

Marian Podstawka

Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Agnieszka Deresz

Urząd Skarbowy w Siedlcach

Ulgi i zwolnienia oraz progresja w podatku dochodowym od osób fizycznych jako sposoby realizacji polityki społecznej oraz propozycje ich zmian w warunkach kryzysu

1. Wprowadzenie

Za pomocą elementów składających się na konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych realizowane są cele podatku, m.in. cele społeczne. Ulgi podatkowe, podobnie jak zwolnienia podatkowe, są jednym z elementów konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Pozostają one w ścisłym związku z pozostałymi elementami tego podatku, tj. podmiotem opodatkowania, przedmiotem opodatkowania, podstawą opodatkowania, stawkami podatkowymi. Ulgi i zwolnienia podatkowe nie istnieją w oderwaniu od tych elementów konstrukcji podatku, nie są one samoistnymi elementami konstrukcyjnymi podatku.

Ulgi podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych mogą występować w formie odliczenia od dochodu albo odliczenia od podatku. Zastosowanie każdej z tych konstrukcji powoduje inne zmniejszenie ciężaru podatkowego. Stosowanie ulgi podatkowej w postaci odliczenia od dochodu powoduje zmniejszenie podstawy opodatkowania, a ostateczny efekt tej ulgi zależy od wysokości dochodów podatnika i zastosowanej do nich stawki podatkowej. Z kolei odlicze-

nia od podatku bezpośrednio zmniejszają jego ciężar, a ich wysokość jest taka sama, niezależnie od wysokości dochodów osiąganych przez podatnika. Charakter prawny ulg podatkowych, jak też pełnione przez nie funkcje prowadzą zatem do wniosku, że w odniesieniu do konstrukcji podatku są one formą redukcji podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, obniżania stawek podatkowych lub też samej kwoty podatku należnego.

Zwolnienia podatkowe są z kolei formą redukcji zakresu podmiotowego (zwolnienia podmiotowe) bądź zakresu przedmiotowego (zwolnienia przedmiotowe) podatku. Mogą występować też zwolnienia o charakterze podmiotowo-przedmiotowym. W podatku dochodowym od osób fizycznych nie są zasadniczo stosowane zwolnienia podmiotowe. W szerokim zakresie stosowane są natomiast zwolnienia przedmiotowe. Wolnych od podatku jest ponad 100 rodzajów przychodów¹.

Różnice między ulgami a zwolnieniami podatkowymi są widoczne w celach, jakim one służą. Zwolnienia podatkowe oznaczają definitywne wyłączenie określonej przepisami podatkowymi kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania, natomiast ulgi podatkowe w konsekwencji zmniejszają rozmiary uiszczanego podatku. Jeżeli kwota, o którą zmniejsza się wysokość podatku w związku z zastosowaniem ulgi, jest równa kwocie obliczonego podatku lub od niej wyższa, wówczas podatnik w ogóle nie będzie musiał uiścić podatku. Celem ustawodawcy w przypadku ulg podatkowych nie jest rezygnacja z opodatkowania, a jego redukcja.

System podatku dochodowego od osób fizycznych, poza funkcją fiskalną polegającą na gromadzeniu dochodów budżetu państwa, realizuje także cele społeczne. Osiągnięcie określonych celów społecznych było wobec tego przyczyną wprowadzenia do systemu podatkowego ulg i zwolnień podatkowych.

Zdecydowana większość ulg i zwolnień podatkowych zawarta w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, która w swym założeniu realizować miała politykę społeczną, podlegała ciągłym zmianom². Od 1 stycznia 2004 r. w istotny sposób zmieniono konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych, m.in. likwidując wiele ulg i zwolnień podatkowych.

Na szczególną uwagę zasługują ulgi podatkowe o charakterze społecznym, które uwzględniają sytuację rodzinną podatników, tym samym ich zdolność płatniczą (ulga na wychowanie dzieci), oraz służą ochronie zdrowia (ulga rehabilitacyjna).

¹ Katalog zwolnień przedmiotowych zawiera art. 21 ust. 1 ustawy z 21 lipca 1991 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

² Katalog ulg podatkowych zawiera art. 26 i art. 27a, natomiast zwolnień podatkowych – art. 21 ustawy z 21 lipca 1991 r.

Zwolnienia podatkowe o charakterze społecznym dotyczą: świadczeń rodzinnych wypłaconych na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych, zaliczek alimentacyjnych oraz zasiłków porodowych wypłaconych na podstawie odrębnych przepisów, stypendiów otrzymywanych na podstawie przepisów o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, a także stypendiów doktoranckich. Trudno krytykować sens ich istnienia, choćby z uwagi na to, że ich opodatkowanie miałyby znikome znaczenie ekonomiczne.

