

Lukasz Furman¹

PREFERENCJE PODATKOWE W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH

Streszczenie: W ramach systemu podatkowego istnieją różne elementy, które wykorzystywane są do poprawnego wyliczenia zobowiązania podatkowego. Wśród tych części konstrukcji podatkowej można wyróżnić preferencje podatkowe, które związane są ze zwolnieniami i ulgami podatkowymi pozwalającymi realnie obniżyć ciężar podatkowy. W Polsce w okresie potransformacyjnym funkcjonowały ulgi podatkowe polegające na odliczeniach od dochodu oraz od podatku. W ramach artykułu zwrócono uwagę w szczególności na ulgi funkcjonujące w podatku dochodowym od osób fizycznych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że wprowadzane rozwiązania w postaci ulg często były nieprzemyślane i nieadekwatne do rozwiązań gospodarczych. Przed ich wprowadzeniem często nie była przeprowadzana wnikliwa analiza. System ulg stał się przez to nieadekwatny do potrzeb gospodarczych.

Słowa kluczowe: podatek, budżet, udział

Wstęp

Różnorodność konstrukcji podatku dochodowego w Polsce sprawia, że system jest skomplikowany i trudny do stosowania. Komplikacje w ustaleniu zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości wynikają ze zbyt wielu uregulowań m. in. dotyczących kosztów uzyskania przychodów czy też ulg i zwolnień. Szczególnie ważna jest ta ostatnia kwestia, związana z elementem podatku, które wpływają na obniżenie jego ciężaru. W związku z powyższym w niniejszym artykule:

¹ dr Łukasz Furman, Katedra Finansów Wydziału Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski.

- dokonano teoretycznego wyjaśnienia pojęcia preferencji podatkowych,
- przedstawiono w ujęciu wartościowym ulgi podatkowe wraz z ich analizą, obowiązujące w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w okresie potransformacyjnym, czyli od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej. W szczególności zwrócono uwagę na ulgi podatkowe, które można odliczyć zarówno od dochodu jak i podatku.

Zakończenie stanowią wnioski z przeprowadzonej analizy.

Pojęcie preferencji podatkowych

Mianem preferencji podatkowych zwykło się określać w systemie podatkowym konstrukcje, które mają na celu stymulowanie podatników w kierunku działań pożądaných przez ustawodawcę, a także eliminowanie tych nieakceptowanych w gospodarce². Znaczący wkład w analizę podatków i ich preferencji wnieśli S. James oraz C. Nobes³, którzy pojęcie to definiowali jako faworyzowanie przez podatników poszczególnych grup podatników lub różnych rodzajów działalności przez redukcję obciążeń na nie nakładanych. Pionierem w badaniach nad preferencjami podatkowymi był również S. Suurya, który analizował pod tym kątem system podatkowy Stanów Zjednoczonych⁴.

W Europie wymienionymi zagadnieniami zajmowali się H. Polackova-Brxi, Ch. M. A. Valenduc i Z. L. Swift. W Polsce natomiast kwestie związane z preferencjami podatkowymi zostały poruszone w 1998 r. w *Białej Księdze Podatków*⁵.

Specjaliści od regulacji podatkowych uważają, że ulgi mają swoje uzasadnienie społeczne, gospodarcze, zdrowotne itp. Zastosowanie preferencji podatkowych ma wywrzeć określone skutki u podatnika, jak również w gospodarce. Konstrukcja ulg, odliczeń itp. musi być więc prosta, aby zapewniała podatnikowi ich efektywne wykorzystanie⁶.

² Sz. Bryndziak, *Wady preferencji podatkowych w kontekście bezpośrednich wydatków budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 52/2012, s. 180.

³ S. James, Ch. Nobes, *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe 1987, s. 307.

⁴ L. E. Burman, *Is the tax expenditures concept still relevant?*, National Tax Journal 2003, vol. LVI, nr 3, September, s. 613. Zob. również S. Surrey, *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1973.

⁵ Strona internetowa: www.mofnet.gov.pl, dostęp 10.10.2016 r.

⁶ A. Kędzierska-Szczepaniak, *Ulga prorodzinna – znaczenie budżetów gospodarstw domowych i jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fiła, *Konsekwencje. Zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, Wydawnictwo Difin 2013, s. 220.

Pojawiają się również głosy, że obecny system podatkowy w Polsce w swej istocie jest tak skonstruowany, iż nie uwzględnia rzeczywistej sytuacji podatnika⁷.

Autorzy publikacji *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce* twierdzą, iż ulgi podatkowe ograniczają dochody budżetu oraz są przyczyną licznych nadużyć, przez które traci również budżet. Pozytywną stroną w funkcjonowaniu ulg widzą w ograniczaniu szarej strefy, ale tylko w warunkach, kiedy one skutecznie działają⁸.

Ulgi, zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych ze szczególnym uwzględnieniem ulgi na wychowanie dzieci

Literatura przedmiotu wskazuje często na fakt, iż podatek dochodowy od osób fizycznych jest postrzegany jako najbardziej sprawiedliwy instrument opodatkowania dochodów gospodarstw domowych przy zastosowaniu szerokiego katalogu ulg, zwolnień czy też odliczeń⁹. Pojęcie sprawiedliwości w systemie podatkowym jest różnie postrzegane i do dziś nie opracowano jednoznacznej definicji¹⁰. Na płaszczyźnie omawianego podatku trudno jest wyrazić opinię, która technika wyliczania zobowiązania podatkowego jest najwłaściwsza, wybierając spośród podatku progresywnego, liniowego czy zryczałtowanego. Antkiewicz w swoim artykule wskazuje, iż obłożenie wszystkich podatników jednolitą stawką może zostać przyjęte jako sprawiedliwe bądź niesprawiedliwe¹¹. Sprawiedliwość w tym wymiarze mogłaby się

⁷ Tamże, s. 221.

⁸ *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Federowicz, T. Kierczyński, Wydawnictwo Difin 2004, s. 159.

⁹ J. Kulicki, *Opodatkowanie osób fizycznych. Podatek dochodowy w państwach UE. Analiza porównawcza z symulacją obciążeń fiskalnych w Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2006, s. 20.

