

MICHAŁ SOSNOWSKI*

Wrocław

**WYKORZYSTANIE ULG PODATKOWYCH W OPODATKOWANIU
PRZEDSIĘBIORSTW OSÓB FIZYCZNYCH NA ZASADACH OGÓLNYCH**

STRESZCZENIE

W artykule omawiany jest problem poziomu progresywnego opodatkowania działalności gospodarczej osób fizycznych w kontekście wykorzystywania przez nie ulg podatkowych. Zaprezentowano tu rodzaje, wielkość i strukturę stosowanych w latach 2000–2011 ulg podatkowych. Szczegółowa analiza poszczególnych grup podatników oraz ich nominalnego i efektywnego poziomu obciążenia podatkowego pozwoliła wskazać głównych beneficjentów preferencji podatkowych. W konkluzji stwierdzono, że brak wyraźnego efektu łagodzenia progresji w aspekcie stosowania 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 gospodarcze podatników.

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

Wprowadzenie

Państwo, prowadząc politykę ekonomiczną, w tym podatkową, aby móc osiągać swe cele, musi optymalnie i racjonalnie posługiwać się narzędziami

* Michał Sosnowski, dr, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: m.sosnowski@onet.eu.

polityki gospodarczej. Pozwala to pozytywnie oddziaływać na zachowania przedsiębiorców, kształtować strukturę konsumpcji gospodarstw domowych, skłonność do oszczędzania, skalę inwestycji etc. Jednym z zasadniczych instrumentów tej polityki są podatki, których precyzyjnie określona konstrukcja staje się konkretnym narzędziem, dzięki któremu można osiągnąć zamierzone cele społeczno-gospodarcze.

Funkcjonujący od 1992 roku podatek dochodowy od osób fizycznych wielokrotnie podlegał zmianom, które dotyczyły między innymi jego głównych elementów, jakimi są stawki podatkowe oraz ulgi i zwolnienia. W minionych latach można dostrzec pewne prawidłowości związane z funkcjonowaniem określonych rozwiązań podatkowych w analizowanym podatku, jak również je ocenić, w tym odpowiedzieć na pytanie, czy były skuteczne w osiąganiu wyznaczonych celów polityki państwa i czy umożliwiały wypełnianie przypisanych podatkowi funkcji.

Próba odpowiedzi na to pytanie stanowi podstawowy cel niniejszego opracowania, które swym zakresem zostało ograniczone do analizy znaczenia i wykorzystania w latach 2000–2011 ulg podatkowych przez osoby fizyczne uzyskujące dochody wyłącznie z działalności gospodarczej. Ponadto oceniono wpływ rzeczonych preferencji na poziom progresywnego opodatkowania, wskazując tym samym ich głównych beneficjentów.

Istota progresywnego opodatkowania dochodów

Podstawową cechą progresji podatkowej jest wzrost stawki podatkowej wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, jednak o stopniu obciążenia podatkiem dochodu przede wszystkim decyduje konkretna konstrukcja skali podatkowej. Dlatego też w ocenie stopnia „dotkliwości” dla podatników progresywnego opodatkowania ważny jest zarówno poziom stawek i liczba przedziałów skali podatkowej, jak i wysokość maksymalnej (granicznej) stawki podatku, rozpiętość progresji (to jest 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.

Od kiedy naukowo zaczęto się zajmować problematyką progresywnego opodatkowania i stosowania skal progresywnych w konstrukcjach określonych podatków, dopracowano się różnych form progresji, których odmienność w sposób zróżnicowany wpływa na zachowania podatników. W ramach progresyw-

nego opodatkowania można ogólnie 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. Przykładem tego rodzaju progresji jest funkcjonująca w Polsce skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Progresja podatkowa zaczęła być wykorzystywana w większości państw kapitalistycznych już na początku XX wieku, stając się podstawową formą opodatkowania dochodu. W okresie tym objęto badaniami taryfy w podatkach progresywnych, oddziaływanie skali progresywnej oraz tempa progresji na kondycję finansową podatników, na gruncie czego powstała szkoła nauki o taryfach, której reprezentantem był między innymi Karl Bräuer¹.

