) niż wpływy z podatku dochodo-

wego od osób fizycznych zasilające budżet państwa (spadek o 10,6 punktu procentowego). Z drugiej strony w każdym z tych przypadków podatki pośrednie, rozpatrywane łącznie, cechuje mniejszy realny spadek wpływów w 2009 r. niż wpływów z podatków dochodowych, bez względu na sposób ich ujęcia. Główną przyczyną tego zjawiska było utrzymanie się dodatnich wskaźników konsumpcji indywidualnej w badanym okresie oraz relatywnie niewielki spadek nakładów inwestycyjnych [Czekaj 2010, s. 204].

Ciekawych informacji dostarczają dane ilustrujące jakość planowania budżetowego w rozpatrywanym okresie. Ich analiza nie napawa optymizmem, ponieważ wartości zrealizowanych dochodów w wielu przypadkach znacznie odbiegają od wartości planowanych. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych okazywały się zwykle wyższe od planowanych, podczas gdy wpływy z podatków pośrednich w kolejnych latach badanego okresu były naprzemiennie niedoszacowane albo przeszacowane. Ze względu na ich dominację w strukturze dochodów budżetu państwa (ponad 60%) oddziałuje to negatywnie na stabilność dochodów budżetu państwa, ponieważ zmusza do szukania doraźnych rozwiązań w sytuacji, gdy wpływy podatkowe okazują się zdecydowanie mniejsze od planowanych.

Biorąc pod uwagę całość dochodów sektora finansów publicznych w Polsce (po konsolidacji) w badanym okresie, należy stwierdzić, że udział podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2008 powoli się zwiększał, poczynając od 6,3% w 2004 r. aż do 7,7% w roku 2008. W roku 2009 udział ten spadł o 0,8 punktu procentowego do poziomu 7,1%. Jeśli wpływy z tego podatku rozpatrywać w szerszym ujęciu, tendencja ta okazuje się mniej wyraźna. Udział tak rozumianych wpływów w latach 2008-2009 kształtował się na poziomie ok. 20% ogółu dochodów publicznych, podczas gdy głównych podatków pośrednich na poziomie ok. 30%.

### **3. Ocena wybranych elementów konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych z punktu widzenia ich zdolności do stabilizowania dochodów publicznych**

Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych, od momentu jego wprowadzenia w 1992 r., z pewnego punktu widzenia nie uległa zasadniczym zmianom. Uwaga ta odnosi się szczególnie do reguł opodatkowania na tzw. zasadach ogólnych, którego istotą pozostaje opodatkowanie dochodu podatnika według progresywnej skali podatkowej. Wpływy z opodatkowania omawianym podatkiem dochodów osób fizycznych na zasadach ogólnych stanowią jedno z głównych źródeł dochodów publicznych w Polsce. Z tego powodu elementy determinujące ich wysokość powinny być rozpatrywane w pierwszej kolejności<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Problematyka zryczałtowanych i uproszczonych form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, jako form fakultatywnych w stosunku do opodatkowania na zasadach ogólnych, a więc pośrednio oddziałujących na wysokość wpływów z nich osiągniętych, ze względu na bardzo ograniczoną objętość opracowania została pominięta.

Do elementów konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych obliczana na zasadach ogólnych, które silnie wpływają na jego wydajność fiskalną, należy zaliczyć m.in.:

- minimum podatkowe,
- liczbę przedziałów podatkowych i wysokość progów podatkowych,
- liczbę i wysokość stawek podatkowych,
- koszty podatkowe,
- ulgi i odliczenia podatkowe.

Elementy te można uznać za szczególne instrumenty polityki fiskalnej, które mogą być użyte przez władze publiczne w celu osiągnięcia pożądaných celów. Z drugiej strony kształt i sposób funkcjonowania każdego z nich powinien przyczyniać się do realizacji idei sprawiedliwego opodatkowania, co w okresie kryzysu, ze względu na nastroje społeczne, wydaje się godne uwagi. W dalszych rozważaniach wskazane elementy będą poddane ocenie z punktu widzenia ich obecnej zdolności do stabilizowania dochodów publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeby dążenia do ich racjonalizacji w taki sposób, aby idee równości i sprawiedliwości były w miarę możliwości respektowane.

