

**Krzysztof SURÓWKA**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu, Polska

## **EKONOMICZNE KONSEKWENCJE ZMIAN W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH DLA SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

### **Streszczenie**

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest istotnym źródłem dochodów budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Z tego też względu reforma PIT powinna uwzględniać przede wszystkim sytuację finansową podmiotów sektora finansów publicznych, zaś każda zmiana w tym podatku powinna być wprowadzana w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Tymczasem władza publiczna, ulegając naciskom różnych grup społecznych, podejmuje działania, mające na celu zmniejszenie fiskalności tego podatku. Obserwujemy to w całym okresie obowiązywania ustawy o PIT, a szczególnie po roku 2016. Spadek dynamiki dochodów z PIT może mieć niekorzystny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb publicznych.

Głównym celem artykułu jest pokazanie roli podatku dochodowego od osób fizycznych w polskim systemie podatkowym oraz ocenienie wpływu zmian w tym podatku w latach 1992-2020 na kształtowanie się dochodów sektora finansów publicznych.

**Słowa kluczowe:** ewolucja PIT, funkcja fiskalna PIT, skale podatkowe w PIT, ulgi w PIT, podział wpływów z PIT.

## **ECONOMIC CONSEQUENCES OF CHANGES IN THE PERSONAL INCOME TAX FOR THE PUBLIC FINANCES SECTOR IN POLAND**

### **Summary**

Personal income tax is an important source of income for the state budget, local government units and the National Health Fund. For this reason, the PIT reform should primarily take into account the financial situation of public finance sector entities, and any change in this tax should be introduced in an evolutionary, not revolutionary manner. Meanwhile, the public authority, succumbing to pressure from various social groups, takes steps to reduce the fiscal efficiency of this tax. We observe it throughout the entire period of the PIT Act being in force, and especially after 2016. A decline in the growth rate of PIT income may have an adverse impact on the level of meeting public needs.

The main objective of the article is to show the role of personal income tax in the Polish tax system and to assess the impact of changes in this tax in 1992-2020 on the revenue of the public finance sector.

**Key words:** PIT evolution, PIT fiscal function, PIT tax scales, PIT relief, distribution of PIT revenues.

### **Wprowadzenie**

Podatek dochodowy od osób fizycznych jest jednym z najbardziej fiskalnych podatków w Polsce. Wpływy z tego podatku zasilają budżet państwa, budżety samorządu terytorialnego oraz w przeważającej części finansują świadczenia w dziedzinie ochrony zdrowia. Z tego też względu reforma PIT powinna uwzględniać przede wszystkim sytuację finansową podmiotów sektora finansów publicznych. Spadek dynamiki dochodów z tego podatku może mieć niekorzystny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb publicznych.

PIT jest także bezpośrednim podatkiem, którego skutki doświadcza grupa ok. 24,5 mln osób. Stąd też podejmowane są przez wpływowe siły różnorakie działania, mające na celu zmniejszenie fiskalności tego podatku. Władza publiczna często takim naciskom ulega.

Głównym celem artykułu jest pokazanie roli podatku dochodowego od osób fizycznych w polskim systemie podatkowym oraz ocenienie wpływu zmian w tym podatku w latach 1992-2020 na kształtowanie dochodów sektora finansów publicznych.

### **Geneza wprowadzenia PIT w Polsce**

Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego w 1992 roku, na mocy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych). Zastąpił wówczas pięć konstrukcji podatkowych. Dwa podatki (tj. podatek od płac i podatek wyrównawczy) zostały uchylone, a trzy pozostałe (tj. podatek od wynagrodzeń, podatek dochodowy od osób fizycznych i część podatku rolnego) zachowano wskutek tego, że ich przedmioty opodatkowania i źródła przychodów weszły do konstrukcji nowego podatku dochodowego od osób fizycznych.

Wprowadzenie PIT nie miało praktycznie żadnych konsekwencji dla osób fizycznych, ponieważ wcześniej nastąpiło ubruttowienie wynagrodzeń pracowników. Jedynie w przypadku osób, którym przysługiwały prawa autorskie, nastąpił wzrost obciążeń podatkowych, gdyż zamiast 10% zaczęły płacić 19%, 30% lub 40% podatku od swoich dochodów.

Wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych miało istotne znaczenie w reformowaniu polskiego systemu podatkowego, przede wszystkim dlatego, że w miejsce kilku konstrukcji podatkowych wprowadzono jeden podatek, który cechuje powszechność podmiotowa i przedmiotowa. Mankamentem w tym zakresie było jednak wyłączenie z opodatkowania podatkiem dochodowym rolników, co spowodowało, że ponad milionowa grupa obywateli nie została objęta podatkiem PIT.

Wprowadzenie PIT miało również wymiar polityczny. Na początku okresu transformacji w dochodach budżetu państwa dominowały podatki od przedsiębiorstw „uspołecznionych”, które w 1991 roku stanowiły ok. 93% ogółu dochodów budżetowych. Po uchwaleniu ustawy o PIT dochody budżetu państwa od sektora prywatnego wzrosły do prawie 40%.

### **Podatek dochodowy od osób fizycznych jako dochód sektora finansów publicznych w latach 2016-2018**

Podatek dochodowy od osób fizycznych zaliczany jest to grupy podatków centralnych. W początkowym okresie jego funkcjonowania przeważająca część dochodów z tego podatku zasilala budżet państwa. Udział gmin w PIT wynosił 15%, co było konsekwencją tego, że przed wejściem w życie ustawy o PIT gminy posiadały 30% wpływów z podatku od wynagrodzeń i wyrównawczego oraz 50% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i opodatkowanych na zasadach ogólnych.

W wyniku dalszej decentralizacji finansów publicznych w Polsce, a zwłaszcza po wprowadzeniu trójszczeblowego samorządu terytorialnego, część wpływów z tego podatku stała się dochodem własnym nie tylko gmin, ale też powiatów i województw samorządowych. Z kolei po 1998 roku, czyli po wprowadzeniu w naszym kraju ubezpieczeniowego modelu finansowania ochrony zdrowia, część PIT (początkowo 7,5%, a później 7,75% podstawy) została przekształcona na składkę na ubezpieczenia zdrowotne, stając się dochodem Kas Chorych, a następnie Narodowego Funduszu Zdrowia.

Kolejną reformą, która doprowadziła do dalszej decentralizacji wpływów z PIT było uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Zmiana zasad finansowania JST w Polsce spowodowała istotne zwiększenie, zwłaszcza gminom i powiatom, procentowych udziałów w tym podatku.

Tabela 1 przedstawia dochody z PIT na tle dochodów budżetu państwa w latach 2016-2018.

Tabela 1

*PIT na tle dochodów budżetu państwa w latach 2016-2018 (w mld zł)*

Wyszczególnienie	2016	2017	2018
Dochody budżetu państwa, w tym:	314,7 100%	350,4 100%	380,0 100%
PTU (VAT)	126,6 40,2%	156,8 44,7%	174,9 46,0%
Akcyza	65,7 20,8%	68,3 19,5%	72,1 19,0%
CIT	26,4 8,4%	29,8 8,5%	34,6 9,1%
<b>PIT</b>	<b>48,2 15,3%</b>	<b>52,7 15,0%</b>	<b>59,6 15,7%</b>
Pozostałe dochody (głównie niepodatkowe)	47,8 15,3%	42,8 12,3%	38,8 10,2%

Zródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2018, obliczenia własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 1 wynika, że podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi w ostatnich latach ponad 15% dochodów budżetu państwa<sup>1</sup>. W porównaniu do dochodów z podatku od towarów i usług nie jest on wydajnym źródłem dochodów budżetu państwa.

Analizowanie podatku dochodowego od osób fizycznych jedynie przez pryzmat budżetu państwa jest jednak mylące. Faktyczne wpływy z PIT są bowiem znacznie większe. Związane to jest z tym, że w podatku dochodowym od osób fizycznych posiadają udziały jednostki samorządu terytorialnego. Udziały te istotnie wzrosły po roku 2003. W analizowanym okresie gminy miały ponad 38% udziału w PIT (docelowo udział ten będzie wynosił 39,34%), powiaty – 10,25%, a województwa samorządowe – 1,6%. Są to procentowe udziały danej JST w PIT z danego terenu. Wpływy JST z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2016-2018 obrazują dane zawarte w tabeli 2.

<sup>1</sup> Na dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych składają się: dochody z PIT według skali, dochody z PIT liniowego, dochody z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz podatek ze zbycia papierów wartościowych. Trzy ostatnie podatki w całości wpływają do budżetu państwa.