W latach 50. XX wieku koncepcja progresji podatkowej, szczególnie stromej, została poddana krytyce. Milton Friedman wątpił w jej egalitaryzujące możliwości, gdyż przy okazji progresywnego opodatkowania dochodów do konstrukcji podatków zostają wprowadzone liczne zniżki stawek, ulgi i zwolnienia, co sprzyja unikaniu płacenia podatków. W efekcie 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 optymalizacji². Zdaniem krytyków progresji jako formy opodatkowania, wpływa ona negatywnie na przedsiębiorczość, hamuje inicjatywy gospodarcze oraz stanowi antybodziec dla wzrostu zyskowności³. Badania empiryczne dowodzą również, że podatek progresywny tylko w minimalnym stopniu dokonuje redystrybucji dochodu⁴ albo też, że dokonywana za pomocą progresji podatkowej

¹ Zob. K. Bräuer, *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954.

² M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993, s. 162.

³ Zob. J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 32–39.

⁴ Zob. H.P. Young, *Sprawiedliwy podział*, Scholar, Warszawa 2003, s. 148.

redystrybucja dochodów prowadzi do wzrostu dysproporcji dochodów przy ich równoczesnej ogólnej redukcji⁵.

Najistotniejszą 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. Takie bariery podatkowe, brak fiskalnych rozwiązań wzmacniających aktywność gospodarczą mogą istotnie negatywnie wpłynąć na osiągnięcie jednego z priorytetowych celów polityki ekonomicznej państwa, jakim jest zagwarantowanie długotrwałego wzrostu gospodarczego. Instrumenty polityki podatkowej nie są w tym aspekcie indyferentne⁶, a ich umiejętne stosowanie powinno temu celowi sprzyjać, czyniąc jednocześnie z podatków wydajne źródło wpływów podatkowych do budżetu państwa i tym samym przeciwdziałać destabilizacji finansów publicznych.

Obecnie, w czasie dekoniunktury gospodarczej, stymulacyjne wykorzystywanie elementów konstrukcji podatków dochodowych musi stanowić warunek konieczny wszelkich programów gospodarczych zwiększających zatrudnienie w gospodarce⁷, przewyższanie recesji i zmniejszających dystans do krajów najbardziej rozwiniętych.

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

⁵ Zob. Z. Burda i in., *Wealth condensation in Pareto macroeconomies*, „Physical Review E” 2002, vol. 65, no. 2.

⁶ Zob. Ch.D. Romer, D.H. Romer, *The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks*, „The American Economic Review” 2010, vol. 100, no. 3, s. 763–801.

⁷ Oczywiście sama reforma czy zmiana regulacji podatkowych nie stanowi warunku wystarczającego dla redukcji bezrobocia czy wyraźnego wzrostu liczby nowych miejsc pracy. Por. G. Waghelns, *Incentive and redistribution effects of the German tax reform 2000*, „Finanz Archiv/Public Finance Analysis” 2000, vol. 57, no. 3, s. 316–332.

Ulg podatkowe a poziom opodatkowania dochodów

Ulg podatkowe stanowią preferencje (przywileje) podatkowe, za które należy uznać każde odbiegające od ogólnie obowiązujących norm prawnopodatkowych regulacje prawne, które dla budżetu państwa lub budżetów terenowych (samorządów) skutkują uszczupleniem ich dochodów, a których zadaniem jest wspieranie osiągnięcia celów ogólnospołecznych⁸. Ulg podatkowe polegają na zredukowaniu kwantytatywnych elementów konstrukcji podatku, czyli podstawy opodatkowania bądź stawek podatkowych lub samej kwoty podatku już po dokonaniu jego obliczenia. W przypadku ulgi podatkowej intencją ustawodawcy jest tylko obniżenie ciężaru podatkowego, a nie rezygnacja z opodatkowania jako takiego. Preferencje podatkowe zmieniają ciężar opodatkowania bądź – przesuwając termin wymiaru lub poboru podatku na późniejszy okres – przysparzają objętym nimi podatnikom określone korzyści⁹. Stanowią formę wspierania indywidualnej konsumpcji kosztem publicznej, często odgrywając rolę swoistego remedium na złożoność i wady tkwiące wewnątrz systemu podatkowego, których – z przyczyn politycznych i społecznie niepopularnych – nie eliminuje się wprost¹⁰.

Ulg 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 mają one istotne znaczenie w wypełnianiu stymulacyjnej funkcji podatków w gospodarce. Poprzez zastosowanie określonych preferencji następuje dywersyfikacja obciążeń podatkowych, a sam podatek może stanowić stymulantę albo destymulantę dla procesu decyzyjnego w przedsiębiorstwach, dotyczącego tak kwestii zatrudnienia, wielkości produkcji, jak i modernizacji ciągów technologicznych etc.

