

Krzysztof Surówka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**EKONOMICZNE KONSEKWENCJE REFORMY
PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH
PO ROKU 2008 DLA SEKTORA FINANSÓW
PUBLICZNYCH**

Streszczenie: 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. Dlatego też 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. Równocześnie PIT jest bezpośrednim podatkiem, którego skutków doświadcza grupa ponad 24 milionów Polaków. Stąd też przez wpływowe siły podejmowane są różnorakie działania mające na celu zmniejszenie fiskalności tego podatku. Władza publiczna często takim naciskom ulega.

Słowa kluczowe: PIT, reforma, sektor finansów publicznych.

1. Wstęp

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. Dlatego też 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.

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

Celem artykułu jest przedstawienie ekonomicznych konsekwencji zmian w konstrukcji PIT dokonanych po roku 2008.

2. Geneza wprowadzenia PIT w Polsce i jego ewolucja w latach 1992-2010

Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego w roku 1992, na mocy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. (por. [Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r....]). 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) pozostały 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, gdyż wcześniej nastąpiło ubruttowienie wynagrodzeń pracowników. Jedynie w przypadku osób, którym przysługiwały prawa autorskie, nastąpił wzrost obciążeń podatkowych, bo 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 roku 1991 stanowiły ok. 93% ogółu dochodów budżetowych. Po wprowadzeniu PIT dochody budżetu państwa od sektora prywatnego wzrosły do ok. 40%.

Oceniając ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na przedziały opodatkowania, wysokość stawek podatkowych oraz znaczną, zwłaszcza w początkowym okresie jej obowiązywania, liczbę ulg podatkowych. Zmiany w tym zakresie, często niespójne, wywoływały komplikacje w rozliczaniu się podatników. Świadczyły one również o braku koncepcji Ministerstwa Finansów i ustawodawcy co do roli tego podatku w systemie podatkowym. Z jednej strony w podatku występowały liczne ulgi, które w niewielkim stopniu pełniły jakąkolwiek funkcję stymulacyjną (np. ulga na budowę domów pod wynajem czy darowizny na rzecz osób fizycznych), a z drugiej strony ustawodawca na początku 2000 r. na trzy lata „zamroził” przedziały opodatkowania, w latach 1994-1996 podniesione zostały przejściowo stawki podatkowe (do 21, 33 i 45%), zaś w roku 2004 uchwalono 50-procentową stawkę podatkową, która wskutek weta prezydenta nie została jednak wprowadzona.

3. Podatek dochodowy od osób fizycznych jako dochód sektora finansów publicznych w latach 2007-2009

Podatek dochodowy od osób fizycznych zaliczany jest do 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 miały 30% wpływów z podatku od wynagrodzeń i wyrównawczego oraz 50% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych 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 również powiatów i województw samorządowych. Z kolei po roku 1998, tj. po wprowadzeniu w naszym kraju ubezpieczeniowego modelu finansowania ochrony zdrowia, część wpływów z PIT (początkowo 7,5%, a później 7,75% podstawy) stała się dochodem Kas Chorych, przekształconych w wyniku reformy w oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia.

Kolejną reformą, która doprowadziła do dalszej decentralizacji wpływów z PIT, było uchwalenie nowej ustawy 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 2007-2010.

Tabela 1. PIT na tle dochodów budżetu państwa w latach 2007-2010 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009	
Dochody budżetu państwa, w tym:	236,4	100%	253,5	100%	274,2	100%
PTU (VAT)	96,3	40,1%	111,7	44,1%	99,5	36,3%
Akcyza	49,0	20,7%	50,5	19,9%	53,9	19,6%
CIT	24,5	10,3%	27,2	10,7%	24,2	8,8%
PIT	35,4	15,0%	38,7	15,3%	35,8	13,1%
Pozostałe dochody	31,2	13,9%	25,4	11,0%	60,8	30,5%

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2010, obliczenia własne.

Z danych liczbowych zawartych w tab. 1 wynika, że podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi w ostatnich latach ok. 14-15% dochodów budżetu państwa¹. W porównaniu z dochodami z podatku od towarów i usług nie jest on wy-

¹ 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.

dajnym źródłem dochodów budżetowych. **Ponadto po roku 2008 wpływy z PIT nominalnie ulegają ciągłemu obniżeniu.**

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. Od 1 stycznia 2004 r. gminy mają ponad 36% udziału w PIT (docelowo udział ten wzrośnie do 39,34%), powiaty 10,25%, a województwa samorządowe 1,6%. Wpływy JST z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2007-2009 obrazują dane zawarte w tab. 2.