Tabela 2

*Wpływy JST w Polsce z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2016-2018 (w mld zł)*

<b>Dochody JST z PIT</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Gminy	16,6	18,3	20,9
Powiaty	4,5	5,0	5,6
Powiaty „grodzkie”	18,7	20,3	22,8
Województwa	1,3	1,4	1,6
<b>Dochody JST z PIT</b>	<b>41,1 19,2%</b>	<b>44,9 19,5%</b>	<b>50,9 20,2%</b>
Dochody ogółem JST	213,7	229,9	251,8

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2016-2018, obliczenia własne.

W latach 2016-2018 udział PIT w dochodach JST w Polsce wynosił ok. 20%. Wiąże się to głównie z dobrą koniunkturą gospodarczą w analizowanym okresie, wysoką rentownością podmiotów gospodarczych oraz wzrostem wynagrodzeń. Ten wzrost dochodów byłby jeszcze wyższy, gdyby nie podejmowane działania mające na celu zmniejszenie fiskalności PIT.

Trzecim elementem, który składa się na wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych jest składka na Narodowy Fundusz Zdrowia. W wyniku wprowadzenia w 1999 roku ubezpieczeń zdrowotnych, ochrona zdrowia przestała być finansowana z podatków (aktualnie wydatki budżetu państwa i budżetów JST na ochronę zdrowia dotyczą jedynie dofinansowywania inwestycji, finansowania niektórych procedur medycznych, finansowania składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby nieubezpieczone, a spełniające warunki, przeciwdziałanie alkoholizmowi itp.).

Wyłączenie z budżetu państwa wydatków na ochronę zdrowia i przekazanie tego zadania do finansowania Narodowemu Funduszowi Zdrowia, przez zawieranie kontraktów z placówkami opieki zdrowotnej, spowodowało, że NFZ musiał otrzymać środki finansowe na prowadzenie działalności. Podstawowym źródłem dochodów NFZ jest część wpływów z PIT w wysokości 7,75% podstawy, którą jest wynagrodzenie pracownika po zapłaceniu składek na ZUS. Pozostała część dochodów NFZ stanowi 1,25% składki obciążającej wynagrodzenie netto pracownika.

W latach 2017-2018 odliczona od PIT składka na ubezpieczenie zdrowotne (w wysokości 7,75%) wynosiła odpowiednio: 2017 rok – 56,2 mld zł, 2018 rok – 61 mld zł.

Uwzględniając znaczenie PIT w kształtowaniu dochodów wymienionych trzech elementów sektora finansów publicznych, należy stwierdzić, że faktyczne wpływy z PIT na koniec 2018 roku wynosiły:

- 59,6 mld zł jako dochody budżetu państwa;
- 50,9 mld zł jako dochody JST;
- 61,0 mld zł jako składka na NFZ.

Suma wpływów z wymienionych wyżej trzech pozycji, składających się na PIT, w roku 2018 roku wyniosła 171,5 mld zł i kształtowała się na poziomie wpływów z VAT (174,9 mld zł). Świadczy to o tym, że podatek dochodowy od osób fizycznych w dużym stopniu pełni funkcję fiskalną.

## Charakterystyka konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych

PIT jest podatkiem płaconym od dochodu. Dochodem (**D**) jest nadwyżka przychodów (**P**) nad kosztami uzyskania przychodu (**Kup**):

$$D = P - Kup$$

Podstawowymi źródłami przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych są:

- wynagrodzenia ze stosunku pracy – **64%** dochodu do opodatkowania PIT;
- emerytury i renty – ok. **25%** dochodu do opodatkowania PIT;
- działalność wykonywana osobiście (np. umowa zlecenie) – **4%** dochodu do opodatkowania;
- pozarolnicza działalność gospodarcza osób fizycznych i działy specjalne produkcji rolnej – **5%** dochodu do opodatkowania PIT.

**Na wymienione cztery źródła przychodów przypada 98% dochodu**, podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych (według skali).

Pozostałymi źródłami, na które przypada ok. 2% dochodu do opodatkowania PIT, są przychody z: najmu i dzierżawy, kapitałów pieniężnych i praw majątkowych, odpłatnego zbycia nieruchomości i rzeczy ruchomych oraz innych źródeł.