¹⁰ W teorii ekonomii wyróżnia się dwa pojęcia sprawiedliwości podatkowej. Pierwsza z nich to sprawiedliwość pozioma, która oznacza równe traktowanie osób znajdujących się w takiej samej sytuacji. Oznacza to, iż jednostki gospodarujące ulokowane w takich samych warunkach ekonomicznych muszą być traktowane pod względem podatkowym jednakowo. W tym przypadku dla podatnika nie można przyznać żadnych przywilejów podatkowych. Z kolei sprawiedliwość pionowa wyraża się w różnym traktowaniu różnych podatników, co w rzeczywistości podatkowej powinno skutkować niejednakowym opodatkowaniem.

¹¹ S. Antkiewicz, *Kształtowanie polskiego systemu podatkowego w sposób przyjazny obywatelom na przykładzie preferencji społecznych dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych* [w:] *Behawioralne determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, red. P. Kulawczuk, A. Poszewiecki, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 218.

opowiadać za tym, iż osoby uzyskujące wynagrodzenie znacznie powyżej średniej płaciłyby wyższe podatki z uwagi na wyższe dochody. Z drugiej strony niesprawiedliwość wyrażałaby się w braku dostosowania wysokości podatku do indywidualnej sytuacji dochodowej podatnika.

System podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce realizuje przede wszystkim funkcję fiskalną, polegającą na gromadzeniu dochodów budżetu państwa. Dostrzegalne jest również wykonywanie funkcji społecznej poprzez osiąganie określonych celów społecznych (wprowadzenie do systemu podatkowego ulg i zwolnień podatkowych)¹².

Katalog zwolnień przedmiotowych zawiera art. 21 ust. 1 ustawy z 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w którym to zawarto około 130 przypadków niepobierania podatku od osiągniętych przychodów. Dotyczą one m.in. stypendiów otrzymywanych na podstawie przepisów o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki; świadczeń i dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych czy stypendiów doktoranckich.

Ulg podatkowe z kolei zostały uregulowane w art. 26 i art. 26d ww. ustawy. Od 2004 r. system ulg i zwolnień został znacząco przebudowany. Zrezygnowano z wielu ulg i zaostorzono warunki dla korzystania z pozostałych, np. pozostawiono ulgę budowlaną, która pozwalała odpisywać od dochodu odsetki zapłacone od zaciągniętego kredytu budowlanego, ale tylko osobom, które zaciągnęły kredyt do 2006 r. Odsetki natomiast mogły być odpisywane na bazie praw nabytych do czasu spłaty kredytu. Funkcjonująca wówczas ulga budowlana nie była przemyślana, stanowiła następstwo wycofania z obiegu prawnego przepisów dotyczących „dużej ulgi budowlanej”, która z powodzeniem funkcjonowała przez ponad 10 lat, od chwili wprowadzenia podatku PIT. Pierwotna ulga nie faworyzowała pewnych grup podatników, tak jak to było w przypadku ulgi odsetkowej. Pozwalała ona każdemu podatnikowi odpisywać od dochodu zakupione materiały budowlane na potrzeby budowy bądź remontu budynku mieszkalnego. Dobrą stroną tej ulgi był obowiązek posiadania faktury zakupu materiałów budowlanych, który sku-

¹² M. Podstawka, A. Deresz, *Ulg i zwolnienia oraz progresja w podatku dochodowym od osób fizycznych jako sposoby realizacji polityki społecznej oraz propozycje ich zmian w warunkach kryzysu*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Oddział w Krakowie nr 10/2011, s. 194.

tecznie ograniczał szarą strefę. Ulga odsetkowa to została wycofana z katalogu ulg i nie doczekała się nowego podobnego rozwiązania. Taki stan należy uznać za niezadowolający. Rząd co prawda miał nowy program wspierania mieszkalnictwa, ale niezupełnie związany z systemem podatkowym i skierowany do wąskiej grupy osób. Wycofanie ulgi odsetkowej sprawiło, że system ulg podatkowych w tym zakresie stracił na znaczeniu. Nie obmyślono skutecznego narzędzia, które aktywizowałby podatników do procesu inwestycyjnego. System wspierania budownictwa poprzez odliczenie od dochodów był skutecznym narzędziem do poprawy warunków bytowania społeczeństwa, ponieważ obejmował wszystkie jego klasy, od najmniej do najlepiej zarabiających. Ponadto państwo nie wydatkowało z budżetu żadnych środków, co eliminowało koszty transakcyjne. Jedyne koszty, który mógł się pojawić, to opłacenie czynności związanej ze sprawdzeniem zasadności wykorzystania ulgi podatkowej, jednak te mogły okazać się dość znaczne, bowiem przepisy dotyczące ulgi nie precyzowały wielu spraw, np. pierwszych wydatków związanych z inwestycją. Ustawodawca zezwolił na odliczanie poszczególnych wydatków poniesionych na cele budowlane, nie wskazując jednak, jakie to są wydatki i jak prawidłowo można je odliczyć, by nie wzbudziło to zastrzeżeń. Ministerstwo Finansów nie sprecyzowało w ogólnych informacjach do podatników znaczenia tych terminów prawnych. W praktyce de facto podatnik nie musiał mieć pozwolenia na budowę oraz tytułu prawnego do gruntu, jednak, według organów podatkowych, legitymowanie się takimi dokumentami było niezbędne do przyznania prawa do skorzystania z ulgi. W tej sytuacji stwierdzenie, czy ulga podatnikowi się należy, czy też nie zależało wyłącznie od subiektywnej oceny organu podatkowego, dlatego w tym zakresie nie ustawa, a dobra wola urzędnika przyznaje bądź odbiera podatnikom prawo do odliczenia ulgi.