Podatek dochodowy od osób fizycznych od początku obowiązywania jest podatkiem progresywnym o stopniowanej skali podatkowej z kwotą wolną od podatku. Teoretycznie podatek progresywny jest metodą obliczania wymiaru podatku, w myśl której wysokość należnego podatku rośnie szybciej niż proporcjonalnie w stosunku do wielkości podstawy opodatkowania. Niemal we wszystkich progresywnych skalach podatkowych efektywna stopa opodatkowania (stosunek kwoty ostatecznie należnego podatku do wartości podstawy opodatkowania) jest określana nominalnie dla pewnych przedziałów wartości podstawy. Graniczne kwoty tych przedziałów nazywa się progami podatkowymi. Jeżeli dochód podatnika w danym roku podatkowym przekroczy wartość któregoś progu dochodowego, to nadwyżka dochodu nad wartością progu podlega opodatkowaniu w oparciu o wyższą stawkę podatkową. Podatek w kolejnych przedziałach dochodowych jest obliczany jako suma podatku płaconego za górną kwotę graniczną niższego przedziału dochodowego (według skali podatkowej) oraz podatku od kwoty nadwyżki nad kwotę graniczną według właściwego przedziału. Oznacza to, że podatnik o wyższych dochodach będzie odprowadzał większą część swojego dochodu w formie podatku niż podatnik o niższym dochodzie. Progresywny system podatkowy z definicji zakłada relatywnie większe obciążenia osób zamożnych. Można zatem przyjąć, że progresywna skala podatkowa ma służyć zmniejszaniu nierówności dochodów.

2. Ulga na wychowanie dzieci

Ulga na wychowanie dzieci została wprowadzona 1 stycznia 2007 r. przepisami ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych ustaw³. Już sama nazwa ulgi wskazuje na to, że sens jej wprowadzenia wpisuje się w ideę podatkowej polityki prorodzinnej państwa. Dlatego też tę ulgę zaczęto powszechnie określać „ulgą rodzinną”. Uzasadnieniem jej stosowania było i jest przekonanie, że wychowanie dzieci z jednej strony

³ Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 217, poz. 1588.

powoduje ponoszenie przez rodziców nieuniknionych wydatków, z drugiej zaś strony przynosi korzyści całemu społeczeństwu. Ulga ma charakter podmiotowy i zgodnie z wynikającymi z ustawy założeniami wyrażana jest w kwocie ustalonej w sposób wskazany w ustawie⁴. Wysokość ulgi stanowi iloczyn dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali danego roku podatkowego oraz liczby dzieci wychowywanych przez rodziców. Ulga rodzinna odliczana jest w zeznaniu podatkowym od podatku dochodowego, czyli od obliczonego podatku po dokonaniu odliczeń z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne. W tym miejscu zaczynają się wątpliwości związane z przypisaniem omawianej uldze charakteru społecznego.

W 2007 r. wysokość ulgi na wychowanie wynosiła 1145,08 zł (tj. $2 \times 572,54$ zł – $2 \times$ kwota zmniejszająca podatek w pierwszym przedziale skali podatkowej obowiązującej w 2007 r.) na każde dziecko, w 2008 r. wynosiła 1173,70 zł (tj. $2 \times 586,85$ zł – $2 \times$ kwota zmniejszająca podatek w pierwszym przedziale skali podatkowej obowiązującej w 2008 r.). Poczynając od rozliczenia za 2009 r., ulga rodzinna rozliczana jest w okresach miesięcznych i stanowi $1/6$ kwoty zmniejszającej podatek, tj. 92,67 zł miesięcznie na każde dziecko. Aby zatem móc odliczyć w danym roku wymienioną kwotę lub jej wielokrotność, podatnik lub podatnicy w przypadku rodziców rozliczających się wspólnie musieli wykazać odpowiednio wysoki podatek dochodowy, jaki pozostaje po odliczeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne. W przypadku tych podatników, którzy takiego podatku nie ustalą albo wyliczą go na poziomie bardzo niskim, ulga rodzinna nie spełni swojej funkcji. Uchwalona ulga rodzinna w praktyce korzystna jest jedynie dla osób dobrze zarabiających, które płacą wysokie podatki. Mogło się zdarzyć, że podatnicy zarabiający niewiele na uldze na wychowanie dzieci nie zyskali dlatego, że w przypadku osób zarabiających mało po odliczeniu od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne i następnie od obliczonego podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne nie pozostawała kwota, od której przysługiwało odliczenie ulgi rodzinnej. Taką sytuację mógł również spowodować preferencyjny sposób opodatkowania osoby zarabiającej niewiele (tj. wspólnie z małżonkiem lub wspólnie z wychowywanym dzieckiem). Z pełnego limitu ulgi na wychowanie dzieci często nie skorzystały nawet osoby średnio zarabiające. Załóżmy, że podatnik zarabiał powyżej przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, np. 3400,00 zł miesięcznie, i po zakończonym roku podatkowym 2007 rozliczył się z niepracującą żoną oraz chciał skorzystać z ulgi na wychowanie trojga dzieci. Wówczas nie wykorzystał pełnego przysługującego limitu na wychowanie dzieci. Podatek wyliczony w zeznaniu złożonym wspólnie z małżonką, po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne,

