

Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych a wartość utraconych dochodów podatkowych

Olga Palczewska

Jednym z aktów prawnych, w którym występuje termin „ulga” jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 217 Konstytucji nakłada obowiązek określenia zasad przyznawania ulg i wskazania kategorii podmiotów zwolnionych od podatków w drodze ustawy, co ma na celu zabezpieczenie interesów podatników. Artykuł ten nie ustanawia ograniczeń w zakresie ulg wobec czego ustawodawca ma swobodę w ich kształtowaniu¹⁰¹. Ulgi podatkowe są jednym z instrumentów aktywnego oddziaływania państwa na procesy gospodarcze¹⁰², demograficzne, jak i społeczne. Ich zastosowanie może jednak budzić wątpliwości co do neutralności systemu podatkowego. Neutralność ta oznacza bowiem taką konstrukcję podatków, która nie utrudnia funkcjonowania podatników, ale również nie zawiera preferencji dla określonych grup podatkowych¹⁰³. Jak pisze Możyłowski¹⁰⁴, stosowanie ulg podatkowych może być traktowane jako odejście od realizacji zasady równości i powszechności opodatkowania ze względu na to, że z ich dobrodziejstw mogą korzystać nieliczni, natomiast pozostali podatnicy muszą ponosić dodatkowy ciężar podatkowy aby zrekompensować ulgi udzielone innym podmiotom. Z drugiej jednak strony, stosowanie ulg podatkowych może być rozumiane jako następstwo uwzględnienia równości podatkowej w ujęciu subiektywnym – wymaga ona bowiem uwzględnienia różnej sytuacji rodzinnej, społecznej i materialnej podatnika¹⁰⁵. Podobnego zdania jest Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że ulgi podatkowe są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa, a ich stosowanie nie jest sprzeczne z przestrzeganiem zasady równości, bowiem ta nie oznacza przyznawania wszystkim obywatelom identycznych uprawnień¹⁰⁶.

Ulgi są obecnie jednym z elementów systemu podatkowego większości państw na świecie. Z jednej strony, ich stosowanie wpływa na obniżenie ciężaru podatkowego osób fizycznych, a z drugiej – na zmniejszenie wpływów do budżetu państw. Z badań OECD wynika, że wielkość utraconych

¹⁰¹ W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002, s. 40.

¹⁰² E. Pohulak-Żołędowska, *Zastosowanie ulg i zwolnień w podatkach dochodowych a rozwój MSP – ocena, prezentacja wyników badań*, „Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji”, Szczecin 2005, s. 155-166.

¹⁰³ T. Wołowicz, *Sprawiedliwość opodatkowania a ekonomiczna efektywność – wybrane aspekty*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 77, Łódź 2008, s. 233.

¹⁰⁴ P. Możyłowski, *Wpływ podatków na wzrost gospodarczy*, „Wybrane zagadnienia funkcjonowania podmiotów gospodarczych”, Szczecin 2007, s. 25.

¹⁰⁵ T. Wołowicz, *Sprawiedliwość...*, dz.cyt., s. 233.

¹⁰⁶ Trybunał Konstytucyjny, *Orzeczenie z dnia 29.05.1996 r.*, sygnatura K22/95, 1996. <http://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/orzeczenie;z/dnia;1996-05-29,k,22,95,287,orzeczenie.html> 10.04.2014.

dochodów podatkowych wynikających ze stosowania preferencji podatkowych waha się od ok. 0,7% PKB w przypadku Niemiec do ok. 13% PKB w przypadku Wielkiej Brytanii¹⁰⁷. Kwota preferencji w podatkach stanowiących dochody budżetowe w Polsce wyniosła w 2012 roku 72,8 mld złotych (4,6% PKB), przy czym wartość preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiła 29,6% tej kwoty¹⁰⁸. Poprzez system podatkowy w latach 2010–2012 do podatników podatku dochodowego od osób fizycznych skierowano pomoc w łącznej wysokości 56 mld złotych, a największego wsparcia udzielono w obszarze związanym z rodziną i pomocą socjalną, który stanowił prawie połowę kwoty wszystkich preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jest to potwierdzeniem dużego znaczenia systemu podatkowego w realizacji polityki społecznej w Polsce.