Jednym z istotnych elementów konstrukcji podatku od dochodów osobistych jest tzw. minimum podatkowe, będące w praktyce najbardziej powszechną formą zwolnienia podatkowego. Kwota wolna od podatku dochodowego przysługująca podatnikowi powinna pełnić określone funkcje. Jeśli podatek od dochodów osobistych ma rzeczywiście nawiązywać do zdolności płatniczej podatnika, to wysokość kwoty wolnej powinna być odpowiednio skorelowana z przyjętym w danych realiach społeczno-gospodarczych minimum socjalnym [Russel 2008, s. 71]. Wysokość kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce od początku jego wprowadzenia była uznawana za zbyt niską. Ponadto nie jest ona formalnie związana z żadną okresowo waloryzowaną kategorią z zakresu polityki społecznej, jak np. płaca minimalna czy minimum socjalne [Kurowski 2002, s. 2]. W konsekwencji kwota wolna od podatku nie spełniała i nie spełnia swojej podstawowej funkcji, jaką jest ochrona osób osiągających bardzo niskie dochody. Podkreślenia wymaga, że wysokość kwoty wolnej, jeśli nie liczyć okresowych jej waloryzacji, nie zmieniła się w Polsce od 1992 r.! Pomimo że rozwiązanie to należy ocenić negatywnie z punktu widzenia standardów opodatkowania dochodów osobistych w państwach rozwiniętych, to jednak z drugiej strony poszerza ono znacznie krąg podatników podatku dochodowego i w ten sposób stabilizuje wpływy podatkowe.

Ważną funkcją kwoty wolnej od opodatkowania, o której zwykle się zapomina, jest jej wpływ na przeciętny ciężar podatku ponoszony przez podatników osiągających dochody ją przekraczające. Jeśli bowiem oblicza się stopę obciążenia podatkowego łącznego dochodu podatnika jako iloraz należnego podatku oraz jego całkowitego dochodu (łącznie z kwotą wolną), to stopa ta rośnie w miarę wzrostu dochodu podatnika, będąc wyrazem progresji ukrytej. Przyjęcie, jak to ma miejsce w Polsce, bardzo niskiej kwoty wolnej powoduje, że tempo progresji ukrytej jest

bardzo łagodne. Warto zauważyć, że w wielu państwach, które zdecydowały się na wprowadzenie podatku liniowego, kwoty wolne od podatku są wysokie, jeśli stawka podatku jest relatywnie wysoka (np. Estonia) i odwrotnie – niskie, jeśli stawka podatku jest relatywnie niska (Rosja). W każdym ze wskazanych przypadków ustalenie odpowiedniej relacji kwoty wolnej do stawki podatku miało za zadanie stabilizowania dochodów publicznych.

Najbardziej uchwytynymi dla przeciętnego podatnika elementami konstrukcji podatku decydującymi o wysokości podatku są stawki podatkowe. Ich zbiór w powiązaniu z wartością progów podatkowych tworzy skalę podatkową, która w przypadku opodatkowania dochodów osobistych w krajach Europy Zachodniej, co do zasady, jest skalą progresywną. Długookresowa tendencja występująca w państwach Unii Europejskiej przed kryzysem finansowym w zakresie liczby przedziałów i wysokości maksymalnych i minimalnych stawek podatkowych objawiała się stopniową redukcją liczby przedziałów, obniżaniem wysokości stawki maksymalnej przy jednoczesnym wzroście stawki minimalnej, co ostatecznie prowadziło do spłaszczania struktury obciążeń podatkowych [Russel 2008, s. 86]. Innym ważnym trendem było stopniowe wprowadzanie w państwach nadbałtyckich oraz państwach Europy Środkowej i Wschodniej podatku liniowego, co formalnie oznaczało rezygnację z progresji jawnej. Zmiany wprowadzone w konstrukcji polskiej skali podatkowej w 2009 r. stanowią niejako wypadkową tych tendencji.