Tabela 2. Wpływy JST w Polsce z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007-2009 (w mld zł)

Dochody JST z PIT	2007	2008	2009
Gminy	9,3	10,7	9,9
Powiaty	2,6	3,0	2,8
Powiaty „grodzkie”	12,8	13,9	13,4
Województwa	0,8	0,9	0,9
Dochody JST z PIT	25,5 19,4%	28,5 19,9%	27,0 17,4%
Dochody ogółem JST	131,4	142,6	154,8

Źródło: jak w tab. 1.

W latach 2004-2008 dochody z PIT stanowiły ważną pozycję w strukturze dochodów JST w Polsce (por. [Ślebocka 2007]). W 2008 r. np. udział ten wynosił prawie 20%. Od roku 2009 występuje jednak zjawisko znacznej redukcji wpływów z tego źródła dochodów. **W roku 2009 wpływy wszystkich grup JST z PIT nominalnie spadły (podobnie jak dochody budżetu państwa).** Również w 2010 r. tendencja ta miała się utrzymać, na co wskazywało stosunkowo niskie wykonanie dochodów z tego podatku za III kwartały (ok. 18,0 mld zł). Planowane (plan dochodów budżetowych na koniec września) dochody z PIT w 2010 r. przewidywano na poziomie roku 2009 (ok. 27 mld zł²). Pojawia się jednak pytanie, czy zostaną one zrealizowane. Na ogół wykonanie tych dochodów odbiega od zakładanego planu. Jest to zjawisko niekorzystne dla JST. Między innymi konsekwencją spadających dochodów z PIT jest wzrost zadłużenia polskiego samorządu terytorialnego z 28 mld zł w 2008 r. do prawie 40 mld zł na koniec roku 2010.

Trzecim elementem, który składa się na wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, jest składka na Narodowy Fundusz Zdrowia. W wyniku wprowadzenia w 1999 r. ubezpieczeń zdrowotnych ochrona zdrowia przestała być finanso-

² Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008-2009, dane Ministerstwa Finansów.

wana z podatków (aktualnie wydatki budżetu państwa i budżetów JST na ochronę zdrowia dotyczą jedynie wysoko specjalistycznych procedur medycznych, sfinansowania składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby nieubezpieczone, a spełniające warunki, przeciwdziałania alkoholizmowi itp.). Kontrakty z placówkami ochrony zdrowia zawiera płatnik, tj. Narodowy Fundusz Zdrowia, którego podstawowym dochodem jest składka stanowiąca część dochodów z PIT.

Od 1 stycznia 2007 r. składka na NFZ wynosi 9% wynagrodzeń pracowników (po zapłaceniu składki na fundusz emerytalny, rentowy i chorobowy). 7,75% tej podstawy pochodzi z odpisów od zaliczki na podatek dochodowy. W 2009 r. dochody Narodowego Funduszu Zdrowia ze składki stanowiącej część wpływów z PIT wyniosły 40,3 mld zł³.

Uwzględniając znaczenie PIT w kształtowaniu dochodów ww. ogniw sektora finansów publicznych, należy stwierdzić, że faktyczne wpływy z PIT na koniec 2009 r. wynosiły:

- 35,8 mld zł jako dochody budżetu państwa,
- 27,0 mld zł jako dochody JST,
- 40,3 mld zł jako składka na NFZ.

Suma wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2009 **wyniosła ok. 103 mld zł** i kształtowała się na poziomie wpływów z VAT (99 mld zł).

4. Zmiany w strukturze podatników i wpływów z PIT w latach 2008-2009

W roku 2009 (analogicznie jak rok wcześniej):

- 61% dochodów do opodatkowania pochodziło z wynagrodzeń za pracę,
- 29% dochodów do opodatkowania pochodziło z rent i emerytur,
- 4% dochodów pochodziło z pozarolniczej działalności gospodarczej,
- 4% dochodów pochodziło z działalności wykonywanej osobiście,
- 2% stanowiły dochody z pozostałych źródeł przychodów.