Wpływ zastosowania ulg podatkowych odliczanych od dochodu na wielkość utraconych dochodów podatkowych

Ustawodawca przewidział dwie możliwości odliczania ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych: mogą być one odliczane od podatku lub od dochodu. Zastosowanie poszczególnych konstrukcji ma różny wpływ na zmniejszenie ciężaru podatkowego. Korzystanie z ulg odliczanych od dochodu skutkuje obniżeniem podstawy opodatkowania, natomiast stosowanie ulg odliczanych od podatku obniża ciężar podatkowy w sposób bezpośredni – cała kwota odliczana jest od podatku naliczonego¹⁰⁹.

Od dochodu podatnik może odliczyć składki na ubezpieczenia społeczne, kwoty darowizn, wydatki na cele rehabilitacyjne, ulgę internetową, wydatki na nabycie nowych technologii, zwroty nienależnie pobranych świadczeń, wpłaty na indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego – IKZE (od 2012 roku) oraz wydatki mieszkaniowe do odliczenia na zasadzie praw nabytych. W latach 2010–2012 stosowanie tych ulg znacząco wpłynęło na zmniejszenie ciężaru podatkowego, a tym samym na obniżenie wpływów z podatków do budżetu państwa (zob. tabela 1). Mogą być one zatem traktowane jako substytut wydatków budżetowych i alternatywa dla transferów bezpośrednich z budżetu państwa¹¹⁰.

¹⁰⁷ M. Grabowski, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa 2010, s. 3.

¹⁰⁸ Tenże, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa 2013, s. 1.

¹⁰⁹ 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 nr 10”, Kraków 2011, s. 193.

¹¹⁰ M. Grabowski, *Preferencje...*, 2010, dz. cyt., s. 5.

Tabela 1. Wielkość utraconych dochodów podatkowych wynikających ze stosowania ulg odliczanych od dochodu w latach 2010–2012

Przedziały dochodów (w zł)	Rok	Kwota odliczonych ulg (w tys. zł)	Wielkość utraconych dochodów podatkowych (w tys. zł)
do 85 528	2010	5 134 185	924 153,3
	2011	5 131 185	923 613,3
	2012	4 923 819	886 287,4
powyżej 85 528	2010	323 355	103 473,6
	2011	452 155	144 689,6
	2012	465 873	149 079,4
Ogółem		16 430 572	3 131 296,6