Z początkiem roku 2007 pojawiła się w podatku dochodowym od osób fizycznych nowa ulga na wychowanie dzieci, której celem było wspieranie polityki prorodzinnej. Polegała na odliczeniu odpowiedniej kwoty na każde dziecko od podatku dochodowego po dokonaniu odliczeń z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. Z ulgi mogli skorzystać tylko podatnicy rozliczający podatek według skali progresywnej. Podatnik mógł skorzystać z ulgi tylko w przypadku odpowiednich dochodów. Warto zauważyć, że przy niższych dochodach większość podatku należnego przy wymienionym poziomie do-

chodów pokrywana jest składką na ubezpieczenie zdrowotne. Z ulgi tej nie będzie mógł skorzystać podatnik, który uzyskuje w roku dochody wolne od podatku. Z przewidzianych reguł obowiązywania ulgi wynika, że może ona wpływać na wielkość dochodu stanowiącego podstawę przyznania świadczeń na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych¹³.

Tabela 1. Odliczenie od podatku na każde wychowywane dziecko

Lp	Rok	Kwota
1	2007	1145,08 zł
2	2008	1173,70 zł
3	2009	1112,04 zł
4	2010	1112,04 zł
5	2011	1112,04 zł
6	2012	1112,04 zł
7	2013	1112,04 zł – I i II dziecko 1668,12 zł – III dziecko 2224,08 zł – IV dziecko i następne
8	2014	1112,04 zł – I i II dziecko 2000,04 zł – III dziecko 2700,00 zł – IV i kolejne i dziecko
9	2015	1112,04 zł – I i II dziecko 2000,04 zł – III dziecko 2700,00 zł – IV i kolejne dziecko
10	2016	1112,04 zł – I i II dziecko 2000,04 zł – III dziecko 2700,00 zł – IV i kolejne dziecko

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Widząc, że ulga nie była w pełni wykorzystywana przez podatników, którzy uzyskują małe dochody, w zeznaniu za 2015 r. władze wprowadziły możliwość ubiegania się o zwrot niewykorzystanej kwoty ulgi za poprzedni rok. Takie działanie ma na celu pomoc rodzinom, które zarabiają na tyle mało lub mają na tyle dużo dzieci, że nie są w stanie wykorzystać pełnej kwoty ulgi w zeznaniu rocznym. Mimo tej zmiany wprowadzonej w systemie podatkowym, podatnicy płacący podatek wg najmniejszej stawki niewiele zyskali. Ich podatek zapłacony w następnym roku mógł być zmniejszony o niewyko-

¹³ Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. nr 223, poz. 2255).

rzystany limit ulgi, ale w przypadku, kiedy był on niski, podatnik nie mógł skorzystać z nowego limitu. Takie wspomaganie rodzin nie jest odpowiednie. Polityka prorodzinna powinna być prowadzona w odmienny sposób, a nie przy wykorzystaniu systemu podatkowego. Państwo winno prowadzić redystrybucję otrzymywanych dochodów i kierować je do osób faktycznie potrzebujących tego wsparcia.

W literaturze przedmiotu, jak również danych Ministerstwa Finansów nie natrafiono na publikacje, które przedstawiałyby koszt obsługi ulgi dla budżetu. Chodzi tutaj przede wszystkim o weryfikację wydatków na administrację podatkową, która musiała sprawdzić rozliczenia podatników, a następnie dokonać zwrotu. Wsparcie finansowe z budżetu powinno być kierowane do osób najbardziej potrzebujących, zwłaszcza jeśli chodzi o wychowanie dzieci. Konieczne jest wskazanie, że ulga na dzieci wprowadzona od 2007 r., a później wielokrotnie poprawiana, spowodowała duży ubytek dochodów budżetowych. W roku 2007 było to około 6 mld zł. Jak na polski budżet to bardzo znacząca kwota, która musiała być uzupełniona przez inne źródła podatkowe. Dodatkowo, jak wskazuje Owsiak, w 2010 r. Ministerstwo Finansów podało, iż na skutek zmian w stawkach PIT i obniżkach składki rentowej utracono ponad 40 mld zł¹⁴. Zdecydowano się na podniesienie stawek VAT od 2011 r., co w pewnym stopniu zmniejszyło ubytki w budżecie państwa¹⁵. Przez kolejne lata rządy nie podnosiły kwoty odpisu na pierwsze dziecko i kolejne – niezmiennie wynosiła ona 1112,04 zł. W 2013 r. zdecydowano się na pewną korektę kwoty odliczenia dla trzeciego dziecka 1668,12 zł, a dla czwartego i następnych na kwotę 2224,08 zł. Od 2014 r. rząd podwyższył limity na: trzecie dziecko do 2000,04 zł, oraz na czwarte i kolejne 2700 zł. Limit ten obowiązywał przez kolejne 3 lata. Przy zwiększaniu limitu ustawodawca kierował się przede wszystkim chęcią zwiększenia liczby urodzeń. To jednak nie spowodowało gwałtownego wzrostu wskaźnika dzietności¹⁶. Instrument ulgi

¹⁴ S. Owsiak, *System podatkowy w okresie transformacji – próba oceny*, Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska Lublin – Polonia, Sectio H, Vol. 1/2016, s. 20.

¹⁵ A. Moździerz, *Kraje Grupy Wyszehradzkiej [w:] Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową krajów UE*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2015, s. 127.

¹⁶ Wskaźnik dzietności obrazujący liczbę dzieci przypadających na matkę w wieku rozrodczym sukcesywnie malał od 2004–1,22; 2005–1,23; 2005–1,24; 2006–1,27; 2007–1,30; 2008–1,4; 2009–1,4; 2010–1,4; 2011–1,3; 2012, 2013–1,26; 2014–1,33; 2015–1,32.

na wychowywanie dzieci według poczynionych analiz nie przyczynił się do osiągnięcia zamierzonego celu, jego efektywność była znikoma, spowodował natomiast duże koszty dla budżetu. Zmiany poczynione w 2013 r. doprowadziły w rezultacie do utracenia ulgi przez rodziny wielodzietne, które nie mogły z niej skorzystać ze względu na małe dochody. We wcześniejszych okresach jedynym kryterium dającym możliwość skorzystania z tej ulgi był fakt sprawowania opieki nad dzieckiem. Nowym rozwiązaniem – znacznie utrudniającym korzystanie z ulgi – było wprowadzenie dla podatników kryterium w postaci dochodów rodziny lub też osoby samotnie wychowującej dziecko.