Oprócz dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ustawa o PIT (art. 21) wymienia liczne, mające jednak w skali całości dochodów znaczenie marginalne, zwolnienia przedmiotowe<sup>2</sup>. Nie są opodatkowane np. odszkodowania, stypendia, renty wojenne i wojskowe, niektóre zasiłki itp.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych wyróżnia cztery metody liczenia kosztów uzyskania przychodów:

- metodę kwotową;
- metodę procentową;
- metodę polegającą na tym, że można odliczyć koszty faktycznie poniesione (z wyjątkiem kosztów niepotrącalnych);
- metodę, gdzie wyliczając dochód, nie można przychodu pomniejszyć o żadne koszty.

Metoda kwotowa ma zastosowanie do umów o pracę i polega na tym, że pracownikowi pracodawca, w celu wyliczenia dochodu, pomniejsza przychód miesięcznie o kwotę określoną przez ustawodawcę. Przez wiele lat kwota ta wynosiła rocznie 1 335 zł. Zmieniona została dopiero w październiku 2019 roku (ze 111,25 zł miesięcznie do kwoty 250 zł miesięcznie). Od 2020 roku roczne koszty uzyskania przychodów wynoszą 3 000 zł.

Od tej podstawowej zasady przysługują cztery wyjątki. Wyjątek pierwszy dotyczy osób, które dojeżdżają do pracy z innej miejscowości – wówczas koszty uzyskania przychodów są wyższe o 20%. Drugi wyjątek odnosi się do osób, które dojeżdżają do pracy środkami komunikacji zbiorowej i nabywają bilety imienne okresowe. Dla tych osób kosztem uzyskania przychodu mogą być wydatki poniesione na zakup tych biletów. Trzeci wyjątek dotyczy osób, którym (w ramach umowy o pracę) przysługują prawa autorskie. Osoby te mają prawo do części dochodów (objętych prawami autorskimi) stosować 50% koszty uzyskania przychodów. Czwarty wyjątek związany jest z wieloetatowcami, tj. osobami, które pracują u więcej niż jednego pracodawcy na umowę o pracę – wówczas koszty uzyskania przychodów nie mogą przekroczyć rocznie 150% podstawowych kosztów uzyskania przychodów, a jeśli przynajmniej jedno miejsce pracy jest w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania podatnika, to od 2000 roku – 5 400 zł.

<sup>2</sup> Por. PIT 2020. Komentarz z suplementem PIT 2020 – Rozwiązania tarczy antykryzysowej, G. Ziółkowski, 2020, Warszawa: INFOR.

Należy też podkreślić, że pracownikowi zatrudnionemu na umowie o pracę pracodawca ma obowiązek (przy wszystkich wyjątkach, które zostały przedstawione powyżej) naliczać pełne koszty uzyskania przychodów niezależnie od tego, czy pracownik pracuje na cały etat czy na część etatu, np. 1/2, 1/3 czy 1/4.

Druga metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów to metoda procentowa. Ma ona zastosowanie przede wszystkim do umów zlecenia i umów o dzieło. W tym przypadku koszty uzyskania przychodów wynoszą odpowiednio 20% sumy zlecenia przy zwykłej umowie lub 50% sumy zlecenia w przypadku praw autorskich i praw pokrewnych.

Od tej generalnej zasady są dwa wyjątki. Wyjątek pierwszy dotyczy umów zlecenia do 200 zł. W tym przypadku nie ma kosztów uzyskania przychodów, a podatek liczy się od przychodu. Drugi wyjątek polega na tym, że podatnik, wykonując umowę zlecenie lub umowę o dzieło, ma prawo odliczyć koszty faktycznie poniesione, jeżeli jest w stanie je udokumentować rachunkami, fakturami itp., a będą one wyższe niż odpowiednio 20% bądź 50%.

Trzecia metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów w PIT polega na tym, że od przychodu podatnik ma prawo odliczyć koszty faktycznie poniesione (z wyjątkiem kosztów niepotracalnych). Metoda ta ma zastosowanie do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się z PIT na zasadach ogólnych<sup>3</sup>. Podmioty muszą prowadzić ewidencję dla potrzeb PIT albo w księżkach przychodów i rozchodów, albo też w księgach rachunkowych (handlowych). W tym ostatnim przypadku należy prowadzić pełną księgowość. Rodzaj prowadzonej dokumentacji jest uzależniony od wielkości przychodu uzyskanego w roku poprzednim i ma istotne znaczenie z punktu widzenia kosztów prowadzenia dokumentacji podatkowej. Od 2000 roku limitem jest kwota o równowartości 2 mln euro, przeliczona na złote według średniego kursu euro z pierwszego dnia roboczego października roku poprzedzającego rok podatkowy.