Ulg podatkowe, ze względu na swój wymierny wpływ na faktyczne, a nie nominalne obciążenia podatkowe, stanowią niezwykle ważne element konstrukcji

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

⁹ Por. W.H. Wacker, *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, 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, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 19 i 20.

podatku. Mogą przybierać formę powszechnie obowiązujących rozwiązań systemowych bądź też mogą mieć charakter bardziej indywidualny i być stosowane uznaniowo (fakultatywnie) przez uprawnione do tego organy władzy publicznej. Rodzaj, zakres i charakter stosowanych przez państwo preferencji w poszczególnych podatkach jest wyrazem prowadzonej przezeń polityki gospodarczej i społecznej oraz odzwierciedleniem przyjętej doktryny ekonomicznej, która określa miejsce państwa w gospodarce i stopień jego oddziaływania na procesy w niej zachodzące.

Oczywiście preferowanie 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 wypełniania przez podatek funkcji motywacyjnej lub socjalnej. Należy jednak dążyć, 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 wieku 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 prowadzonej w ten sposób w latach 70. XX wieku polityki fiskalnej i względnie niskiej skuteczności podatków jako instrumentu osiągnięcia celów pozafiskalnych w długim okresie¹².

Także w Polsce, zwłaszcza po 2000 roku, można zaobserwować wyraźną tendencję do stopniowego zmniejszania liczby ulg podatkowych w systemie podatkowym, co dotyczyło także podatku dochodowego od osób fizycznych. Działanie to odnosiło się zarówno do ulg redukujących dochód (tak zwane ulgi pośrednie), jak i tych obniżających sam podatek (tak zwane ulgi bezpośrednie), co zaprezentowano w tabelach 1 i 2, gdzie pokazano poszczególne rodzaje preferencji oraz ich wysokość i strukturę.

¹¹ Por. H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, 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 nn.

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w ciągu całego, 12-letniego analizowanego okresu nastąpił radykalny, bo ponad 95-procentowy spadek ogólnej kwoty odliczeń od dochodu, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby podatników odliczających ulgi o 69%, co oznacza redukcję odliczeń *per capita* o ponad 86% (z 7045 zł w 2000 roku do 962 zł w 2011 roku). Należy tu też zauważyć, iż w latach 2000–2011 następowały po sobie zarówno zwwyżki, jak i zniżki kwot odliczeń w porównaniu z poprzednim rokiem, jednak konsekwentne eliminowanie z konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych kolejnych ulg spowodowało rzeczoną redukcję za cały ten okres.

Struktura odliczeń ulg od dochodu stanowi odzwierciedlenie istniejących w poszczególnych latach podatkowych preferencji, z których mogli skorzystać podatnicy. O ile jeszcze w latach 2000–2004 największy udział w ogólnej kwocie odliczeń miały ulgi z tytułu wydatków mieszkaniowych, o tyle za wyjątkiem lat 2008–2009 były to ulgi z tytułu wydatków na Internet. Warto też dostrzec znikomy udział obowiązującej od 2007 roku ulgi z tytułu wydatków na nowe technologie, co, niestety, z jednej strony świadczy o nieinwestowaniu przez przedsiębiorców w nowe rozwiązania techniczne, z drugiej zaś – o konieczności spełnienia wielu warunków umożliwiających przedsiębiorcy skorzystanie z tej ulgi¹³. Brak zmian w tej sferze stanowi istotną barierę we wzroście nakładów na B+R w makroskali i tym samym trudności w osiągnięciu przez Polskę celów zawartych w strategii *Europa 2020*.