Jak pisze Angelika Kędzierska-Szczepaniak wprowadzone zmiany miały odnieść się do zasad podatkowych, tj. sprawiedliwości i równości¹⁷. Opisane wcześniej zmiany w postaci wysokości ulgi z tytułu wychowania dzieci spowodowały modyfikację w opodatkowaniu rodzin posiadających jedno dziecko. Wprowadzone zasady przewidywały pozbawienie prawa do ulgi:

- dla dwojga rodziców w przypadku wspólnego opodatkowania, po przekroczeniu 112 tys. zł dochodów łącznie,
- dla samotnych rodziców po przekroczeniu 56 tys. zł.

Przewidywano, iż wprowadzona ulga na wychowanie dzieci zmniejszy ciężar podatkowy, który spoczywa na rodzinach wielodzietnych i stworzy możliwość skorzystania z niej przez każdą osobę posiadającą dziecko. Jednak zamierzenia nie zostały spełnione. Na etapie stosowania przepisów podatkowych pojawiły się w pierwszych dwóch latach problemy przy korzystaniu z ulgi przez rodziny zastępcze oraz rodziców dzieci, które studiowały poza granicami RP. Nie mogły one skorzystać z odliczenia. Inne kłopoty pojawiły się u osób pobierających zasiłek rodzinny. Przy ustalaniu prawa do zasiłku osoby te musiały doliczać do swoich dochodów kwotę otrzymaną z tytułu ulgi na wychowanie dzieci. Mogło to powodować przekroczenie kryterium dochodowego przy przyznawaniu zasiłku i tym samym odmowę jego udzielenia. Takie ukształtowanie ulgi wskazuje, iż ustawodawcy nie chodziło o wspieranie rodziny, bowiem te stanęły przed wyborem: czy lepiej skorzystać z ulgi czy też zasiłku rodzinnego.

¹⁷ A. Kędzierska-Szczepaniak, *Ulga prorodzinna-znaczenie...*, dz. cyt., s. 223.

Tabela 2. Wysokość dochodu uprawniającego do otrzymywania zasiłku rodzinnego wraz z wysokością dodatku na 1 dziecko

Lp.	Czas obowiązywania	Wysokość dochodu uprawniającego do otrzymania zasiłku	Wysokość zasiłku rodzinnego ze względu na wiek dziecka (miesięcznie)
1	01.11.2013–31.10.2014	539 zł	1–5 lat – 77 zł; 5–18 lat – 106 zł; 18–23 lat – 115 zł
2	01.11.2014–31.10.2015	zł	
3	01.11.2015 –31.10.2016	674 zł	1–5 lat – 89 zł; 5–18 lat – 118 zł; 18–23 lat – 129 zł
4	01.11.2016–31.10.2017	754 zł	1–5 lat – 95 zł; 5–18 lat – 124 zł; 18–23 lat – 135 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony INFOR www.infor.pl, dostęp 20.10.2016 r.

Analiza wysokości zasiłku rodzinnego w wymienionych okresach pozwala stwierdzić, iż były to bardzo niskie świadczenia ze strony państwa, które nie pokryły nawet minimum potrzeb związanych z egzystencją. Tym samym nietrafne wydaje się rozwiązanie z ograniczaniem ulgi rodzinnej w podatku dochodowym od osób fizycznych dla podatników, którzy korzystali z tej ulgi. Rozwiązania w tym zakresie nie są przystosowane do potrzeb osób fizycznych, szczególnie tych, które osiągają małe dochody i pobierają zasiłek rodzinny.

W kwestii poprawy sytuacji konieczne jest zniesienie ograniczeń w postaci dochodu. Innym spostrzeżeniem z zakresu ulgi rodzinnej, które budzi wątpliwość, jest ograniczenie jej stosowania w przypadku kiedy rodzina ma tylko jedno dziecko. Nie zdefiniowano celów, jakie ma spełniać ulga: po pierwsze, czy ma ona pomagać w finansowaniu potrzeb pojawiających się przy wychowaniu dzieci, czy też zamierzeniem ustawodawcy było zwiększenie liczby urodzeń dzieci.

Pozostałe ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych

W kolejnych latach, tj. 2009–2011, korzystano z innych odliczeń od dochodu:

- darowizny,
- wydatki na cele rehabilitacyjne,
- wydatki z tytułu użytkowania sieci Internet,
- wydatki na nabycie nowych technologii,
- zwrot nienależnie pobranych świadczeń,
- wydatki mieszkaniowe do odliczenia na zasadzie praw nabytych.

Ponadto w badanym okresie obowiązywały również różnego rodzaju odliczenia od podatku, nazywane ulgami. Obowiązywały następujące ulgi:

- 1) na wykształcenie uczniów,
- 2) związane z dochodami uzyskanymi poza terytorium RP, o których mowa w art. 27g ustawy,
- 3) składki na ubezpieczenia społeczne opłacone przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe z tytułu zawarcia umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną,
- 4) na wydatki mieszkaniowe.

Wymienione na wstępie niniejszego podrozdziału oraz powyżej ulgi podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych spowodowały znaczne obciążenie dla budżetu.

Poniżej podano rodzaje ulg odliczanych zarówno od podatku, jak również dochodu, przeanalizowane w latach 2004–2015.

Tabela 3. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2004 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
Odliczenia od dochodu		2.290.612	218.697	98.371	2.607.680	100
1	Darowizny	57.939	14.931	49.907	122.777	4
2	Wydatki rehabilitacyjne	1.803.730	77.048	9.549	1.890.327	72
3	Wydatki mieszkaniowe	428.943	126.718	38.915	594.576	24
Odliczenia od podatku		3.097.115	717.959	226.111	4.041.185	100
1	Wyszkolenie uczniów	36.258	38.524	32.550	107.332	2,6
2	Wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego	7.636	12.183	21.221	41.040	1
3	Wydatki mieszkaniowe	3.056.964	667.252	172.340	3.892.556	96,3
4	Pozostałe	257	-	-	257	0,1

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl dostęp 01.02.2015 r.

Najwięcej ulg odliczają podatnicy należący do I grupy podatkowej. Kolejno ci z II grupy, kończąc na III grupie podatkowej. Dane za rok 2004 uwidaczniają, że duża liczba osób skłonna była dokonywać odliczeń z tytułu ulg mieszkaniowych

od podatku. Z kolei od dochodu największym wzięciem cieszyła się ulga rehabilitacyjna.