W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przychodem są wystawione faktury (rachunki). Podmiot gospodarczy obowiązuje więc ujęcie memoriałowe, a nie kasowe operacji gospodarczych<sup>4</sup>. Natomiast do podstawowych kosztów uzyskania przychodów w tym przypadku należą: koszty związane z wypłatą wynagrodzeń wraz z narzutami na wynagrodzenia, koszty zakupu surowców materiałów energii itp. oraz amortyzacja środków trwałych.

Podmiot gospodarczy ponosi niejednokrotnie wydatki, które pomimo, że są kosztami, to nie są kosztami uzyskania przychodów (wiąże się to z różnicą pomiędzy dochodem podatkowym a wynikiem finansowym). Przykładem wydatków, których nie można odliczyć, są różnego rodzaju kary, opłaty, odszkodowania płacone przez podmioty gospodarcze, wydatki reprezentacyjne, amortyzacja samochodu osobowego (od wartości przekraczającej 150 tys. zł, a w przypadku samochodu elektrycznego 225 tys. zł) itp.

Osoba fizyczna, która prowadzi działalność gospodarczą, może (deklaruje to do dnia 31 stycznia roku podatkowego) wybrać jedną z dwóch metod rozliczania się z PIT. Może płacić podatek według skali albo podatek liniowy:

- podatek według skali wynosi (17% do kwoty 85.528 zł i 32% od nadwyżki);
- podatek liniowy z kolei posiada jedną, 19%, stawkę, niezależnie od wysokości dochodu.

<sup>3</sup> Por. *Rozliczanie podatku u źródła*, J. Sekita, 2017, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

<sup>4</sup> Por. *Opodatkowanie dochodów nieujawnionych jako narzędzie uszczelniające system podatkowy*, K. Kandut, 2017, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Jeśli przedsiębiorca wybierze podatek liniowy, traci pewne przywileje, polegające na tym, że:

- nie może rozliczać się ze współmałżonkiem;
- nie może korzystać z ulg w PIT z wyjątkiem składek na ZUS i NFZ;
- nie przysługuje mu kwota wolna od podatku (patrz dalej: kwota wolna od podatku).

Czwarta metoda liczenia kosztów uzyskania przychodów polega na tym, że podatnikowi nie przysługuje prawo do odliczenia żadnych kosztów, a podatek liczony jest od przychodu. Ta metoda jest najprostsza, a ma zastosowanie do wyliczania podatku w odniesieniu do emerytur, rent, zasiłków, a także w przypadku uproszczonych form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, tj. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej.

Ważnym elementem konstrukcji PIT w Polsce są również ulgi podatkowe. Mogą być one odliczane od dochodu, pomniejszając podstawę opodatkowania lub od podatku, zmniejszając podatek należny.

W początkowym okresie obowiązywania ustawy o PIT ulg podatkowych było bardzo dużo. Zmiany w tym zakresie, często niespójne, wywoływały komplikacje w rozliczaniu się podatników. Świadczyły one również o braku koncepcji ministerstwa finansów i ustawodawcy w kwestii roli tego podatku w systemie podatkowym. Przykładem takich ulg były chociażby ulgi na budowę domów pod wynajem, darowizny na rzecz osób fizycznych czy wydatki na zakup obligacji, o które można było pomniejszyć (niekiedy znacznie) podstawę opodatkowania.

Po 2000 roku liczbę ulg podatkowych zaczęto ograniczać, a ponadto, obok ulg odliczanych od dochodu, zostały wprowadzone ulgi odliczane od podatku. W przypadku tych ostatnich można było odliczyć tylko 19% poniesionych wydatków, co stawało się mniej opłacalne dla podatników, posiadających dochody w drugim i trzecim przedziale opodatkowania (gdzie stawki podatkowe wynosiły odpowiednio 30% lub 40%)<sup>5</sup>.