Z kolei sytuacja obserwowana w zakresie stosowania ulg bezpośrednich była zbliżona do już opisaney. Tu także, porównując początek i koniec analizowanego

¹³ Za nowe technologie uważa się wiedzę technologiczną w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań i prac rozwojowych. Wiedza ta umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów lub usług i nie jest stosowana na świecie przez okres dłuższy niż ostatnich pięć lat, co potwierdza opinia niezależnej od podatnika jednostki naukowej w rozumieniu Ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (DzU nr 96, poz. 615). Przez nabycie nowej technologii rozumie się nabycie praw do wiedzy technologicznej, w drodze umowy o ich przeniesienie oraz korzystanie z tych praw. Prawo do odliczenia przysługuje podatnikowi uzyskującemu przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej, który w roku dokonywania odliczeń oraz w roku poprzednim nie prowadził działalności w specjalnej strefie ekonomicznej na podstawie stosownego zezwolenia. Odliczenie przysługuje w kwocie nie wyższej niż dochód osiągnięty z tytułu prowadzenia działalności w danym roku. Podatnik traci prawo do odliczeń związanych z nabyciem nowej technologii, jeżeli przed upływem trzech lat (licząc od końca roku podatkowego, w którym wprowadził ją do ewidencji): 1) udzieli w jakiegokolwiek formie lub części prawa do nowej technologii innym podmiotom (za wyjątkiem przeniesienia prawa w wyniku przekształcenia formy prawnej oraz łączenia lub podziału dotychczasowych przedsiębiorców) albo 2) zostanie ogłoszona jego upadłość obejmująca likwidację majątku lub zostanie postawiony w stan likwidacji, albo 3) otrzyma zwrot wydatków na tę technologię w jakiegokolwiek formie.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Wydatki mieszkaniowe	I	44830	54345	12590	29512	5235	2401	2411	446	12247	1909	5280	4918
	II	41233	86140	24057	19861	5573	0	4201	0	790	0	0	1899
	III	175373	87448	22543	399861	3646	0	0	0	4421	-	-	-
	Σ	261426	227933	59190	449234	14454	2401	6612	446	17458	1909	5280	6817
Wydatki na Internet	I	-	-	-	-	-	4065	5917	6373	6015	8841	12277	9537
	II	-	-	-	-	-	962	678	1124	1007	216	605	346
	III	-	-	-	-	-	0	268	303	249	-	-	-
	Σ	-	-	-	-	-	5027	6863	7800	7271	9057	12882	9883
Wydatki na nabycie nowych technologii	I	-	-	-	-	-	-	-	66	51	25	243	244
	II	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	15	18
	III	-	-	-	-	-	-	-	0	0	-	-	-
	Σ	-	-	-	-	-	-	-	66	51	25	258	262
Ogółem		470162	540411	121139	556400	17415	11277	16318	11796	30246	84908	21544	21858

P – przedział skali podatkowej.

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

Tabela 2

Struktura wykorzystania ulg podatkowych odliczanych od dochodów osiągniętych wyłącznie z działalności gospodarczej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2011 (%)

Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Darowizny	41,48	37,48	36,04	17,52	6,08	12,99	3,96	24,96	7,14	83,39	1,86	7,28
Składki na rzecz organizacji, do których przynależność jest obowiązkowa	2,18	2,20	2,46	1,62	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki na cele rehabilitacyjne	0,74	0,73	4,22	0,09	10,92	21,14	13,46	4,58	10,93	3,67	12,64	15,12
Ulgi inwestycyjne powszechne	-	17,42	8,42	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki mieszkaniowe	55,60	42,18	48,86	80,74	83,00	21,29	40,52	3,78	57,72	2,25	24,51	31,19
Wydatki na Internet	-	-	-	-	-	44,58	42,06	66,12	24,04	10,67	59,79	45,21
Wydatki na nabycie nowych technologii	-	-	-	-	-	-	-	0,56	0,17	0,03	1,20	1,20
Ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 3

Wykorzystanie ulg podatkowych odliczanych od podatku u podatników osiągających dochody wyłącznie z działalności gospodarczej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2011 (tys. zł)