Z zaprezentowanych źródeł przychodów wynika, że podatnikami, którzy płacą podatek według skali, są głównie pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, emeryci i renciści oraz osoby pracujące na podstawie umowy-zlecenia i umowy o dzieło.

Przed 2009 r. w Polsce było ok. 24,5 mln podatników rozliczających się z PIT według skali. Ich dochody były opodatkowane trzema stawkami podatkowymi: 19% (pierwszy przedział opodatkowania), 30% (drugi przedział opodatkowania), 40% (trzeci przedział opodatkowania).

Na przykład w 2008 r. w grupie podatników rozliczających się z PIT według skali:

³ Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008-2009, dane Ministerstwa Finansów.

- 92% podatników miało dochody mieszczące się w I przedziale opodatkowania,
- 6,5% podatników miało dochody mieszczące się w II przedziale opodatkowania,
- 1,5% podatników miało dochody mieszczące się w III przedziale opodatkowania.

Przy wymienionej strukturze podatników według uzyskanego dochodu struktura podatku należnego kształtowała się w sposób następujący:

- 52,3% podatku pochodziło od podatników z pierwszego przedziału opodatkowania,
- 23,2% podatku pochodziło od podatników z drugiego przedziału opodatkowania,
- 24,5% podatku pochodziło od podatników z trzeciego przedziału opodatkowania.

Od 2009 r., na mocy znowelizowanej w roku 2006 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadzone zostały, w miejsce trzech, dwa przedziały opodatkowania. Dochody do 85 528 zł zostały opodatkowane stawką 18% (zamiast jak dotychczas 19% do kwoty 45 405 zł i 30% od nadwyżki do kwoty 85 528 zł) oraz 32% w przypadku dochodów przekraczających kwotę 85 528 zł (zamiast 40%). Zmiana skali podatkowej spowodowała zmniejszenie:

- 1% stawki podatkowej dla 92% podatników mających przed 2009 r. dochody w pierwszym przedziale,
- 12% stawki podatkowej dla 6,5% podatników mających przed 2009 r. dochody w drugim przedziale opodatkowania,
- 20% stawki podatkowej dla 1,5% podatników mających przed rokiem 2009 dochody w trzecim przedziale opodatkowania.

W wyniku tych zmian w roku 2009:

- 98,5% podatników miało dochody mieszczące się w I przedziale opodatkowania,
- 1,5% podatników miało dochody mieszczące się w II przedziale opodatkowania.

Natomiast struktura podatku należnego w 2009 r. kształtowała się w sposób następujący:

- 77% podatku pochodziło od podatników z pierwszego przedziału opodatkowania,
- 23% podatku pochodziło od podatników z drugiego przedziału opodatkowania⁴.

W konsekwencji wprowadzonych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 r. zmniejszyły się dochody budżetu państwa i dochody jednostek samorządu terytorialnego z tego podatku. Z prostych wyliczeń wynika, że budżet

⁴ Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008 i 2009, dane Ministerstwa Finansów.

państwa stracił z PIT w 2009 r. w stosunku do roku poprzedniego 2,9 mld zł, a JST ok. 1,5 mld zł. W rzeczywistości ubytek dochodów wymienionych podmiotów sektora finansów publicznych był znacznie większy. Wyliczenia nie uwzględniają bowiem faktu, że w ciągu roku miał miejsce wzrost praktycznie wszystkich źródeł przychodów, spowodowany m.in. inflacją, a ponadto wpływy JST z PIT liczone są w stosunku do roku poprzedzającego rok bazowy⁵, a nie jako wpływy z danego roku. Dlatego też skutki finansowe reformy PIT będą odczuwalne w kolejnych latach, przynosząc istotny ubytek dochodów Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego.

5. Ocena reformy podatku dochodowego od osób fizycznych po roku 2008

Przeprowadzona w 2009 r. reforma podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce powinna budzić wątpliwości:

- *po pierwsze* dlatego, że finansowo istotnie skorzystała z niej zaledwie grupa ok. 8% podatników,
- *po drugie* ze względu na fakt, że obniżone zostały stawki podatkowe dla bogatych podatników przeznaczających swoje dochody na cele konsumpcyjne,
- i wreszcie *po trzecie* – na reformie stracił będący w kryzysie sektor finansów publicznych.