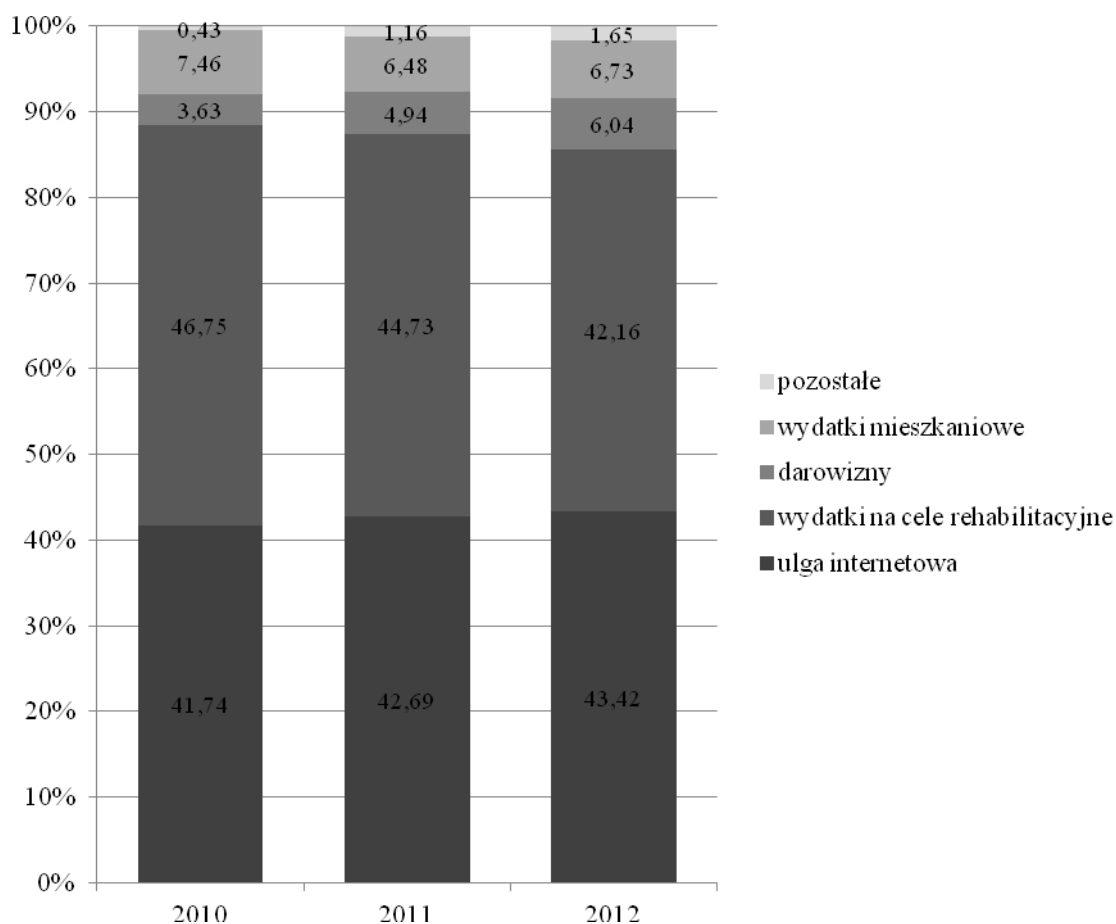
Objaśnienie: dane nie obejmują odliczenia od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne. Zostały one ujęte osobno (zob. tabela 3).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*, Warszawa 2013, s. 12; M. Grabowski, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 rok*, Warszawa 2012, s. 12; M. Grabowski, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok*, Warszawa 2011, s. 13.

Jak wynika z tabeli 1, w latach 2010–2012 wartość utraconych dochodów podatkowych wynikających ze stosowania ulg odliczanych od dochodu wyniosła ponad 3 mld złotych. Kwota odliczonych ulg w przypadku osób, których dochody nie przekroczyły pierwszego progu podatkowego była wyższa niż w przypadku podatników opodatkowanych wyższą stawką podatkową. Spośród ulg odliczanych od dochodu największe znaczenie miały ulga rehabilitacyjna oraz ulga internetowa, których udział w całkowitej kwocie odliczeń od dochodu wyniósł 87,2% (zob. rysunek 1).

Ulga rehabilitacyjna ma na celu wsparcie osób niepełnosprawnych lub podatników mających na utrzymaniu takie osoby, których dochód nie przekroczył 9 120 zł. Z kolei ulga internetowa, która jest ulgą limitowaną do wysokości 760 zł, ma na celu rozwój społeczeństwa informatycznego, a liczba jej podatników w analizowanym okresie z roku na rok stawała się coraz wyższa (zob. tabela 2).

Od 2013 roku zasady ulgi internetowej uległy dużym zmianom – przy rozliczaniu dochodów uzyskanych w 2013 roku przysługiwała jedynie tym podatnikom, którzy wcześniej z niej nie korzystali. Podatnicy ci mogą odliczać wydatki poniesione na Internet wyłącznie przez dwa kolejne lata podatkowe.

Rysunek 1. Ulgi odliczane od dochodu w latach 2010–2012 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, *Informacja...*, 2013, dz. cyt., s. 26; M. Grabowski, *Informacja...*, 2012, dz. cyt., s. 29; M. Grabowski, *Informacja...*, 2011, dz. cyt., s. 38.