Tytuł odliczenia	P	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	11	13	14
Ulga za wykształcenie uczniów	I	29906	17119	8399	5476	6282	4232	5871	4842	4029	8138	4555	1361
	II	19348	16858	24343	27115	10244	6905	12360	5595	5600	7105	10121	0
	III	31847	22405	53317	43727	1133	1131	3862	0	0	–	–	–
	Σ	81101	56382	86059	76318	17659	12268	22093	10437	9629	15243	14676	1361
Wydatki na dojazdy dzieci do szkół	I	380	221	296	171	–	–	–	–	–	–	–	–
	II	67	61	47	111	–	–	–	–	–	–	–	–
	III	39	56	30	39	–	–	–	–	–	–	–	–
	Σ	486	338	373	321	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych	I	49	18	18	86	–	–	–	–	–	–	–	–
	II	11	83	0	0	–	–	–	–	–	–	–	–
	III	7	0	0	0	–	–	–	–	–	–	–	–
	Σ	67	101	18	86	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne świadczenia zdrowotne	I	1685	2002	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	II	868	912	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	III	885	715	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Σ	3438	3629	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne doszkąlanie i doskonalenie zawodowe podatnika	I	732	734	704	1090	–	–	–	–	–	–	–	–
	II	278	104	111	435	–	–	–	–	–	–	–	–
	III	221	452	162	176	–	–	–	–	–	–	–	–
	Σ	1231	1290	977	1701	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	I	3092	4172	4663	3350	–	–	–	–	–	–	–	–
	II	1117	978	1735	888	–	–	–	–	–	–	–	–
	III	814	1085	780	1584	–	–	–	–	–	–	–	–
	Σ	5023	6235	7178	5822	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki mieszkaniowe	I	80167	82643	92939	87603	87339	53483	11200	7650	2471	5619	1297	836
	II	62425	58156	44429	81386	41067	31916	7403	587	157	0	0	1049
	III	79073	69688	42947	62476	3607	5481	2946	1621	931	–	–	–
	Σ	221665	210487	180315	231465	132013	90880	21549	9858	3559	5619	1297	1885
Ulga za wychowywanie dzieci	I	–	–	–	–	–	–	–	63911	71060	91468	106574	108842
	II	–	–	–	–	–	–	–	11896	17360	7746	7138	10784
	III	–	–	–	–	–	–	–	2966	2102	–	–	–
	Σ	–	–	–	–	–	–	–	78773	90522	99214	113712	119626
Ulga wg art. 27g ustawy	I	–	–	–	–	–	–	–	–	73	0	0	1300
	II	–	–	–	–	–	–	–	–	0	0	0	0
	III	–	–	–	–	–	–	–	–	0	–	–	–
	Σ	–	–	–	–	–	–	–	–	73	0	0	1300
Ogółem		313011	278462	274920	315713	149672	103148	43642	99068	103783	120076	129685	124172

P – przedział skali podatkowej

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 4

Struktura wykorzystania ulg podatkowych odliczanych od podatku u podatników osiągających dochody wyłącznie z działalności gospodarczej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2011 (%)

Tytuł odliczenia	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ulgę za wykształcenie uczniów	25,91	20,25	31,30	24,17	11,80	11,89	50,62	10,54	9,28	12,69	11,32	1,10
Wydatki na dojazdy dzieci do szkół	0,16	0,12	0,14	0,10	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych	0,02	0,04	0,01	0,03	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne świadczenia zdrowotne	1,10	1,30	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne dokształcanie i doskonalenie zawodowe podatnika	0,39	0,46	0,36	0,54	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	1,60	2,24	2,61	1,84	–	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki mieszkaniowe	70,82	75,59	65,59	73,32	88,20	88,11	49,38	9,95	3,43	4,68	1,00	1,52
Ulgę za wychowywanie dzieci	–	–	–	–	–	–	–	79,51	87,22	82,63	87,68	96,34
Ulgę wg art. 27g ustawy	–	–	–	–	–	–	–	–	0,07	0,00	0,00	1,05
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: jak w tabeli 1.

Dla oceny stopnia oddziaływania ulg podatkowych na poziom opodatkowania dochodów w latach 2000–2008 nie bez znaczenia jest kwestia, kto i jak wśród podatników uzyskujących dochody wyłącznie z działalności gospodarczej wykorzystywał określone preferencje podatkowe. W tym celu podatnicy zostali pogrupowani według poziomu dochodów wyznaczonych przez przedziały progresywnej skali podatkowej, przy czym należy mieć na uwadze, że w latach 2000–2008 obowiązywała trójprzedziałowa skala (ze stawkami 19%, 30% i 40%), a od 2009 roku obowiązuje skala dwuprzędziałowa (ze stawkami 18% i 32%).