W latach 1992-2008 obowiązywała w Polsce trójstopniowa skala podatkowa. W sytuacji wzmożonych potrzeb budżetowych w przeszłości w celu stabilizowania wpływów z podatku dochodowego skalę podatkową modyfikowano na dwa sposoby. Najprostszym i najbardziej wyrazistym było podniesienie stawek podatkowych (lata 1994-1996). Drugim rozwiązaniem było zaniechanie waloryzacji wartości progów podatkowych w latach 2002-2007, co przyczyniło się do nasilenia zjawiska tzw. zimnej progresji.

W 2009 r. konstrukcja progresywnej skali podatkowej uległa zasadniczej zmianie. Liczbę stawek ograniczono do dwóch. Stawkę podstawową obniżono o 1 punkt procentowy do wysokości 18%. Stawkę podwyższoną ustalono na poziomie 32%. Dotychczasowy II próg skali podatkowej stał się I progiem (85 528 zł). W wyniku tego zabiegu spadło obciążenie podatkowe praktycznie wszystkich podatników, jednak jedynie dla ok. 5% z nich było to zmiana istotna, ponieważ wiązała się ze znacznym spadkiem krańcowej nominalnej stawki podatku z 30 do 18% albo z 40 do 32%. Pomimo tak radykalnych zmian, kwota wolna pozostała praktycznie niezmienną (3091 zł). Złagodzenie progresji nie pozostało bez wpływu na wysokość dochodów realizowanych z tytułu analizowanego podatku. Spadły wpływy do budżetu państwa oraz budżetów JST. W wyniku zmiany konstrukcji skali wpływy te w sposób trwały zostały obniżone (w 2009 r. o 4,4 mld zł), co rodzi pytanie o pożądany kształt skali podatkowej w warunkach rosnących potrzeb fiskalnych. W obecnej postaci skala progresywna ma wady poprzednio stosowanych rozwiązań, które jednak z punktu widzenia analizowanej problematyki mogą być uznane za zalety. Pierwsza z nich to

dyskusyjna wysokość progu podatkowego, która pomimo lat transformacji gospodarczej, podobnie jak kwota wolna, nie uległa zasadniczej zmianie, jeśli pominąć efekty jej waloryzacji. Dochody przekraczające I próg podatkowy (w przeszłości II) osiąga obecnie, podobnie jak w przeszłości, zaledwie 1,5% podatników. Udział tej grupy we wpływach ogółem z opodatkowania na zasadach ogólnych w 2009 r. wyniósł 23%. Oznacza to, że dla zdecydowanej większości podatników wzrost ich dochodów w okresie dobrej koniunktury nie będzie wiązał się ze wzrostem stawki podatku, o ile suma ich dochodów nie przekroczy progu skali podatkowej. Z kolei spadek dochodów w okresie dekoniunktury nie będzie wiązał się z nominalnie mniejszym obciążeniem podatkowym, co pośrednio stabilizuje dochody budżetowe. Biorąc pod uwagę rosnące zróżnicowanie poziomu płac w Polsce, również w aspekcie terytorialnym [Wyszyński 2008, s. 235], należy stwierdzić, że obecna konstrukcja skali podatkowej znacznie ogranicza zdolność automatycznego oddziaływania progresji na poziom obciążeń podatkowych ponoszonych przez podatników. W obecnej postaci przyjęła ona zatem formę pośrednią pomiędzy progresją w wyraźny sposób realizującą określone cele społeczne a podatkiem liniowym, którego zadaniem jest spłaszczenie rozkładu obciążeń podatkowych (*graduated flat tax*).