⁴ Ustawa z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 191, poz. 1361.

wynosi zaledwie 2567,71 zł. I tylko tyle podatnik zyskał na uldze rodzinnej⁵, pomimo że mógł zyskać kwotę 3435,24 zł, tj. $3 \times 1145,08$ zł – $3 \times$ wysokość ulgi na wychowanie dzieci. Podobne przykłady można podawać w nieskończoność, powołując się na poszczególne lata obowiązywania omawianej ulgi podatkowej. W tabeli 1 przedstawiono udział podatników, którzy skorzystali z ulgi rodzinnej, w łącznej liczbie podatników, którzy wykazali dochody w 2009 r.

Tabela 1. Podatnicy korzystający z odliczeń ulgi rodzinnej w 2009 r. w relacji do ogółu podatników

Grupy dochodowe podatników	Podatnicy, którzy wykazali dochody ogółem (w tys.)	Podatnicy, którzy skorzystali z odliczenia ulgi rodzinnej (w tys.)	Udział podatników, którzy skorzystali z ulgi rodzinnej, w łącznej liczbie podatników (w %)	Liczba dzieci (w tys. zł)
Do 15 tys. zł	4207	338	8,0	432
15–30 tys. zł	2403	470	19,6	617
30–45 tys. zł	1252	335	26,8	472
45–60 tys. zł	580	169	29,1	241
60–75 tys. zł	233	75	32,4	109
75–90 tys. zł	122	35	28,7	50
Pow. 90 tys. zł	183	61	33,3	86
Razem	8981	1486	16,5	2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Na podstawie danych przedstawionych w tabeli 1 należy stwierdzić, że mimo iż z ulgi rodzinnej w 2009 r. skorzystało najwięcej podatników uzyskujących dochody do 45 tys. zł, to stanowili oni najmniejszy odsetek ogólnej liczby podatników. Natomiast najmniejszą liczbę podatników, którzy skorzystali z ulgi rodzinnej, stanowili podatnicy uzyskujący dochody powyżej 75 tys. zł, stanowili oni jednak największy odsetek ogólnej liczby podatników.

Wysokość dochodów to nie jedyny powód, dla którego omawianą ulgę należy traktować jako niesprawiedliwą oraz niesłużącą celom społecznym. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych pozwala korzystać z tego przywileju

⁵ Dochód brutto (roczny): 40 800,00 zł, składki na ubezpieczenia społeczne: 7159,43 zł, zatem: dochód po odliczeniach: 33 640,57 zł, podstawa opodatkowania: 16 820,00 zł, obliczony podatek według skali podatkowej: 5246,52 zł, składka na ubezpieczenie zdrowotne: 2678,81 zł, podatek po odliczeniach: 2567,71 zł.

tylko podatkowemu, jedynie podatnikom rozliczającym się według progresywnej skali podatkowej. Nie mogą z niego skorzystać mali przedsiębiorcy płacący podatek dochodowy w formie zryczałtowanej, rozliczający się według ryczałtu ewidencjonowanego albo według karty podatkowej, ani nawet ci, którzy wybrali rozliczenie pozarolniczej działalności gospodarczej według 19-procentowej stawki liniowej, a także rolnicy, którzy w ogóle nie są podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. Obowiązujące w latach 2007–2008 przepisy podatkowe wykluczały możliwość skorzystania z ulgi rodzinnej również przez rodziców kształcących dzieci na studiach wyższych za granicą, jak też opiekunów prawnych oraz rodziny zastępcze; dopiero od 2009 r. wymienione wykluczenia zostały zniesione. Ulga rodzinna, która z założenia miała i ma być ulgą o charakterze społecznym, jest wyjątkowo niesprawiedliwa. Ulgi podatkowe powinny obowiązywać w systemie opieki społecznej w postaci świadczenia rodzinnego, które dla rodzin niemających dochodów byłyby wypłacane w postaci zasiłków z opieki społecznej. To pozwoliłoby zróżnicować beneficjentów tej pomocy. Społecznie niezrozumiałe jest, że państwo dopłaca do utrzymania dzieci tylko niektórym (np. nie dopłaca do utrzymania dzieci rolników). Zrealizowany postulat „rodzinnego systemu podatkowego” ideologizuje system podatkowy. Preferencje trafiają bowiem nie do potrzebujących, ale także do tych, dla których nie mają żadnego znaczenia, a są nawet niezauważalne. W tym miejscu należy też zwrócić uwagę na fakt, iż pomniejszając podatek dochodowy o ulgę na wychowanie dzieci, można spowodować utratę przez rodzinę prawa do korzystania z pomocy przyznawanej poza systemem podatkowym, czyli z zasiłku rodzinnego. Zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych⁶ warunkiem przyznania zasiłku rodzinnego jest osiągnięcie określonego dochodu. Za dochód należy natomiast uznać przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach ogólnych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczane do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne. W przypadku gdy skorzystanie z ulgi na wychowanie dzieci spowoduje, że podatnik lub podatnicy w ogóle nie zapłacą podatku lub zapłacą go w minimalnej kwocie, automatycznie podwyższy się dochód ustalany na potrzeby zasiłku rodzinnego. W konsekwencji osiągnięty dochód może uniemożliwić przyznanie świadczenia rodzinnego. Mając na uwadze, że to osoby o relatywnie niewielkich dochodach ubiegają się o zasiłek rodzinny, pomniejszenie ich dochodu o podatek należny, który ze względu na znaczną kwotę odliczenia ulgi rodzinnej może obniżyć wartość podatku do zera, w ostateczności powoduje wzrost przychodu i w praktyce przyczynia się do przekroczenia kwoty przychodu uprawniającego do ubiegania się o zasiłek rodzinny. W tym miejscu warto posłużyć