Tabela 4. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2005 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
Odliczenia od dochodu		2.707.294	340.302	153.987	3.201.583	100
1	Darowizny	81.969	44.420	85.147	211.536	6,6
2	Wydatki rehabilitacyjne	1.841.007	80.064	8.052	1.929.123	60,2
3	Wydatki na używanie sieci Internet	640.751	136.190	30.465	807.906	25,5
4	Wydatki mieszkaniowe	143.567	79.128	30.323	253.018	8
Odliczenia od podatku		3.072.570	637.397	189.054	3.899.021	100
1	Wyszkolenie uczniów	23.281	34.790	24.265	82.336	2,1
2	Wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego	13.265	19.656	28.089	61.010	1,5
3	Wydatki mieszkaniowe	3.035.693	582.769	136.527	3.754.989	96,3
4	Pozostałe	331	182	173	686	0,1

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Wśród odliczeń od dochodu w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2005 r. podatnicy najczęściej korzystali z wydatków rehabilitacyjnych (60,2%) oraz wydatków na użytkowanie sieci Internet (25%). Z kolei najpowszechniejsze odliczenia od podatku to wydatki mieszkaniowe. Stanowiły one 98% ogółu wszystkich zmniejszeń podatku.

Tabela 5. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2006 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		3.020.048	417.013	279.762	3.716.823	100
1	Darowizny	57.046	33.737	157.355	248.138	6,7
2	Wydatki rehabilitacyjne	1.935.295	75.726	11.508	2.022.529	54,8

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
3	Wydatki na używanie sieci Internet	836.780	200.115	43.525	1.080.420	29
4	Wydatki mieszkaniowe	183.030	106.258	60.545	349.833	9,4
5	Inne	7.897	1.177	6.829	15.903	0,1
ODLICZENIA OD PODATKU		628.893	141.040	113.139	883.072	100
1	Wyszkolenie uczniów	38.363	39.087	53.803	131.253	14,9
2	Wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego	20.461	28.076	55.245	103.782	11,7
3	Wydatki mieszkaniowe	569.381	73.877	3.945	647.203	73,3
4	Pozostałe	688	0	146	834	0,1

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Na przestrzeni roku 2006 największymi odliczeniami były odliczenia od dochodu, dotyczące wydatków rehabilitacyjnych (prawie 55%) i wydatków związanych z użytkowaniem sieci Internet (29%) oraz odliczenia od podatku, związane z przeznaczeniem części dochodów na wydatki mieszkaniowe (73%).

Zaobserwować również można coraz bardziej malejące odliczenia z ulgi mieszkaniowej, z której korzystali tylko podatnicy na bazie praw nabytych.

Tabela 6. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2007 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		3.682.749	460.445	249.373	4.392.567	100
1	Darowizny	78.201	22.285	142.947	243.433	5,5
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.208.600	56.784	21.752	2.287.136	52,1
3	Wydatki na używanie sieci Internet	1.132.852	191.793	41.535	1.366.180	31,1
4	Wydatki mieszkaniowe	263.030	189.583	43.139	495.752	11,2
5	Inne (nowe technologie)	66	0	0	66	0,1
ODLICZENIA OD PODATKU		4.969.784	669.919	137.571	5.777.274	100
1	Wyszkolenie uczniów	37.865	55.396	15.493	108.754	1,8
2	Wychowanie dzieci	4.719.558	594.076	118.350	5.431.984	94

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
3	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	1.066	306	0	1.372	0,1
4	Wydatki mieszkaniowe	211.295	19.218	3.271	233.784	4,0
5	Pozostałe	0	923	457	1.380	0,1

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Od 2007 r. sytuacja w odliczeniach uległa znacznej zmianie. Wśród zmniejszeń dochodu największą grupę stanowiły wydatki rehabilitacyjne (około 52%), następnie wydatki związane z użytkowaniem Internetu (31%). Wydatki mieszkaniowe odliczone od dochodu stanowiły około 11% wszystkich odliczeń. Analiza odliczeń od podatku wykazuje, że największą pozycją, jaka pomniejszała należny do zapłaty podatek, była ulga na wychowanie dzieci. Z tego tytułu budżet musiał wydatkować 5,4 mld zł, co stanowiło 94% wszystkich odliczeń od podatku.

Tabela 7. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2008 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		4.083.600	746.366	378.470	5.208.436	100
1	Darowizny	90.759	61.420	124.952	277.131	5,3
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.203.082	97.340	53.619	114.962	44,7
3	Wydatki na używanie sieci Internet	1.445.305	327.311	69.999	1.842.615	35,5
4	Wydatki na nabycie nowych technologii	51	0	0	51	0
5	Zwrot nienależnie pobranych świadczeń	22.595	8.672	2.398	33.665	0,6
6	Wydatki mieszkaniowe	305.679	251.476	159.377	716.532	13,7
7	Inne (nowe technologie)	16.129	147	-	16.276	0,3
ODLICZENIA OD PODATKU		5.119.315	957.176	247.295	6.323.786	100
1	Wyszkolenie uczniów	30.869	31.040	22.565	84.474	1,4

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych			Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg	III próg		
2	Wychowanie dzieci	4.946.932	888.239	208.382	6.043.553	95,6
3	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	8.564	20.025	14.418	43.007	0,6
4	Wydatki mieszkaniowe	131.798	17.872	1.930	151.600	2,4
5	Pozostałe	1.152	-	-	1.152	0

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Z analizy powyższej tabeli wynika, że wśród ustanowionych odliczeń od dochodu w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2008 r. podatnicy dokonali najczęściej zmniejszeń dochodu poprzez wydatki rehabilitacyjne (44,7%), wydatki z tytułu użytkowania sieci Internet (35,5%). Poza tym katalog odliczeń od podatku zdominowany był przez ulgę z tytułu wychowania dzieci, bowiem budżet wydatkował na nią przeszło 6 mld zł, co stanowiło 95,6% wszelkich zmniejszeń daniny dotyczącej dochodów osobistych osób fizycznych.