Tabela 5

Wykorzystanie ulg podatkowych odliczanych od dochodów osiąganych wyłącznie z działalności gospodarczej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2011 według przedziałów skali podatkowej

Kwota odliczeń (tys. zł)												
Przedział	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	63581	77478	22457	36436	7368	9181	10014	8488	22124	14584	20924	19545
II	66815	106050	35820	26360	5739	2026	6036	2696	3318	70324	620	2313
III	339766	356883	62862	493604	4308	70	268	612	4804	–	–	–
Ogółem	470162	540411	121139	556400	17415	11277	16318	11796	30246	84908	21544	21858
Struktura (%)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	13,52	14,34	18,54	6,55	42,31	81,41	61,37	71,96	73,15	17,18	97,12	89,42
II	14,21	19,62	29,57	4,74	32,95	17,97	36,99	22,86	10,97	82,82	2,88	10,58
III	72,27	66,04	51,89	88,71	24,74	0,62	1,64	5,19	15,88	–	–	–
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: jak w tabeli 1.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 5, największy udział w ogólnej sumie odliczeń od dochodu do 2003 roku mieli podatnicy z III przedziału skali podatkowej, a od 2004 roku – z I przedziału, za wyjątkiem 2009 roku, w którym to dominowali podatnicy z II przedziału. W ujęciu odliczeń od dochodu *per capita*, w latach 2000–2004 oraz w 2008 roku największe kwoty przypadały podatnikom z III przedziału, w 2005 roku i latach 2010–2011 – podatnikom z I przedziału, a w latach 2006–2007 i w 2009 roku – podatnikom z II przedziału skali podatkowej.

Analizując, z kolei, poszczególne rodzaje ulg, to do 2003 roku odliczeń z tytułu darowizn, ulg inwestycyjnych, składek na rzecz organizacji, do których przynależność jest obowiązkowa, wydatków mieszkaniowych, dokonywali przede wszystkim podatnicy z III przedziału, natomiast podatnicy z I przedziału skali podatkowej (za wyjątkiem lat 2002–2003) głównie odliczali wydatki na cele rehabilitacyjne. Również podatnicy z I przedziału, począwszy od 2004 roku, realizowali największe kwoty odliczeń darowizn (za wyjątkiem lat 2007 i 2009), wydatków mieszkaniowych, wydatków na Internet i wydatków na nabycie nowych technologii (tabela 1).

Odnosząc się w niniejszej analizie do ulg bezpośrednich, niezmiennie dominującą i stopniowo rosnącą pozycję w udziale w kwocie ogólnej odliczeń od podatku mieli podatnicy z I przedziału, a w dalszej kolejności – z II przedziału (tabela 6). W ujęciu odliczeń od podatku *per capita*, w latach 2000–2003 oraz

w 2005–2008, największe kwoty przypadały na rzecz podatników z III przedziału, natomiast w 2005 roku i w latach 2009–2011 – podatników z II przedziału skali podatkowej.

Tabela 6

Wykorzystanie ulg podatkowych odliczanych od podatku u podatników osiągających dochody wyłącznie z działalności gospodarczej w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000–2011 według przedziałów skali podatkowej

Kwota odliczeń (tys. zł)												
Przedział	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	116011	106909	107019	97776	93621	57715	17071	76403	77633	105225	112426	112339
II	84114	77152	70665	109935	51311	38821	19763	18078	23117	14851	17259	11833
III	112886	94401	97236	108002	4740	6612	6808	4587	3033	–	–	–
Ogółem	313011	278462	274920	315713	149672	103148	43642	99068	103783	120076	129685	124172
Struktura (%)												
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I	37,06	38,39	38,93	30,97	62,55	55,95	39,12	77,12	74,80	87,63	86,69	90,47
II	26,87	27,71	25,70	34,82	34,28	37,64	45,28	18,25	22,27	12,37	13,31	9,53
III	36,06	33,90	35,37	34,21	3,17	6,41	15,60	4,63	2,92	–	–	–
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: jak w tabeli 1.

Analiza poszczególnych tytułów do odliczeń od podatku za cały badany okres wskazuje, że za wyjątkiem lat 2000–2003 i 2011 roku w odniesieniu do ulgi za wykształcenie uczniów zasadniczo największą kwotę odliczeń ulg bezpośrednich wykazywali podatnicy z I przedziału skali podatkowej. Od tej reguły odstępstwo stanowił rok 2011 w zakresie ulgi na wydatki mieszkaniowe, których najwięcej dokonali podatnicy z II przedziału (tabela 3).

W tym miejscu nasuwa się pytanie, jak stosowanie ulg pośrednich i bezpośrednich przełożyło się na redukcję poziomu opodatkowania dochodów przedsiębiorców. Szukając odpowiedzi, należy przeanalizować kształtowanie się nominalnych i efektywnych obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych uzyskujących dochody wyłącznie z działalności gospodarczej w poszczególnych przedziałach skali podatkowej w latach 2000–2011 (tabela 7).