Przedmiotem dociekań w niniejszym opracowaniu jest podatek od dochodów osobistych. Zgodnie z nazwą podatek ten powinien obciążać dochody podatnika. W praktyce, ze względu na pragmatyczny stosunek ustawodawcy do pojęcia dochodu podatkowego, o wysokości podatku decyduje z jednej strony poziom przychodów, z drugiej zaś – ponoszone przez podatnika koszty jego uzyskania. Najbardziej wydajnym fiskalnie źródłem przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych są przychody ze stosunku pracy i pokrewnych (60% ogółu przychodów). W przypadku tych źródeł przychodów ustawodawca w specyficzny sposób określił zasady ustalania kosztów. Ich wysokość jest określana w ustawie i podobnie jak wartość kwoty wolnej oraz wysokość progów podatkowych od początku wprowadzenia podatku dochodowego w 1992 r. nie podlegała radykalnym zmianom. Do 2003 r. formuła ustalania wysokości omawianych kosztów wiązała ich wysokość z wartością I progu podatkowego (koszty roczne były równe 3% jego wartości), co teoretycznie miało zagwarantować ich automatyczną waloryzację. Koszty uzyskania przychodów ze stosunku pracy od 2004 r. mają postać kwot zapisanych w ustawie. Rozwiązanie to, w powiązaniu z symboliczną ich wysokością, powoduje, że podatek dochodowy od osób fizycznych dla znacznej grupy podatników ma charakter podatku *de facto* przychodowego, co w oczywisty sposób wpływa na wyższe wpływy z opodatkowania dochodów z pracy. Uznaniowa, incydentalna waloryzacja tej grupy kosztów pozwala dodatkowo stabilizować wpływy z opodatkowania analizowanej grupy dochodów.

Kolejnym elementem konstrukcji podatku potencjalnie silnie oddziałującym na jego wydajność fiskalną są ulgi i odliczenia podatkowe. Liczba ulg podatkowych efektywnie obniżających ciężar ponoszony przez podatnika jest obecnie niewielka w porównaniu z latami ubiegłymi. Od ponad dekady mamy bowiem do czynienia



ze swoistą erozją znaczenia ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Do grupy stosunkowo powszechnie wykorzystywanych ulg podatkowych (*sensu largo*) należy wspólne rozliczenie się z małżonkiem oraz ulga związana z posiadaniem dzieci. W pierwszym przypadku podatnik zapłaci niższy podatek, gdy dochody jednego z małżonków będą znajdowały się w innym przedziale skali podatkowej niż dochody drugiego małżonka. Obecna dwuszczeblowa konstrukcja skali podatkowej powoduje, że potencjalna liczba osób, które odniosą wskazane wyżej korzyści podatkowe, zmalała. Mniejsza niż w latach 1992-2008 różnica pomiędzy stawką najniższą (18%) a najwyższą (32%) dodatkowo obniża potencjalne korzyści ze wspólnego opodatkowania. Biorąc pod uwagę niekorzystne zmiany demograficzne (spadek dzietności) oraz zmiany społeczno-kulturowe (spadek liczby związków formalnych, wzrost liczby rozwodów), należy stwierdzić, że prawo do wspólnego opodatkowania osób żyjących jedynie w związku formalnym, niemających dzieci, nie znajduje uzasadnienia i powinno ulec likwidacji bądź ograniczeniu. Preferowane powinny być osoby, które wspólnie bądź samotnie wychowują dzieci, niekoniecznie w związkach zalegalizowanych. Z tego punktu widzenia kosztowna dla systemu finansów publicznych ulga na każde dziecko powinna zostać zlikwidowana na rzecz formuły splittingu pełnego, a więc podziału podstawy opodatkowania na tyle części, ilu członków rodziny pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym. Ulga kwotowa odliczana od podatku przypadająca na każde dziecko, bez względu na poziom dochodów rodzica, powinna być zastąpiona kwotą wolną od podatku związaną z kosztami jego utrzymania i wychowania, nie zaś mechanicznie obliczana jako iloczyn dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek [*Preferencje...* 2010, s. 24].

W grupie odliczeń od podatku, które nie są postrzegane jako ulgi podatkowe, znajduje się składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Mimo że składka wynosi 9% podstawy jej obliczenia, jedynie jej część nieprzekraczająca 7,75% może być odliczona od podatku dochodowego. Wskazane rozwiązanie w sposób oczywisty chroni dochody budżetu państwa oraz JST, jednakże w sposób ukryty dociąża dochody każdego podatnika płacącego składkę od faktycznie osiąganego dochodu. Takie rozwiązanie, mimo że efektywne fiskalnie, należy uznać za niewłaściwe.