⁶ Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r., nr 12, poz. 67.

się przykładami zawartymi w tabeli 2, które informują o tym, ile mogą stracić poszczególne rodziny z powodu skorzystania z ulgi rodzinnej.

Tabela 2. Straty ponoszone z powodu skorzystania z ulgi rodzinnej

Przykład nr 1	Przykład nr 2	Przykład nr 3
Osoba samotnie wychowująca dwoje dzieci (2 i 6 lat) może uzyskać pomoc społeczną w wysokości: miesięcznej – 452,00 zł, tj. zasiłek rodzinny: 48,00 zł + 64,00 zł; dodatek z tytułu samotnego wychowania dziecka: $2 \times 170,00 \text{ zł} = 340,00 \text{ zł}$; rocznej – 5524,00 zł, tj. $452,00 \text{ zł} \times 12 = 5424,00 \text{ zł}$; dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego: 100,00 zł	Rodzina wychowująca troje dzieci (2, 6 i 11 lat, matka przebywa na urlopie wychowawczym) może uzyskać pomoc społeczną w wysokości: miesięcznej – 656,00 zł, tj. zasiłek rodzinny: 48,00 zł + $2 \times 64,00 \text{ zł}$; dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego: 400,00 zł; dodatek z tytułu wychowania dziecka w rodzinie wielodzietnej: 80,00 zł; rocznej – 8072,00 zł, tj. $656,00 \text{ zł} \times 12 = 7872,00 \text{ zł}$; dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego: $2 \times 100,00 \text{ zł}$	Rodzina wychowująca czworo dzieci (2, 6, 11 i 16 lat, jedno z dzieci wymaga stałej opieki, sprawuje ją matka) może uzyskać pomoc społeczną w wysokości: miesięcznej – 740,00 zł, tj. zasiłek rodzinny: 48,00 zł + $3 \times 64,00 \text{ zł}$; dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego: 80,00 zł; dodatek z tytułu rezygnacji z pracy w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem: 420,00 zł; rocznej – 9080,00 zł, tj. $740,00 \text{ zł} \times 12 = 8880,00 \text{ zł}$; dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego: $2 \times 100,00 \text{ zł}$
Zwrot podatku z tytułu ulgi rodzinnej: w 2007 r. – 2290,16 zł; w 2008 r. – 2347,40 zł; w latach 2009–2010 – 2224,08 zł	Zwrot podatku z tytułu ulgi rodzinnej: w 2007 r. – 3435,24 zł; w 2008 r. – 3521,10 zł; w latach 2009–2010 – 3336,12 zł	Zwrot podatku z tytułu ulgi rodzinnej: w 2007 r. – 4580,32 zł; w 2008 r. – 4694,80 zł; w latach 2009–2010 – 4448,16 zł
Strata w przypadku skorzystania z ulgi rodzinnej w skali: 2007 r. – 3233,84 zł; 2008 r. – 3176,60 zł; lat 2009–2010 – 3299,92 zł	Strata w przypadku skorzystania z ulgi rodzinnej w skali: 2007 r. – 4636,76 zł; 2008 r. – 4550,90 zł; lat 2009–2010 – 4735,88 zł	Strata w przypadku skorzystania z ulgi rodzinnej w skali: 2007 r. – 4499,68 zł; 2008 r. – 4385,20 zł; lat 2009–2010 – 4631,84 zł

Źródło: opracowanie własne.