Tabela 8. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2009 r.

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		5.052.964	359.775	5.412.739	100
1	Darowizny	149.823	174.966	324.789	6
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.362.005	20.292	2.382.297	44,3
3	Wydatki na używanie sieci Internet	2.038.461	80.740	2.119.201	39,1
4	Wydatki na nabycie nowych technologii	25	0	25	0
5	Zwrot nienależnie pobranych świadczeń	36.131	240	36.371	0,6
6	Wydatki mieszkaniowe	456.196	83.466	539.662	9,9
7	Inne odliczenia	10.323	71	10.394	0,1

L.p.	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD PODATKU		5.611.891	243.055	5.854.946	100
1	Wyszkolenie uczniów	52.303	11.726	64.029	1,1
2	Wychowanie dzieci	5.420.915	212.097	5.633.012	96,2
3	Ulgi, o których mowa w art. 27g ustawy	27.652	13.127	40.779	0,6
4	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	76	0	76	0
5	Wydatki mieszkaniowe	109.466	6.105	115.571	1,9
6	Inne odliczenia	1.479	0	1.479	0,2

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Analiza danych zawartych w tabeli ukazuje pewne tendencje. Po pierwsze podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w 2009 r. najczęściej korzystali z odliczenia wydatków rehabilitacyjnych (44,3%) oraz z odliczenia wydatków na użytkowanie sieci Internet (39,1%). Po drugie wśród odliczeń od dochodu widoczne są również darowizny, które w 2009 r. stanowiły 6% wszystkich odliczeń od dochodów. Po trzecie największą grupę podatników skorzystało z ulgi na wychowanie dzieci, odliczanej od podatku – 96,2% i jest to wzrost o 0,6% w stosunku do roku 2008.

Tabela 9. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2010 r.

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		5.134.185	323.355	5.457.540	100
1	Darowizny	143.668	54.322	197.990	3,6
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.507.805	43.499	2.551.304	46,7
3	Wydatki na używanie sieci Internet	2.178.111	99.667	2.277.778	41,8
4	Wydatki na nabycie nowych technologii	243	15	258	0
5	Zwrot nienależnie pobraných świadczeń	21.078	1.994	23.072	0,4

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
6	Wydatki mieszkaniowe	283.280	123.858	407.138	7,5
ODLICZENIA OD PODATKU		5.568.661	279.283	5.847.944	100
1	Wyszkolenie uczniów	46.185	14.452	60.637	1,1
2	Wychowanie dzieci	5.444.911	239.406	5.684.317	97,3
3	Ulgi, o których mowa w art. 27g ustawy	14.787	25.025	39.812	0,6
4	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	79	31	110	0
5	Wydatki mieszkaniowe	62.699	369	63.068	1

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Na podstawie danych liczbowych w tabeli stwierdzić można, iż w przypadku odliczeń od dochodu największą pozycją w odliczeniach były wydatki rehabilitacyjne – 46,6% ogółu, następnie wydatki na użytkowanie sieci Internet – 41,6%. Odliczenia od podatku zostały zdominowane przez ulgę z tytułu wychowywania dzieci, która stanowiła 97,3% ogółu odliczeń i wzrosła w porównaniu z 2009 r. o ponad 1%.

Tabela 10. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2011 r.

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		5.131.185	452.155	5.583.340	100
1	Darowizny	147.532	128.344	275.876	4,9
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.420.787	76.523	2.497.310	44,4
3	Wydatki na używanie sieci internet	2.267.926	115.640	2.283.566	42,4
4	Wydatki na nabycie nowych technologii	244	18	262	0
5	Zwrot nienależnie pobraných świadczeń	62.849	1.527	63.376	1,2
6	Wydatki mieszkaniowe	231.847	130.103	361.950	7,1

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD PODATKU		5.550.523	313.024	5.863.547	100
1	Wyszkolenie uczniów	15.110	-	15.110	0,2
2	Wychowanie dzieci	5.445.828	294.290	5.740.118	98
3	Ulg, o których mowa w art. 27g ustawy	35.192	17.666	52.858	0,9
4	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	48	19	67	0
5	Wydatki mieszkaniowe	54.345	1.049	55.394	0,9

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2014 r.

Z obliczeń zaprezentowanych w tabeli, a dotyczących procentowego udziału ulg odliczonych od dochodu, największą pozycję stanowiły wydatki rehabilitacyjne (44,4%) i na użytkowanie sieci Internet (42,4%). Jeśli natomiast chodzi o ulgi odliczone od podatku, podatnicy najczęściej odliczyli z tytułu wychowania dzieci – około 5,7 mld zł, co stanowiło 98% ogółu.

Tabela 11. Ulgi wg tytułów w tys. odliczone od dochodu i podatku w poszczególnych przedziałach dochodów w 2012 r.

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD DOCHODU		4.923.819	465.783	5.389.692	100
1	Darowizny	132.600	193.124	325.724	6
2	Wydatki rehabilitacyjne	2.252.313	19.967	2.272.280	42,5
3	Wydatki na używanie sieci internet	2.215.973	124.100	2.340.073	43,7
4	Wydatki na nabycie nowych technologii	140	0	140	0
5	Zwrot nienależnie pobranych świadczeń	36.973	19.461	56.434	1,1
6	Wpłaty na indyw. konto zabezp. emerytalnego	17.136	14.975	32.111	0,1
7	Wydatki mieszkaniowe	268.684	94.246	362.930	6,6

Lp	Tytuł odliczenia – wydatki na	Przedziały dochodów wg progów podatkowych		Razem	Udział ulg w %
		I próg	II próg		
ODLICZENIA OD PODATKU		5.497.710	337.110	5.834.820	100
1	Wyszkolenie uczniów	17.081	3.263	20.344	0,4
2	Wychowanie dzieci	4.394.692	303.812	5.698.504	97,7
3	Ulg, o których mowa w art. 27g ustawy	33.087	29.372	62.459	1
4	Składki na ub. społ. opłacone przez osobę prowadz. gosp. domowe z tyt. zawarcia umowy akw. z os. bezrobotną	65	-	65	0
5	Wydatki mieszkaniowe	52.785	663	53.448	0,9

Źródło: strona internetowa Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl, dostęp 01.02.2015 r.