#### 4. Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że podatek dochodowy od osób fizycznych zawiera wiele elementów, które czynią z niego relatywnie stabilne źródło dochodów publicznych w okresie kryzysu. Elementy te utrudniają jednak osiągnięcie niektórych pozafiskalnych celów opodatkowania, co skłania do sformułowania postulatów zmiany ich konstrukcji. Należałoby położyć większy nacisk na realizację pozafiskalnych celów opodatkowania, których osiągnięcie powinno być celem polityki nie tylko podatkowej, ale i społecznej. Pożądane zmiany w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych na zasadach ogólnych powinny przyjąć postać:

- powrotu do wieloszczeblowej skali podatkowej przy zmienionej rozpiętości przedziałów w powiązaniu z wyższą kwotą wolną od podatku; wskazany byłby wzrost liczby stawek pośrednich bez wzrostu stawki maksymalnej,
- powiązania kwoty wolnej od podatku z minimum socjalnym oraz rezygnacji bądź ograniczenia wysokości kwoty wolnej w przypadku osób osiągających określony pułap dochodów,
- rezygnacji z prawa do wspólnego opodatkowania małżonków bezdzietnych,
- likwidacji ulgi na każde dziecko na rzecz formuły splittingu pełnego dla rodzin wielodzietnych (kwota wolna bądź jej wielokrotność przypadająca na każde dziecko),
- rezygnacji ze zryczałtowanych kwotowo kosztów uzyskania przychodów ze stonku pracy w przypadku osób osiągających określony pułap dochodów,
- pełnego odliczenia składki zdrowotnej od podatku przy założeniu zróżnicowania poziomu składki zdrowotnej.

Realizacja wszystkich proponowanych zmian wydaje się mało prawdopodobna, jednak problemy z nimi związane (niska dzietność, zmiana modelu rodziny, wzrost zróżnicowania poziomu zamożności) mają na tyle trwałe charakter, że potrzeba ich rozwiązania będzie się z czasem nasilać. Kryzys finansów publicznych daje szansę na większą akceptację tych z proponowanych zmian, które będą postrzegane przez obywateli nie jako przejawy rosnącego fiskalizmu, lecz jako dążenie do osiągnięcia harmonii pomiędzy potrzebami fiskalnymi a społecznymi.

## Literatura

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, lata 2004-2009.
- Czekaj J., *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na gospodarke*, [w:] *Globalizacja, kryzys i co dalej?*, red. G.W. Kołodko, Poltext, Warszawa 2010.
- Government Finance statistics*. Data 1996-2009, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EK-10-002/EN/KS-EK-10-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-10-002/EN/KS-EK-10-002-EN.PDF), 21.01.2011.
- Kurowski P., *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2002, <http://www.ipiss.com.pl/teksty/kurowski.pdf>, 25.01.2011.
- Nawrot W., *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny. Przebieg. Skutki. Prognozy*, CeDeWu.PL Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009.
- Preferencje podatkowe w Polsce. Raport*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Russel P., *Kierunki zmian w opodatkowaniu dochodów osobistych w państwach UE*, [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, red. M. Korolewska, tom I, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2008.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia I*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Wyszyński R., *Regionalne dysproporcje dochodowe w Polsce*, [w:] *Wzrost gospodarczy a bezrobocie i nierówności w podziale dochodu*, red. W. Pacho, M. Garbicz, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

## **PERSONAL INCOME TAX AS A FACTOR STABILIZING PUBLIC REVENUES IN POLAND AT TIME OF CRISIS**

**Summary:** Personal income tax is one of the most efficient and fiscally sustainable taxes in the Polish tax system. However, the slowdown in economic growth, which is an indirect consequence of the global financial crisis, and the 2009 change in the structure of the scale of taxation have resulted in a noticeable fall in receipts from this tax. This situation provides an opportunity to critically evaluate and formulate demands for changes in those elements of the personal income tax structure that, on one hand determined its fiscal efficiency in the past, and on the other, seem to be contrary to the idea of taxing income according to the taxpayer's "ability to pay" and to the non-fiscal purposes of the tax system.