W 2007 r. ulgę rodzinną odliczyło od podatku 3 973 668 podatników, w 2008 r. 4 205 909 podatników, natomiast w 2009 r. 4 337 164 podatników. Odsetek podatników korzystających z omawianej ulgi wykazuje tendencję wzrostową – w 2007 r. skorzystało 16,43% ogółu podatników, w 2008 r. – 17,21%, a w 2009 r. – 17,77%. Kwota podatku dochodowego od osób fizycznych, która z powodu odliczenia ulgi na wychowanie dzieci nie wpłynęła do budżetu państwa, wyniosła:

w 2007 r. – 5432 mln zł, w 2008 r. – 6044 mln zł oraz w 2009 r. 5633 mln zł⁷. Gdyby ustawodawca umożliwił skorzystanie z ulgi rodzinnej podatnikom rozliczającym się według ryczałtu ewidencjonowanego, karty podatkowej, stawki liniowej 19%, jak też rolnikom, to liczba uprawnionych podatników z pewnością by wzrosła. Podobnie wzrosłaby też kwota niewpłaconego do budżetu państwa podatku dochodowego od osób fizycznych. Względy finansowe stanowią zatem barierę, z powodu której znaczna część podatników wychowujących dzieci pozostaje na marginesie ulgi rodzinnej. Natomiast zapisy w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych nie tylko nie są wobec tej grupy podatników neutralne, ale są wręcz dyskryminujące.

Powyższe rozważania wskazują, że dla rodzin najbiedniejszych ulga na wychowanie dzieci najczęściej nie jest w pełni wykorzystana. Mimo iż celem ulgi na wychowanie dzieci jest wspieranie rodzin najuboższych, w praktyce skorzstały one z niej w najmniejszym stopniu.

Problem ten można by rozwiązać np. przez wsparcie z budżetu państwa, będące uzupełnieniem systemu świadczeń wypłacanych z pomocy społecznej. Wysokość otrzymanego wsparcia z budżetu państwa zależałaby od wysokości osiągniętych dochodów według zasady: im niższy dochód, tym większe publiczne wsparcie wysiłku związanego z wychowaniem dzieci.

3. Ulga rehabilitacyjna

Kolejną ulgą, na którą należy zwrócić uwagę, omawiając ulgi podatkowe będące narzędziem polityki społecznej, jest ulga rehabilitacyjna. Obowiązuje ona od czasu wejścia w życie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. od 1 stycznia 1993 r. Zgodnie z przepisami podatkowymi do skorzystania z ulgi rehabilitacyjnej upoważnione są osoby niepełnosprawne lub podatnicy mający na utrzymaniu osobę niepełnosprawną będącą członkiem najbliższej rodziny albo niepełnosprawne dziecko do lat 16, wobec którego orzeczono niepełnosprawność (jeśli dochody osoby będącej na utrzymaniu nie są wyższe niż 9120,00 zł rocznie), bądź osoby, którym przyznano rentę z tytułu całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy oraz rentę szkoleniową albo rentę socjalną. Wobec tego podatnicy, których w kategoriach obiektywnych można zaliczyć do osób niepełnosprawnych, nieposiadający jednak stosownych orzeczeń o niepełnosprawności, nie mogą skorzystać z ulgi rehabilitacyjnej. W rozliczeniach rocznych podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2005–2009 z ulgi rehabilitacyjnej skorzystało ok. 1 mln podatników, co stano-

⁷ *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 23.

wiło tylko: w 2005 r. 23,28%, w 2006 r. 24,95%, w 2007 r. 27,57%, w 2008 r. 29,73% i w 2009 r. 31,22% osób niepełnosprawnych w Polsce (tabela 3). Przepisy podatkowe nie pozostawiają wątpliwości, że wydatki objęte ulgą rehabilitacyjną adresowane są do zawężonej grupy osób niepełnosprawnych.

Tabela 3. Wykorzystanie ulgi rehabilitacyjnej w latach 2005–2008*

Rok podatkowy	Liczba osób niepełnosprawnych w Polsce (I)	Podatnicy, którzy skorzystali z odliczenia ulgi rehabilitacyjnej (II)	Udział podatników korzystających z ulgi rehabilitacyjnej w łącznej liczbie osób niepełnosprawnych (II/I) (w %)
2005	4 085 000	950 944	23,28
2006	3 806 000	949 733	24,95
2007	3 753 000	1 034 789	27,57
2008	3 708 000	1 102 444	29,73
2009	3 506 000	1 094 625	31,22

* na podstawie danych Ministerstwa Finansów nie można określić za lata 1993–2004 liczby podatników, którzy skorzystali z odliczenia ulgi rehabilitacyjnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacje Ministerstwa Finansów, dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2005–2009*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009–2010; oraz *Rocznika Statystycznego GUS*.