W kolejnych latach (zwłaszcza po 2008 roku) nastąpił proces porządkowania i znacznego ograniczania ulg podatkowych, przy równoczesnym łagodzeniu skali podatkowej. Aktualnie w PIT występuje pięć ulg odliczanych od dochodu i dwie ulgi odliczane od podatku. Do ulg odliczonych od dochodu należą: składki na ubezpieczenia społeczne, darowizny, wydatki na cele rehabilitacyjne, wpłaty na IKZE, wydatki z tytułu użytkowania sieci Internet oraz zwrot tzw. kosztów kwalifikowanych związanych z ponoszeniem wydatków na prace badawczo-projektowe.

Do ulg odliczanych od podatku należą z kolei: składki na NFZ do wysokości 7,75% oraz ulgi na dzieci.

Charakterystyka konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, a także ocena zmian w tym podatku byłaby niekompletna bez prezentacji skali podatkowej.

W PIT przez wiele lat (tj. od 1992 do 2008 roku) obowiązywały trzy przedziały opodatkowania. W latach 1997-2009 do kwoty 44.490 zł stawka podatkowa wynosiła 19%, od 44.490 zł do 85.528 zł – 30% i od nadwyżki ponad 85.528 zł – 40%. W okresie tym nie ulegała zmianie kwota wolna od podatku, która wynosiła 3 091 zł.

Zmiany nastąpiły dopiero w 2009 roku. Wówczas wprowadzono, obowiązujące do 2019 roku, dwie stawki podatkowe i dwa przedziały opodatkowania: tj. 19% – do 85.528 zł i 32% od nadwyżki ponad 85.528 zł. Nowelizacja ustawy spowodowała, że w roku 2009 mieliśmy w Polsce w zasadzie PIT liniowy, gdyż 99% podatników miało dochody w pierwszym przedziale opodatkowania i płaciło 18% podatku.

<sup>5</sup> Por. *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, J. Marciniuk, 2017, Warszawa: C.H. Beck.

Na koniec 2018 roku nadal 96% podatników miało dochody w pierwszym przedziale podatkowym, jednak przez ograniczanie ulg podatkowych pozostałe 4% podatników (o dochodach ponad 85.528 zł) zapłaciło 30% całego podatku PIT, podczas gdy 96% podatników – 70% PIT.

Elementem konstrukcji PIT jest kwota wolna od podatku, oznaczająca *de facto* zwolnienie pewnej części dochodów z podatku dochodowego. W Polsce kwota ta, wynosząca 3 091 zł, od 2009 roku nie ulegała zmianom. W okresie tym podatnik miał prawo pomniejszyć podatek do zapłacenia rocznie o 556,02 zł, a miesięcznie o 46,33 zł. Nowelizacja podatku dochodowego w tym zakresie nastąpiła dopiero w roku 2017, a polegała na podniesieniu kwoty wolnej od podatku z 3 091 zł do 6 600 zł. W kolejnym roku kwota ta wzrosła do 8 000 zł.

Wzrost kwoty wolnej od podatku nie oznaczał jednak zmniejszenia obciążeń podatkowych dla wszystkich, ale jedynie dla tych podatników, których dochody mieściły się w pewnych przedziałach opodatkowania. Oznacza to, że prawo do kwoty wolnej od podatku i odpowiednio do pomniejszenia wysokości podatku należnego z tego tytułu ulega zmniejszeniu w miarę uzyskiwania w ciągu roku coraz wyższych dochodów, aż do utraty tego prawa, przy dochodach ponad 127.000 zł.

Tabela 3

Skala podatkowa w PIT w 2020 roku oraz kwota wolna od podatku w PIT

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi	
ponad	do		
	85.528 zł	17%	<b>Minus kwota zmniejszająca podatek</b>
85.528 zł	1.000.000 zł	14.539 zł 76 gr + 32% nadwyżki ponad kwotę: 85.528 zł	
1.000.000 zł		14.539 zł 76 gr + 32% nadwyżki ponad kwotę: 85.528 zł	<b>Minus kwota zmniejszająca podatek plus dodatkowe 4% od nadwyżki ponad 1 mln zł podstawy</b>

Zródło: Art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W tabeli 3 została przedstawiona obowiązująca w Polsce od 2020 roku (w zasadzie od października 2019 roku) skala podatkowa oraz uwzględniona w niej kwota wolna od podatku.