Tabela 7

Obciążenie dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych
podatników osiągających dochody wyłącznie z działalności gospodarczej
w latach 2000–2011 (%)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Obciążenie nominalne												
przedział I	15,41	15,12	14,97	14,92	14,86	14,93	14,93	15,08	15,23	15,41	15,53	15,59
przedział II	21,46	21,28	20,95	21,21	20,13	20,92	20,55	20,48	20,43	22,03	21,01	21,63
przedział III	33,83	35,82	32,69	34,05	29,77	29,87	28,99	30,73	31,57	–	–	–
Ogółem	27,12	28,53	24,21	26,37	17,89	18,26	17,44	18,04	18,86	16,47	16,25	16,57
Obciążenie efektywne												
przedział I	12,55	12,56	12,51	12,83	12,84	13,38	14,10	12,50	12,60	13,27	13,57	13,78
przedział II	17,46	17,21	17,28	17,00	16,08	17,36	17,28	16,93	17,39	19,65	18,36	20,12
przedział III	28,64	33,01	29,80	29,17	24,77	27,41	22,04	21,52	29,69	–	–	–
Ogółem	22,71	25,56	21,28	22,35	15,01	16,11	15,52	14,48	16,26	14,30	14,19	14,81

Źródło: jak w tabeli 1.

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. Oczywiście istotniejsza wartość poznawcza kryje się w odpowiedzi na pytanie, która z wymienionych grup podatników skorzystała w tym aspekcie z tych ulg w większym stopniu. Analiza danych zawartych w tabeli 7 wskazuje, że w badanym okresie nie było jednej grupy podatników, która byłaby wyłącznym beneficjentem korzyści płynących z istnienia ulg podatkowych. Dotyczyło to jednak przede wszystkim podatników z II przedziału skali podatkowej (lata 2001–2002, 2005, 2008–2010) oraz podatników z III przedziału (rok 2000 oraz lata 2003–2004 i 2006–2007). Największa redukcja poziomu obciążeń podatkowych wystąpiła w 2007 roku u podatników z III przedziału skali podatkowej (9,21 pkt proc.), natomiast najmniejsza w 2006 roku u podatników z I przedziału (0,83 pkt proc.).

Z pewnością prawdziwa jest konstatacja, iż redukcja stawek podatkowych i zmniejszenie progresji w celu zmniejszenia obciążeń fiskalnych może mieć znaczący wpływ na ułatwienie działania przedsiębiorcom na rynku i utrzymanie się na nim¹⁴. Przedstawione dane wskazują, że stosowane w polskim systemie podatkowym preferencje, mające na celu mitygowanie progresji w odniesieniu do grup przedsiębiorców wykazujących wyższą dochodowość w ramach prowa-

¹⁴ Zob. W.M. Gentry, R.G. Hubbard, *Tax policy and entry into entrepreneurship*, Mimeograph, Columbia University 2002, s. 34.

dzionej przezeń działalności gospodarczej, jest – zwłaszcza w ostatnim okresie – ograniczone i wbrew obiegowej opinii grupy najzamożniejsze nie są już głównymi beneficjentami tych rozwiązań.

Podsumowanie

Zwolennicy progresywnego opodatkowania dochodów często zastrzegają, że przy jego stosowaniu 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 kształtowania się 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.

Należy też podkreślić, że w całym badanym okresie ciężary podatkowe nie zostały rozłożone na tyle nierównomiernie pomiędzy podatników, aby uniknąć negatywnych efektów progresji podatkowej w postaci antybodźca hamującego aktywność gospodarczą i osiąganie wyższych dochodów. Nie można tu zatem mówić o spełnianiu przez istniejące w tej postaci rozwiązania zasad równomiernego i sprawiedliwego opodatkowania dochodów.