Ponadto podatnik obowiązany jest ocenić, czy wydatek mieści się w katalogu wskazanym w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁸ oraz czy został poniesiony w celu rehabilitacji lub ułatwienia czynności życiowych w związku z potrzebami wynikającymi z niepełnosprawności.

Niektóre spośród wydatków na cele rehabilitacyjne i wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych osoby niepełnosprawnej przysługują tylko osobom dotkniętym określonym rodzajem niepełnosprawności. Trudno nie odnieść wrażenia, że tworzone są niesprawiedliwe podziały nawet wśród osób niepełnosprawnych, które korzystają z rehabilitacji. Osoby, które korzystają z zajęć rehabilitacyjnych, a posiadają samochód, mają prawo ubiegania się o odpis od podatku z tytułu dojazdów na rehabilitację. Takiej możliwości nie mają osoby, które również dojeżdżają na rehabilitację, ponoszą koszty, ale nie posiadają samochodu. Podatnicy nie mogą odliczać wydatków w sytuacji, gdy na zabiegi leczniczo-rehabilitacyjne podwozi ich np. sąsiad, znajomy lub krewny.

⁸ Zob. art. 26 ust. 7a ustawy z 26 lipca 1991 r.

Należy zatem zauważyć, że odliczenia ulgi rehabilitacyjnej w podatku dochodowym od osób fizycznych są adresowane głównie do podatników o średnich i wysokich dochodach. W niewielkim stopniu uwzględniają one natomiast sytuację osobistą podatnika, w ograniczonym zakresie służą zmniejszeniu ciężaru podatkowego osób o niskich dochodach.

Niepełnosprawni są bezsprzecznie grupą społeczną, której państwo powinno zabezpieczyć szczególne środki pomocy. Niezrozumiałe jest zatem, że wydatki związane z ulgą rehabilitacyjną adresowane są do zawężonej grupy podatników oraz że część wydatków jest limitowana wysokością odliczenia i obostrzona szczególnymi warunkami.

4. Progresja podatku dochodowego od osób fizycznych

Od 1 stycznia 2009 r. weszły w życie istotne zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, mające znaczny wpływ na wielkość obciążeń podatkowych oraz na podział dochodów osób fizycznych. Do jednej z najistotniejszych zmian należy zaliczyć wprowadzenie dwustawkowej skali podatkowej⁹. Zamiast istniejących do 31 grudnia 2008 r. trzech stawek podatkowych: 19%, 30% i 40%, od 1 stycznia 2009 r. obowiązują dwie stawki: 18% i 32%.

Omawiana reforma podatkowa sprowadzała się zatem zasadniczo do obniżenia najniższej stawki podatkowej oraz likwidacji najwyższej, co w konsekwencji miało rzeczywiście istotny wpływ na rozkład obciążeń podatkowych między podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych.

Porównując progresywną skalę podatkową obowiązującą w 2008 r. z progresywną skalą podatkową obowiązującą w 2009 r. (biorąc pod uwagę to, iż postrzeganie obciążeń podatkowych odbywa się przez pryzmat stawek krańcowych), należy teoretycznie stwierdzić, że na omawianej zmianie progresywnej skali podatkowej najbardziej zyskały osoby, które w 2008 r. płaciły podatek według stawki podatkowej obowiązującej w drugim i trzecim przedziale skali. Jeśli podatnik w 2009 r. osiągnął dochód ponad 44 490,00 zł, ale nie większy niż 85 528,00 zł, to zapłacił podatek w wysokości tylko 18%, a nie jak w 2008 r. w wysokości 30%. Oznacza to, że ustawowe obciążenie podatkowe dla tej grupy podatników zmniejszyło się o 12%. Jeśli natomiast podatnik uzyskał w 2009 r. dochód wyższy niż 85 528,00 zł, zapłacił podatek w wysokości 32% zamiast 40%, co oznacza, że ustawowe obciążenie podatkowe dla tej grupy podatników zmniejszyło się o 8%. Osoby o dochodach nieprzekraczających 44 490,00 zł

⁹ Zmiana wprowadzona nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dokonaną ustawą z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 217, poz. 1588 z późn. zm.

w 2009 r. zyskały stosunkowo najmniej, ponieważ ich ustawowe obciążenie podatkowe zmniejszyło się tylko z 19% do 18%, czyli zaledwie o 1%.

Nominalna stopa podatkowa i efektywna stopa podatkowa obliczane dla ogółu podatników stanowią przeciętne obciążenie dochodów ogółem, natomiast obliczane dla podatników z poszczególnych przedziałów progresywnej skali podatkowej pozwalają ocenić zróżnicowanie przeciętnych obciążeń dochodów omawianym podatkiem poszczególnych grup podatników opodatkowanych różnymi stawkami, w 2008 r.: 19%, 30% i 40%, i w 2009 r.: 18% i 32%.