Końcowy okres analizy odliczeń od podatku oraz od dochodu dotyczący 2012 r. pozwala stwierdzić, że w przypadku tych pierwszych ulg pozycję dominującą zajmuje ulga na wychowanie dzieci (97,7%), natomiast w odniesieniu do drugich odliczeń wydatki rehabilitacyjne stanowiły 42,5% ogółu, a wydatki na użytkowanie sieci Internet 43,7%.

Istniejące odliczenia od dochodu oraz od podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych nie przyniosły znaczących korzyści dla gospodarki. Po analizie ulg widać, iż nie służyły one celom gospodarczym, a jedynie polepszały sytuację osób osiągających wysokie dochody. W tym zakresie powinna się dokonać rekonfiguracja ulg podatkowych oraz ich przegląd pod kątem społecznej czy gospodarczej przydatności. Kolejna rzecz, która wymaga uwagi, to kształt ulg i łatwość ich skontrolowania przez organ podatkowy.

Obecnie system ulg powinien być zorientowany na kształtowanie rozwoju gospodarczego poprzez odpowiednie zastosowanie ulg podatkowych. Inne ulgi, np. rehabilitacyjne, również można wyeliminować z systemu podatkowego. O wiele prostsze wydaje się dofinansowanie zakupu leków czy też świadczenia usług medycznych polegających na rehabilitacji, aniżeli stosowanie ulgi przez podatnika. Podmiot udzielający świadczeń medycznych czy też sprzedający leki może z pewnością obniżyć cenę, uwzględniając wysokość utraconej ulgi.

Analiza materiału źródłowego dotyczącego odliczonych kwot od dochodu oraz od podatku dostępnego na stronie internetowej Ministerstwa Finansów

za kolejne lata tj. 2013–2015 pozwala stwierdzić, że tendencja odliczeń się nie zmieniła¹⁸. Najwięcej odliczeń stosowanych jest w przypadku ulgi na wychowanie dzieci oraz rehabilitację. W 2013 r. 4,48% ogółu podatników odliczyło od dochodu w ramach ulgi rehabilitacyjnej 2,2 mld zł. Z ulgi na wychowanie dzieci skorzystało 16,52% ogółu podatników, odliczając od podatku łącznie około 5,5 mld zł. Z przedstawionej informacji za 2013 r. dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych wynika również bardzo niepokojąca sytuacja co do wykorzystania ulgi na nabycie nowych technologii. Pozwalała ona odliczyć od dochodu do 50% wydatków na nabycie nowych technologii. W 2013 r. z wymienionej ulgi skorzystało tylko 31 podatników, odliczając łącznie 885 tys. zł. W 2014 r. ulgę w swoim zeznaniu wykazało 37 podatników na łączną kwotę 754 tys. zł, zaś w 2015 r. 472 podatników odliczyło łącznie 779 tys. zł.

Analiza stosowania ulgi przez 8 lat od jej wprowadzenia pozwala stwierdzić, że nie przyniosła ona istotnych pozytywnych efektów. Słabe zainteresowanie wśród przedsiębiorców wynikało głównie z ograniczeń zastosowania tej ulgi. Nie mogli oni odliczać wydatków na opracowanie technologii we własnym zakresie, co z pewnością poszerzyłoby krąg korzystających.

Adam Adamczyk z Uniwersytetu Szczecińskiego w artykule *Ocena skutków budżetowych wprowadzenia ulg podatkowych wspierających działalność B+R przedsiębiorstw* ocenia w ramach zaprezentowanego modelu, że ulga na nabycie nowych technologii przyniesie korzyść przedsiębiorcy po około 5 latach od momentu ich wprowadzenia¹⁹. Jest to zbyt długi okres, jak na uzyskanie w tym zakresie jakichkolwiek pożytków.

Od 2016 r. wprowadzono nową ulgę na badania i rozwój (B+R), polegającą na zaliczeniu poniesionych wydatków na prace B+R do kosztów uzyskania przychodów – 30% kosztów wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w te prace oraz 20% (w przypadku sektora MŚP) lub 10% (w przypadku dużych jednostek gospodarczych) pozostałych wydatków kwalifikowanych. Ustawa uwzględnia tylko konkretne wydatki, które mogą zostać odliczone, nie pozwalając na odliczenia

¹⁸ Informacja elektroniczna dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2013, 2014, 2015 r. opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

¹⁹ A. Adamczyk, *Ocena skutków budżetowych wprowadzenia ulg podatkowych wspierających działalność B + R przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 39/2010, s. 141.

wedg własnego uznania. Korzystanie z ulgi nie jest uzależnione od samych wyników prac, co pozwala korzystać z niej w roku faktycznego ponoszenia kosztów, a nie czekać na rezultat badań. Zaznaczyć należy, iż przepisy regulujące ulgę nie przewidują weryfikacji poziomu innowacyjności prac przez np. instytuty naukowe.

Nowa ulga posiada jednak kilka negatywnych rozwiązań. Różnicuje poziom pomocy państwa (prawo do skorzystania z ulgi) ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Jak wynika z badań PWC korzyści podatkowe jako procent poniesionych kosztów pozostałych będą kształtowały się następująco dla:

- dużych przedsiębiorstw 5,7%,
- małe i średnie przedsiębiorstwa 9,5%²⁰.

Zmniejszenie odliczeń dla dużych jednostek gospodarczych może skutecznie zniechęcić te podmioty do stosowania tej preferencji podatkowej. Czas pokaże, czy wprowadzona ulga spowoduje, iż podatnicy w swoich strukturach będą utrzymywali biura projektowe pracujące nad nowymi rozwiązaniami.

Prowadzone przez Deloitte badania mówią, że polski system finansowania B i R opiera się głównie na dotacjach, np. unijnych, podczas gdy w wielu krajach, które wyprzedzają Polskę w rankingach innowacyjności (np. Czechy czy Węgry) nacisk położony jest przede wszystkim na zachęty podatkowe. Rozwiązania czeskie przewidują między innymi, że przedsiębiorcy mogą skorzystać ze specjalnej ulgi podatkowej w wysokości 200% kosztów na wdrażanie projektów B+R oraz z dziesięcioletniej ulgi podatkowej na podatek dochodowy, obejmującej inwestycje w ośrodki technologiczne i centra usług strategicznych²¹.