W latach 2010–2012 najwięcej, bo ok. 17-18% ogółu podatników, korzystało z ulgi internetowej. W przypadku osób fizycznych, których dochód nie przekroczył pierwszego progu podatkowego, maksymalny zysk z tej ulgi wynosił 18% z kwoty 760 zł, czyli 136,8 zł rocznie, natomiast podatnicy, których dochód jest opodatkowany stawką 32% odliczając tę ulgę mogli zyskać do 243,2 zł rocznie. W latach 2010–2012 przeciętna kwota odliczona od podatku z tytułu ulgi internetowej była jednak niższa i wahała się w granicach 103 zł (zob. tabela 2). Ulga rehabilitacyjna również jest ulgą limitowaną do wysokości 2280 zł rocznie. Oznacza to, że osoba opodatkowana podstawową stawką podatkową, korzystając z maksymalnego odliczenia mogła zyskać 18% z kwoty 2280 zł, a zatem 410,4 zł, natomiast podatnik opodatkowany 32-procentową stawką podatkową pomniejszył swój podatek o 720,6 zł. W analizowanym okresie liczba podatników ulgi rehabilitacyjnej spadła o 74 101 osób, z kolei liczba podatników korzystających z ulgi internetowej wzrosła o 72 438 osób.

Tabela 2. Ulga rehabilitacyjna i internetowa w latach 2010–2012

Rok	Liczba podatników	Kwota odliczenia (w mln zł)	Przeciętna kwota odliczona przez podatnika (w zł)	Przeciętna kwota o jaką został obniżony podatek (w zł)	Kwota utraconych dochodów podatkowych (w mln zł)
Ulga rehabilitacyjna					
2010	1 134 957	2 551	2 248	404,6	466
2011	1 086 214	2 497	2 299	413,8	460
2012	1 060 856	2 272	2 142	385,6	412
Ulga internetowa					
2010	3 986 767	2 277	571	102,8	424
2011	4 137 131	2 383	576	103,7	446
2012	4 059 205	2 340	576	103,7	439

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, *Informacja...*, 2013, dz. cyt., s. 24; M. Grabowski, *Wartość preferencji podatkowych nr 3*, Warszawa 2013, s. 3-6; M. Grabowski, *Informacja...*, 2012, dz. cyt., s. 27, M. Grabowski, *Informacja...*, 2011, dz. cyt., s. 36.

Tabela 3. Wpływ odliczania składek na ubezpieczenia społeczne na wysokość dochodu w latach 2010–2012

Przedziały dochodów (w zł)	Rok	Dochód brutto przed odliczeniami (w tys. zł)	Odliczone od dochodu składki na ubezpieczenie społeczne (w tys. zł)	Wielkość utraconych dochodów podatkowych (w tys. zł)
do 85 528	2010	556 673 128	46 081 439	8 294 659
	2011	575 457 252	48 462 454	8 723 242
	2012	585 606 075	49 152 540	8 847 457
powyżej 85 528	2010	69 691 670	4 769 045	1 526 094
	2011	78 048 860	5 514 492	1 764 637
	2012	88 799 863	5 948 697	1 903 583
Ogółem		1 397 603 720	159 928 667	31 059 673

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, *Informacja...*, 2013, dz. cyt., s. 10, M. Grabowski, *Informacja...*, 2012, dz. cyt., s. 10; M. Grabowski, *Informacja...*, 2011, dz. cyt., s. 11.

Poza omówionymi już odliczeniami od dochodu, podatnik może obniżyć podstawę opodatkowania również poprzez odliczenie od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne (zob. tabela 3). W latach 2010–2012 w wyniku odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne przeciętny dochód był niższy o ok. 8%.

Wartość składek na ubezpieczenia społeczne wyniosła od 50,8 mld zł w 2010 roku do 55,2 mld zł w 2012 roku, a średnio 90% tych kwot stanowiły odliczenia dokonywane w ramach pierwszego przedziału podatkowego. Wartość utraconych dochodów podatkowych z tytułu udzielenia tej ulgi wyniosła w analizowanym okresie 31,1 mld złotych.

Wpływ zastosowania ulg podatkowych odliczanych od podatku na wielkość utraconych dochodów podatkowych

Drugą grupę ulg podatkowych stanowią ulgi odliczane od podatku. Odliczenia od podatku są znacznie korzystniejsze od odliczeń od dochodu, ponieważ cała kwota ulgi obniża naliczony już podatek. Do ulg odliczanych od podatku należą: ulga za wykształcenie uczniów, ulga prorodzinna, podatek z zagranicy, składki na ubezpieczenia społeczne opłacone przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe z tytułu zawarcia umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną, wydatki mieszkaniowe.