Różnica między nominalną a efektywną stopą podatkową informuje, o ile punktów proc. obniżyło się obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych podatników ogółem oraz podatników poszczególnych przedziałów progresywnej skali podatkowej w wyniku korzystania z odliczeń od podatku ulg podatkowych obowiązujących w danym roku.

Tabela 4. Obciążenie dochodu brutto podatkiem obliczonym według stawki nominalnej i według stawki efektywnej w latach 1998–2009

Rok podatkowy	Obciążenie dochodu w %			
Nominalne stopy podatku				
2008	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej	III przedział skali podatkowej	ogółem
	15,43	20,36	30,36	17,76
2009	I przedział skali podatkowej		II przedział skali podatkowej	
	15,28		23,79	
Efektywne stopy podatku				
2008	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej	III przedział skali podatkowej	ogółem
	6,37	11,67	22,18	8,84
2009	I przedział skali podatkowej		II przedział skali podatkowej	
	6,51		16,15	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacje Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008–2009*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009–2010.

W tabeli 4 przedstawiono obciążenia dochodu brutto podatkiem dochodowym od osób fizycznych obliczonym według stopy nominalnej oraz według stopy efektywnej dla ogółu podatników oraz dla podatników w poszczególnych przedziałach progresywnej skali podatkowej, natomiast w tabeli 5 wyznaczono różnicę między nominalną stopą podatkową a efektywną stopą podatkową oraz różnicę między stawkami podatkowymi obowiązującymi w 2008 r.: 19%, 30% i 40%, i w 2009 r.: 18% i 32% a efektywną stopą podatkową.

Tabela 5. Różnica między nominalną a efektywną stopą podatkową oraz różnica między stawką podatkową a efektywną stopą podatkową w latach 1998–2009

Rok podatkowy	Obciążenie dochodu w %			
Nominalne stopy podatku – efektywne stopy podatku				
2008	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej	III przedział skali podatkowej	ogółem
	9,06	8,69	8,18	8,92
2009	I przedział skali podatkowej		II przedział skali podatkowej	
	8,77		7,64	
Stawki podatku – efektywne stopy podatku				
2008	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej	III przedział skali podatkowej	
	12,63	18,33	17,82	
2009	I przedział skali podatkowej		II przedział skali podatkowej	
	11,49		15,85	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Informacje Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008–2009*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009–2010.

Ocena powyższego materiału statystycznego skłania do następujących wniosków w zakresie wielkości obciążeń podatkowych podatników w latach 2008–2009.

Nominalne obciążenie dochodu ogółem w 2008 r. wyniosło 17,76%, natomiast w 2009 r. – 16,20%. Obniżenie nominalnej stopy podatkowej ogółem w 2009 r. o 1,56 punktu proc. w porównaniu z 2008 r. oznacza osłabienie progresji podatkowej¹⁰.

Efektywna stopa podatkowa ogółem w 2008 r. kształtowała się na poziomie 8,84%, natomiast w 2009 r. na poziomie 7,55% i była niższa w porównaniu z 2008 r. o 1,29 punktu proc., co potwierdza proces osłabienia progresji podatkowej.

Dysponując wiedzą o liczbie podatników rozliczających się według progresywnej skali podatkowej¹¹, należy przyjąć, że:

- w 2008 r.: 92,15% podatników rozliczających się według progresywnej skali podatkowej zapłaciło podatek w wysokości 6,37%, natomiast 6,45% podatników – w wysokości 11,67% i 1,4% podatników – w wysokości 22,18%,

¹⁰ Osłabienie progresji podatkowej oznacza, że w mniejszym stopniu obniżane są nierówności dochodów.

¹¹ *Informacje Ministerstwa Finansów dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2008–2009*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009–2010.

– w 2009 r.: 98,41% podatników rozliczających się według progresywnej skali podatkowej zapłaciło podatek w wysokości 6,51%, natomiast 1,59% podatników – w wysokości 16,15%.

W wyliczeniu efektywnego obciążenia podatkowego podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej nie wzięto jednak pod uwagę faktu, że efektywna stopa podatkowa to średnia dla całego tego przedziału podatkowego, w którym pozostaje: w 2008 r. 92,15% podatników, natomiast w 2009 r. 98,41% podatników. Niewątpliwie jest to grupa zróżnicowana pod względem społecznym i dochodowym. Należy zauważyć, że to zróżnicowanie podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej pod względem dochodowym w 2009 r. jest znacznie większe. Ponadto podatnicy tego przedziału w różnym stopniu korzystali z przysługujących im ulg podatkowych. Można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że z ulg podatkowych korzystali ci, których dochody mieściły się w wyższej połowie pierwszego przedziału skali, które rzutują z kolei na wysokość efektywnej stawki podatkowej dla całej grupy.