Dla przeważającej grupy podatników PIT (92%) wprowadzone zmiany oznaczały zmniejszenie obciążeń podatkowych o 1% (tj. ze stawki 19% na stawkę 18%).

„Beneficjentami” zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce po roku 2008 są podatnicy uzyskujący wysokie dochody z wynagrodzeń za pracę, emeryci o wysokich świadczeniach oraz osoby uzyskujące znaczne przychody z działalności wykonywanej osobiście. Podatnicy ci w 2008 r. płacili 30- lub 40-procentowy podatek PIT, a w 2009 r. ich dochody zostały opodatkowane stawką 18% lub co najwyżej 32%.

Wychodząc z teorii malejącej użyteczności krańcowej dóbr i usług, należy stwierdzić, że użyteczność krańcowa wysokich dochodów jest mniejsza niż dochodów małych. Trzeba podkreślić, że dotyczy to dochodów przeznaczanych na cele konsumpcyjne. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na zmianach w PIT po roku 2008 nie skorzystały, gdyż już wcześniej miały one możliwość wyboru liniowego PIT lub ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

W przypadku wysokich dochodów przeznaczonych na potrzeby konsumpcyjne progresja podatkowa ma swoje uzasadnienie przy założeniu, że dochody z podatków przejęte przez sektor publiczny przyczynią się do sfinansowania potrzeb społecznie użytecznych.

⁵ Por. Ustawa o dochodach JST.

Wprowadzone zmiany w PIT spowodowały uszczuplenie dochodów budżetu państwa oraz budżetów JST. Dlatego też ze względu na kryzys sektora finansów publicznych w Polsce są one niezrozumiałe. Wprawdzie zmiana stawek w PIT (mająca wejść w życie z mocą obowiązującą od 2009 r.) była zapisana w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2006 r., jednakże ze względu na kryzys finansowy w świecie oraz trudną sytuację sektora finansów publicznych w Polsce można było te zmiany opóźnić. Ministerstwo Finansów takich działań nie podjęło. W dwa lata później brakujące dochody z PIT zamierzało jednak zrekompensować podwyższonymi stawkami w podatku od towarów i usług (por. [Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r...]). Na takich zmianach w systemie podatkowym traci jednak samorząd terytorialny, który nie ma udziałów w tym podatku pośrednim.

6. 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 dokonane w roku 2009 istotnie uszczupliły dochody budżetu państwa i dochody JST, przyczyniając się do wzrostu długu publicznego. Ponadto były to zmiany, które pozytywnie odczuły osoby o wysokich dochodach, stanowiące ok. 8% podatników. Konsekwencją tych zmian była potrzeba nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług polegająca na podwyższeniu stawek podatkowych. Zastąpienia zmniejszonych wpływów z PIT zwiększonymi dochodami z PTU nie można ocenić pozytywnie. Skutki podniesionych stawek podatku od towarów i usług odczuwają wszyscy podatnicy, natomiast zmiany w PIT były korzystne dla nielicznych podatników. Ponadto zwiększone wpływy z PTU zasiła budżet państwa, rekompensując mniejsze dochody z PIT. Redukcja stawek podatkowych w PIT spowodowała natomiast uszczuplenie dochodów netto JST w Polsce.

Literatura

- Ślebocka M., *Zmiany w PIT i ich wpływ na dochody budżetowe w latach 2004-2006*, [w:] *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 1991 nr 80, poz. 350 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

ECONOMIC CONSEQUENCES OF NATURAL PERSONS' INCOME TAX REFORM AFTER 2008 FOR PUBLIC FINANCE SECTOR

Summary: Natural persons' income tax is one of the most fiscal taxes in Poland. Incomes generated by this tax feed state budget, local governments' budgets, as well as, in majority, finance services in the health protection field. That is why PIT reform should take into consideration a financial situation of entities from the public finance sector. The decline of income dynamics from this tax may have unfavorable influence on the level of public necessities fulfillment. At the same time, PIT is a direct tax, which result is experienced by over 24 millions of Poles. This is why influential forces take varied actions in order to decrease fiscality of this tax. The state often succumbs to this influence. The goal of this paper is to present economic consequences of changes in PIT construction made after 2008.