Od 1 stycznia 2020 roku wysokość kwoty wolnej od podatku zależna jest od wielkości dochodu. Bazowa kwota roczna, o którą zostaje pomniejszony podatek, to 525,12 zł, natomiast kwota wolna wynosi:

- 1 360 zł – dla podstawy obliczenia podatku, która nie przekracza kwoty 8 000 zł;
- 1 360 zł pomniejszone o kwotę obliczoną według wzoru:  $834 \text{ zł } 88 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 8 000 \text{ zł}) / 5 000 \text{ zł}$  – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 8 000 zł i nieprzekraczającej kwoty 13.000 zł;
- 525 zł 12 gr – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 13.000 zł i nieprzekraczającej kwoty 85.528 zł;



- 525 zł 12 gr pomniejszone o kwotę obliczoną według wzoru:  $525 \text{ zł } 12 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 85.528 \text{ zł}) / 41.472 \text{ zł}$  – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 85.528 zł i nieprzekraczającej kwoty 127.000 zł.

Przy dochodach powyżej 127.000 zł kwota wolna nie przysługuje.

### **Ocena dokonywanych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1992-2020**

Z dotychczasowych rozważań wynika, że w okresie obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych miały miejsce liczne nowelizacje ustawy. Dotyczyły one przedziałów opodatkowania, stawek podatkowych, metod liczenia kosztów uzyskania przychodów, kwoty wolnej od podatku, a także ulg podatkowych. Zmiany te często były niespójne. Świadczyły one również o braku koncepcji ministerstwa finansów i ustawodawcy w kwestii roli tego podatku w systemie podatkowym. Bardzo często miały charakter polityczny<sup>6</sup>. Powodowały brak stabilności wpływów z PIT dla całego sektora finansów publicznych, ale też utrudniały funkcjonowanie podatnikom, którzy mieli problemy z optymalizacją rozliczenia podatku. Przykładem w tym zakresie mogą być – o czym wspomniano wcześniej – liczne ulgi podatkowe występujące do końca lat 90., które w niewielkim stopniu pełniły funkcję stymulacyjną (np. ulga na budowę domów pod wynajem czy darowizny na rzecz osób fizycznych), uszczuplając istotnie dochody budżetowe.

Z drugiej strony, aby te dochody zwiększyć, w latach 1994-1997 podniesione zostały na okres przejściowy stawki podatkowe (do 21%, 33% i 45%).

W kolejnych latach (1998-2008) obniżono wprawdzie stawki podatkowe do 19%, 30% i 40%, rewaloryzując także co roku przedziały opodatkowania, ale równocześnie w 2004 roku uchwalona została nowa, 50%, stawka podatkowa, która nie została wprowadzona wyłącznie wskutek weta Prezydenta Kwaśniewskiego.

Z kolei w roku 2009 zmniejszono znacznie fiskalny charakter PIT, wprowadzając dwie stawki podatkowe – 18% i 32%, które do 2020 roku nie były nowelizowane. Utrzymanie stałych stawek podatkowych na tym samym poziomie przez 13 lat należy ocenić pozytywnie, gdyż stabilizuje to system podatkowy. W okresie tym nie zmieniły się jednak też kwoty przedziałów opodatkowania, pomimo występowania zjawisk inflacyjnych w gospodarce. Mało tego, w październiku 2019 roku (była to wyraźna decyzja polityczna związana z wyborami do Parlamentu) ustawodawca podwyższył koszty uzyskania przychodów, łagodząc po raz kolejny fiskalny charakter PIT. Ponadto w tym samym roku zwolnione zostały z podatku PIT dochody (do 85.528 zł) podatników do 26. roku życia, co spowodowało, że kolejna (obok rolników) grupa podatników została wyłączona z płacenia PIT.

Jako łagodzenie PIT należy potraktować także podwyższenie dwukrotnie (w roku 2017 z 3 091 zł do 6 600 zł, a w roku 2018 do 8 000 zł) kwoty wolnej od podatku, pomimo że ze względu na sposób liczenia tej kwoty stała się ona ulgą podatkową, ale nie dla wszystkich podatników.

Przedstawione zmiany w PIT dokonywane w całym okresie obowiązywania ustawy trudno ocenić pozytywnie, ponieważ:

- na zmianach tych bardzo często korzystali podatnicy o wysokich dochodach, płacąc chociażby maksymalnie 32% podatku;
- na reformach PIT tracił sektor finansów publicznych;
- liczne zmiany sprawiały wrażenie niestabilności najbardziej fiskalnego podatku w Polsce.

<sup>6</sup> Nie jest to jednak problem tylko Polski. Por. Inequality & Personal Income Taxes: The Mirage of Progressive Tax Rates in the United States, M.D. Williams, 2020, *Paperback 28 October*.