Od podatku odliczyć można także składki na ubezpieczenie zdrowotne. Z danych tabeli 4 wynika, że w latach 2010–2012 możliwość skorzystania z odliczenia od podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne znacznie uszczupliła wpływy z tytułu podatków do budżetu państwa.

Tabela 4. Kwota ulg odliczonych od podatku w latach 2010–2012

Rok	Podatek przed odliczeniami (w tys. zł)	Kwota odliczonych składek na ubezpieczenie zdrowotne (w tys. zł)	Kwota pozostałych ulg odliczanych od podatku (w tys. zł)	Obniżenie podatku należnego w wyniku skorzystania z ulg podatkowych (w %)
2010	91 989 153	42 335 055	5 847 944	52,4
2011	96 927 714	43 942 372	5 863 547	51,2
2012	101 522 176	45 251 364	5 834 820	50,3
Ogółem	290 439 043	131 528 791	17 546 311	51,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, *Informacja...*, 2013, dz. cyt., s. 10; M. Grabowski, *Informacja...*, 2012, dz. cyt., s. 10; M. Grabowski, *Informacja...*, 2011, dz. cyt., s. 11.

Wielkość utraconych dochodów podatkowych wynikających ze stosowania tej preferencji podatkowej w latach 2010–2012 wyniosła odpowiednio 42,3, 43,9 i 45,3 mld złotych. Z kolei zastosowanie pozostałych ulg odliczanych od podatku obniżyło wielkość dochodów podatkowych o 17,5 mld złotych. Kwota wszystkich odliczeń od podatku wyniosła w analizowanym okresie 149,1 mld złotych i stanowiła średnio 51,3% podatku przed odliczeniami. W grupie tzw. pozostałych ulg odliczanych od podatku największy udział miała ulga na dziecko, która stanowiła średnio ponad 97% kwoty tych ulg (zob. tabela 5).

Tabela 5. Ulga na wychowanie dzieci w latach 2010–2012

Rok	Liczba podatników	Kwota odliczeń (tys. zł)	Kwota na jednego podatnika (w zł)	Kwota na jedno dziecko (w zł)
2010	4 303 125	5 684 317	1 321	904
2011	4 363 599	5 740 118	1 315	912
2012	4 334 267	5 698 504	1 315	924

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Grabowski, Informacja..., 2013, dz. cyt., s. 28; M. Grabowski, Informacja..., 2012, dz. cyt., s. 30; M. Grabowski, Informacja..., 2011, dz. cyt., s. 39.

Ulga na wychowywanie dzieci została wprowadzona w celu realizowania idei podatkowej polityki prorodzinnej państwa, a jej wysokość stanowi iloczyn dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej i w latach 2010–2012 wynosiła 1112,04 zł [Podstawka, Deresz 2011, s. 195]. W badanym okresie liczba podatników korzystających z ulgi podatkowej wzrosła o 31 142 osoby, a ich udział w łącznej liczbie podatników wzrósł z 17,5% w 2010 roku do 18,1% w 2012 roku (zob. tabela 5).

W latach 2010–2012 wielkość utraconych dochodów wynikających z udzielenia ulg odliczanych od podatku wyniosła 34,2 mld złotych, podczas gdy ulg odliczanych od dochodu – 149, 1 mld złotych (zob. tabela 6). Jak wynika z tabeli 6 wynika, relacja wartości utraconych dochodów podatkowych do osiągniętych dochodów podatkowych wyniosła średnio 25,7%.

Tabela 6. Dochody ogółem, dochody podatkowe i utracone dochody podatkowe w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	Jednostka miary	2010	2011	2012	Ogółem
Dochody ogółem	mln zł	250 302,8	277 557,2	287 595,1	815 455,1
Dochody podatkowe [w mln zł]	mln zł	222 552,7	243 210,9	248 274,6	714038,2
Wartość utraconych dochodów podatkowych – ulgi odliczane od dochodu [w mln zł]	mln zł	10 848,4	11 666,2	11 786,4	34 190,9
Wartość utraconych dochodów podatkowych – ulgi odliczane od podatku [w mln zł]	mln zł	48 183,0	49 805,9	51 086,2	149 075,1
Relacja wartości utraconych dochodów podatkowych do dochodów podatkowych	%	26,5	25,3	25,3	25,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania w 2012 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, Warszawa 2013, s. 67-68; Najwyższa Izba Kontroli, Analiza wykonania w 2011 roku budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, Warszawa 2012, s. 58.