Warto też dodać, iż sama progresja zwiększa stopień niestabilności wydajności podatku i silnie reaguje na zmiany w przedmiocie opodatkowania. Im jest ona silniejsza i w odczuciu bardziej niesprawiedliwa, tym reakcja ta staje się bardziej znacząca. Zachęca do uchylania się od opodatkowania¹⁵ i działania w „szarej strefie” gospodarczej, co ma zarówno negatywne konsekwencje dla budżetu państwa, jak i dla samych przedsiębiorców, nadmiernie angażujących swój poten-

¹⁵ Por. K.A. Kinsey, H.G. Grasmick, K.W. Smith, *Framing justice: taxpayer evaluations of personal tax burdens*, „Law & Society Review” 1991, vol. 25, no. 4, s. 845–874.

cjał w działania mające zaniżyć dochody podlegające opodatkowaniu (zjawisko ukrywania źródeł przychodów, wykazywania fikcyjnych kosztów). Zwiększa to ryzyko podatkowe w prowadzeniu działalności gospodarczej i naraża na ponoszenie odpowiedzialności karnoskarbowej¹⁶.

Kwestie te są szczególnie ważne w okresie ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, kiedy należy wspierać aktywność gospodarczą przez tworzenie zachęt podatkowych, które z jednej strony stanowią będą antidotum na niekorzystną sytuację na rynku pracy, z drugiej zaś – w średniookresowym horyzoncie czasowym przyczynią się do wzrostu wpływów budżetowych z tytułu podatków dochodowych. Niestety, w latach 2010–2011 właśnie najzamożniejsi podatnicy wykazali spadek przeciętnej kwoty podatku o 24%.

W kontekście przedstawionych tu analiz niezwykle trudno byłoby dokonać konstatacji, iż ulgi podatkowe stanowiły skuteczne narzędzie w osiąganiu wyznaczonych celów polityki gospodarczej państwa oraz by w pełni umożliwiały wypełnianie przypisanych podatkowi funkcji. Należy szczególnie podkreślić, że dla samych podatników, a zwłaszcza przedsiębiorców, najważniejsze jest, aby ulgom nadać kształt, który będzie racjonalny ekonomicznie i zbieżny z uniwersalnymi zasadami podatkowymi.

Bibliografia

- Bräuer K., *Probleme einer Finanz- und Steuerreform*, P. Siebeck, Bad Wörishofen 1954.
- Burda Z., Johnston D., Jurkiewicz J., Kaminski M., Nowak M.A., Papp G., Zahed I., *Wealth condensation in Pareto macroeconomies*, „Physical Review E” 2002, vol. 65, no. 2.
- Famulska T., *Ryzyko podatkowe a przedsiębiorczość*, w: *Prawno-ekonomiczne aspekty rozwoju przedsiębiorczości*, cz. I: *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002–2003*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2003.
- Friedman M., *Kapitalizm i wolność*, Fundacja im. A. Smitha, Warszawa 1993.
- Gentry W.M., Hubbard R.G., *Tax policy and entry into entrepreneurship*, Mimeograph, Columbia University 2002.
- Głuchowski J., *Charakterystyka ogólna ulg i zwolnień podatkowych*, w: *Formy zmniejszenia wysokości podatków w Polsce*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

¹⁶ Zob. T. Famulska, *Ryzyko podatkowe a przedsiębiorczość*, w: *Prawno-ekonomiczne aspekty rozwoju przedsiębiorczości*, cz. I: *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002–2003*, red. J. Ostaszewski, SGH, Warszawa 2003.

- Kinsey K.A., Grasmick H.G., Smith K.W., *Framing justice: taxpayer evaluations of personal tax burdens*, „Law & Society Review” 1991, vol. 25, no. 4.
- Komar A., *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczenie dla reformy polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 4.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Romer Ch.D., Romer D.H., *The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks*, „The American Economic Review” 2010, vol. 100, no. 3.
- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, DzU nr 96, poz. 615.
- Wacker W.H., *Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung*, Vahlen, München 1994.
- Wagenhals G., *Incentive and redistribution effects of the German tax reform 2000*, „FinanzArchiv/Public Finance Analysis” 2000, vol. 57, no. 3.
- Young H.P., *Sprawiedliwy podział*, Scholar, Warszawa 2003.

THE USE OF TAX RELIEFS IN TAXATION OF INDIVIDUALS ENTERPRISES IN GENERAL RULES

SUMMARY

The article discusses the problems related to the use of tax reliefs on the level of progressive taxation of individuals. Here there were presented types, size and structure used in the tax years 2000-2011. A detailed analysis of the various groups of taxpayers and their nominal and effective level of tax burden was helped to identify the main beneficiaries of tax preferences. 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 period used system of tax relief was not optimal and could adversely affect the behavior of taxpayers.

Keywords: fiscal policy, tax policy, income tax, tax relief