Tymczasem, wychodząc z teorii malejącej użyteczności krańcowej dóbr i usług, użyteczność krańcowa wysokich dochodów jest mniejsza niż dochodów małych. W przypadku wysokich dochodów, przeznaczonych na potrzeby konsumpcyjne, progresja podatkowa ma swoje uzasadnienie, oczywiście przy założeniu, że dochody z podatków przejęte przez sektor publiczny przyczynią się do sfinansowania potrzeb społecznie użytecznych. Może właśnie dlatego, reformując PIT na rok 2020, ustawodawca postanowił podnieść o 4% (z 32% do 36%) podatek dochodowy od dochodów powyżej 1.000.000 zł.

Na zakończenie rozważań należy wyraźnie stwierdzić, że prowadzone zmiany w PIT spowodowały wprawdzie uszczuplenie dochodów budżetu państwa, ale jeszcze w większym zakresie dochodów budżetów JST, co jest szczególnie widoczne w okresach kryzysu gospodarczego (miało to miejsce w 2008 roku oraz po marcu 2020 roku). Uszczuplone, w wyniku reform, wpływy z PIT do budżetu państwa ustawodawca zrekompensował podwyższonymi stawkami w podatku od towarów i usług, a także zwiększoną ściągalnością tego podatku. Na takich zmianach w systemie podatkowym traci jednak samorząd terytorialny, który nie ma swoich udziałów w podatku od towarów i usług.

### **Podsumowanie**

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że władza publiczna, dokonując reform podatkowych, powinna uwzględniać uwarunkowania, w jakich znajduje się gospodarka oraz sektor finansów publicznych. Zmniejszenie obciążeń fiskalnych powinno być oceniane pozytywnie wówczas, gdy nie spowoduje ono zagrożeń w realizacji zadań publicznych. Tymczasem zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, dokonywane przez cały okres obowiązywania ustawy, uszczuplały dochody budżetu państwa oraz dochody JST. Konsekwencją tych zmian była potrzeba nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług, polegająca na podwyższeniu stawek podatkowych. Zastąpienie zmniejszonych wpływów z PIT zwiększonymi dochodami z PTU nie można ocenić pozytywnie. Skutki podniesionych stawek podatku od towarów i usług odczuli wszyscy podatnicy, natomiast zmiany w PIT były korzystne dla nielicznych podatników.

To uszczuplanie dochodów z PIT uwidoczniło się zwłaszcza w okresach kryzysu gospodarczego (po roku 2008 i w roku 2020), kiedy wpływy z PIT radykalnie spadały. Gdyby nie uleganie przez władze naciskom podatników do obniżania PIT, to w okresach pogarszającej się koniunktury spadek dochodów z tego podatku nie byłby tak widoczny. Tymczasem ustawodawca dopiero w okresie nadchodzącego kryzysu, kiedy sektorowi publicznemu dochodów brakuje, próbuje zwiększać fiskalność podatku (przykładem może być podwyższenie stawek podatkowych do 19, 33 i 45%, próba wprowadzenia dodatkowej 50% stawki PIT dla najbogatszych podatników czy zapowiedzi podniesienia podatków w związku z kryzysem wywołanym przez Covid-19 w 2021 roku). Wydaje się, że takie działania nie są właściwe. Władza publiczna w okresach dobrej koniunktury powinna prowadzić taką politykę podatkową, aby przewidywać ryzyko nadejścia kryzysu gospodarczego, który dochody publiczne znacznie ograniczy. Na to ryzyko narażone są głównie dochody z podatków bezpośrednich, do których należy podatek dochodowy od osób fizycznych.

**Bibliografia**

- Kandut, K. (2017). *Opodatkowanie dochodów nieujawnionych jako narzędzie uszczelniające system podatkowy*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Marciniuk, J. (2017). *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sekita, J. (2017). *Rozliczanie podatku u źródła*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 2104 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r., Nr 80, poz. 350 z późn. zm.).
- Williams, M.D. (2020). *Inequality & Personal Income Taxes: The Mirage of Progressive Tax Rates in the United States. Paperback 28 October*.
- Ziółkowski, G. (2020). *PIT 2020. Komentarz z suplementem PIT 2020 – Rozwiązania tarczy antykryzysowej*. Warszawa: INFOR.