Zakończenie

Polski system podatkowy, podobnie jak systemy podatkowe wielu innych państw na świecie, przewiduje liczne ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ulgi te – będące substytutem wydatków budżetowych – w dużym stopniu wpływają na obciążenie budżetu państwa.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na stwierdzenie, że w latach 2010–2012 wielkość utraconych dochodów podatkowych z tytułu udzielenia ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych wyniosła 183,9 mld złotych i stanowiła 25,7% dochodów podatkowych. Wykazano, że wpływ ulg odliczanych od podatku był większy niż ulg odliczanych od dochodu. W analizowanym okresie relacja utraconych dochodów z tytułu zastosowania ulg odliczanych od podatku do całkowitej kwoty utraconych wpływów podatkowych wyniosła 81,1%. Największy wpływ na obniżenie

dochodów podatkowych miało odliczenie od podatku składki zdrowotnej. W latach 2010–2012 wysokość utraconych przez budżet dochodów wynikających z zastosowania tej ulgi wyniosła 131,5 mld złotych i stanowiła 88,2% kwoty wszystkich ulg odliczanych od podatku. Drugą co do kolejności okazała się ulga na dziecko, której udział w kwocie wszystkich ulg odliczanych od podatku wyniósł 11,5%. Z kolei spośród ulg odliczanych od dochodu w największym stopniu na obniżenie wpływów podatkowych wpłynęło odliczenie składek społecznych (31,1 mld złotych), wydatków na Internet (1,3 mld złotych) oraz wydatków na cele rehabilitacyjne (1,3 mld złotych).

Choć kwota utraconych dochodów z tytułu stosowania ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych jest wysoka, ulgi te pełnią ważną rolę jako instrument aktywnego oddziaływania państwa na procesy społeczne, demograficzne oraz gospodarcze. Decydując się na ich wprowadzenie, co – jak wykazano – jest równoznaczne z rezygnacją z części wpływów podatkowych, państwo oczekuje, że zostaną zrealizowane pozafiskalne cele określone przez politykę podatkową.

Tytuł angielski

Income tax reliefs for individuals and the amount of the lost tax revenue

Streszczenie

Celem artykułu jest określenie wpływu ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych na obniżenie dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 2010–2012. W artykule najpierw przedstawiono cele stosowania ulg podatkowych oraz omówiono je w kontekście przestrzegania zasad podatkowych. Następnie na podstawie literatury krajowej oraz raportów Ministerstwa Finansów zbadano wpływ ulg odliczanych od dochodu oraz ulg odliczanych od podatku na zmniejszenie dochodów podatkowych. Wykazano, że w analizowanym okresie wartość utraconych dochodów podatkowych wynikających z zastosowania ulg odliczanych od podatku była wyższa niż ulg odliczanych od dochodu i wyniosła 149,1 mld złotych, podczas gdy ulg odliczanych od dochodu – 34,2 mld złotych. Stwierdzono, że w latach 2010–2012 relacja utraconych wpływów z tytułu zastosowania ulg podatkowych do dochodów podatkowych wyniosła 25,7%.

Summary

The purpose of the article is to determine the impact of income tax reliefs for individuals on the decrease in the state budget tax revenue in the years 2010-2012. First, the article presents the objectives of applying tax reliefs, and discusses them in the context of compliance with tax rules. Then, on the basis of Polish reference materials and the reports of the Ministry of Finance, it analyzes the impact of reliefs deducted from income or tax on the decrease in the tax revenue. The results show that within the analyzed period of time, the value of the revenue lost to reliefs deducted from tax amounted to 149,1 billion PLN and was higher than the revenue lost to reliefs deducted from income (34,2 billion PLN). It was found that in the years 2010-2012 the ratio of the revenue lost to tax reliefs to tax revenue was 25.7%.

O autorze

Olga Palczewska - Doktorantka na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu w Katedrze Finansów Publicznych.