Zakończenie

Przedstawione w krótkim zarysie preferencje podatkowe funkcjonujące w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce skłaniają do sformułowania kilka wniosków.

Po pierwsze obserwacja odliczonych kwot jest podstawą do stwierdzenia, że podatnicy najchętniej korzystali z ulgi na wychowanie dzieci. Ulga ta jednak

²⁰ <http://www.pwc.pl/pl/innowacje-badania-rozwoj/nowa-ulga-podatkowa-na-badania-i-rozwoj.html>, dostęp 20.10.2016 r.

²¹ http://www.msp.gov.pl/pl/przekształcenia/serwis-gospodarczy/wiadomosci-gospodarcze/25651_System-wspierania-wydatkow-firm-na-badania-i-rozwoj-BR-w-Polsce-na-tle-innych-pa.prin, dostęp 20.10.2016 r.

osłabiała budżet, bowiem w efekcie zwiększonych transferów do rodzin wychowujących dzieci rząd musiał podnieść podatek od towarów i usług. Ponadto ulga ta nie spełniła swoich założeń, bowiem obliczony wskaźnik dzietności dla Polski za lata 2004–2015 nie przybliżył się znacząco do poziomu 2,0, który oznacza sytuację, że następuje zastępowalność pokoleń.

Po drugie zaproponowane przez rząd ulgi na nabycie nowych technologii i podniesienia innowacyjności w gospodarce nie odniosły znaczącego sukcesu. Nie było dużego zainteresowania wśród przedsiębiorców ulgami na wprowadzanie nowych technologii. Zaledwie kilkudziesięciu przedsiębiorców skorzystało z tych rozwiązań ulg. Przyczyn tego stanu należy upatrywać w zbyt wąskim określeniu podmiotów uprawnionych do korzystania z ulgi. Pominięto podatników, którzy we własnym zakresie mogą wytworzyć nowe technologie. Konieczne jest więc dopracowanie ulgi poprzez zwiększenie liczby podatników mogących z niej skorzystać oraz zmniejszenia ograniczeń biurokratycznych (np. posiadanie dokumentów potwierdzających daną nowoczesną technologię przez ośrodki naukowe).

Po trzecie muszą się pojawić ulgi dla podatników, które będą wzmacniać proces inwestycyjny w zakresie budownictwa mieszkaniowego oraz związanego z odnawianiem majątkiem trwałego. Wprowadzenie tego typu rozwiązań będzie korzystne obustronnie. Podmioty, które będą chciały skorzystać z ulgi, będą wymagały od sprzedawców faktur do skorzystania z odliczeń. Sprzedający nie będą mieli możliwości działalności w szarej strefie, gdyż sprzedaż będzie rejestrowana.

Podsumowując wprowadzane ulgi do podatku dochodowego od osób fizycznych muszą być przemyślane, a przede wszystkim gospodarczo uzasadnione.

Literatura

1. Adamczyk A., *Ocena skutków budżetowych wprowadzenia ulg podatkowych wspierających działalność B + R przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 39/2010
2. Antkiewicz S., *Kształtowanie polskiego systemu podatkowego w sposób przyjazny obywatelom na przykładzie preferencji społecznych dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych* [w:] *Behawioralne determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, red. P. Kulawczuk, A. Poszewiecki, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010

3. Bryndziak Sz., *Wady preferencji podatkowych w kontekście bezpośrednich wydatków budżetowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, seria Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, nr 52/2012
4. Burman L. E., *Is the tax expenditures concept still relevant?*, National Tax Journal 2003, vol. LVI, nr 3, September, s. 613.S.
5. Surrey, *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1973
6. James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe 1987,
7. Kędzierska-Szczepaniak A., *Ulga prorodzinna–znaczenie budżetów gospodarstw domowych i jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila, *Konsekwencje. Zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, Wydawnictwo Difin 2013
8. Kulicki J., *Opodatkowanie osób fizycznych. Podatek dochodowy w państwach UE. Analiza porównawcza z symulacją obciążeń fiskalnych w Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 2006
9. Moździerz A., *Kraje Grupy Wyszehradzkiej* [w:] *Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową krajów UE*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2015,
10. Ostaszewski J., Federowicz Z., *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Wydawnictwo Difin 2004
11. Owsiak S., *System podatkowy w okresie transformacji – próba oceny*, *Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska Lublin – Polonia*, Sectio H, Vol. 1/2016
12. Podstawka M., Deresz A., *Ulgi i zwolnienia oraz progresja w podatku dochodowym od osób fizycznych jako sposoby realizacji polityki społecznej oraz propozycje ich zmian w warunkach kryzysu*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, Oddział w Krakowie, nr 10/2011
13. Ustawa o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U. nr 223, poz. 2255).

Strony internetowe:

14. www.pwc.pl/pl/innowacje-badania-rozwoj/nowa-ulga-podatkowa-na-badania-i-rozwoj.html,
15. www.msp.gov.pl/pl/przekształcenia/serwis-gospodarczy/wiadomosci-gospodarcze/25651,System-wspierania-wydatkow-firm-na-badania-i-rozwoj-BR-w-Polsce-na-tle-innych-pa.prin, www.mofnet.gov.pl, dostęp 10.10.2016 r.

TAX PREFERENCES IN PERSONAL INCOME TAX

Summary: In the tax system there are various elements within the tax system that are used to calculate the tax liability correctly. Among these parts of the tax structure, can be distinguished tax preferences, which are related to tax exemptions and reductions that actually reduce the tax burden. In Poland, in the post-transformation period, there were tax reliefs consisting of deductions from income and tax. In the article, in particular, reliefs from personal income tax were paid attention. The analysis shows that the implemented solutions in the form of discounts were often ill-considered and inadequate for economic solutions. Before they were implemented, there was often no thorough analysis. The system of relief has therefore become inadequate to the needs of the economy.

Keywords: tax, budget, participation

Translated by Łukasz Furman