Postrzeżenie obciążeń podatkowych odbywa się przez pryzmat stawek krańcowych, które w 2008 r. wynosiły: 19%, 30% i 40%, natomiast w 2009 r.: 18% i 32%, a rzeczywiście płacone są przeciw efektywne stawki, które – jak widać – zarówno w 2008 r., jak i w 2009 r. są znacznie niższe dla podatników poszczególnych przedziałów skali podatkowej.

W 2008 r. efektywna stopa podatkowa w trzecim przedziale skali podatkowej, tj. dla podatników o dochodach powyżej 85 528,00 zł, wynosiła 22,18%, w 2009 r. zaś dla tej grupy podatników – 16,15%. Oznacza to, że zmiana stawek podatkowych w omawianym podatku okazała się najbardziej korzystna dla podatników uzyskujących dochody powyżej 85 528,00 zł, obniżyli oni bowiem efektywną stopę podatku o 6,03 punktu proc. Dla podatników, których dochody mieściły się w granicach 44 490,00–85 528,00 zł, zmiana okazała się również korzystna, gdyż efektywna stopa podatkowa obniżyła się o 5,16 punktu proc. Natomiast dla podatników, których dochody nie przekroczyły 44 490,00 zł, efektywna stopa procentowa nieznacznie wzrosła, bo o 0,14 punktu proc. Oznacza to, że omawiana zmiana nie przyniosła żadnej korzyści albo znikome korzyści dla tej grupy podatników.

W 2009 r. różnica między nominalną i efektywną stopą podatkową dla ogółu podatników wynosiła 8,65% i była niewiele niższa niż w 2008 r. (w którym wynosiła 8,92%), bo o 0,27 punktu proc. Świadczy to o tym, że podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem w 2008 r. w niewiele większym stopniu w porównaniu z 2009 r. skorzystali z możliwości obniżenia podatku należnego.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż w 2009 r. podatnicy drugiego przedziału skali podatkowej w mniejszym stopniu skorzystali z możliwości obniżenia podatku należnego niż podatnicy pierwszego przedziału skali podatkowej. Świad-

czy o tym mniejsza różnica między nominalną i efektywną stopą podatkową dla tej grupy podatników – wynosząca 7,64%, niż dla podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej – wynosząca 8,77%. Warto zauważyć, że jest to analogiczna tendencja jak w 2008 r., w którym to podatnikom trzeciego przedziału skali podatkowej¹² również w mniejszym stopniu został obniżony ciężar podatkowy niż podatnikom z pierwszego i drugiego przedziału skali podatkowej¹³. Dowodem jest różnica między nominalną a efektywną stopą podatkową dla podatników z trzeciego przedziału skali podatkowej – 8,18%, która była większa w niższych przedziałach dochodowych i wynosiła 9,06% w pierwszym przedziale skali podatkowej i 8,69% w drugim przedziale.

Wysokości tych różnic zarówno w 2008 r., jak i 2009 r. dla poszczególnych grup podatników mają wartości zbliżone, co upoważnia do stwierdzenia, że ulgi podatkowe nie stanowią istotnego narzędzia służącego zmniejszaniu nierówności dochodów osób fizycznych. Wskazuje to na znikome dystrybucyjne znaczenie podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2008–2009.

Biorąc pod uwagę fakt, że: w 2008 r. 92,15% podatników podatku dochodowego od osób fizycznych znajdowało się w pierwszym progu podatkowym, pozostałe 7,85% podatników – w drugim i trzecim progu podatkowym, tj. drugim 6,45% podatników, a w trzecim zaledwie 1,40% podatników, natomiast w 2009 r. 98,41% podatników omawianego podatku znajdowało swoje miejsce w pierwszym progu podatkowym, pozostałe 1,59% – w drugim progu podatkowym, należy wyciągnąć wniosek, że progresja podatkowa w tych latach dotyczyła tylko kilku procent podatników. Dla zdecydowanej większości podatników omawiany podatek, mimo progresywnej skali podatkowej, miał już charakter podatku proporcjonalnego – liniowego z jedną stawką, właściwą dla pierwszego przedziału tej skali: w 2008 r. 19% i w 2009 r. 18%. Tylko 7,85% podatników w 2008 r. i 1,59% podatników w 2009 r. dotyczyła progresja podatkowa.

Progresja podatkowa dotyczy zatem niewielkiej liczby podatników o wyższych dochodach, a więc tych najbardziej przedsiębiorczych, kreatywnych, którzy decydują o rozwoju gospodarki, tworzeniu nowych miejsc pracy itp. W takim przypadku można stwierdzić, że mamy do czynienia z mało czytelnym obrazem funkcjonowania progresji podatkowej (zafałszowanym obrazem funkcjonowania progresji podatkowej). Zdecydowana bowiem większość podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2008–2009 znajdowała się w obszarze podatku proporcjonalnego – liniowego.

¹² Według progresywnej skali podatkowej obowiązującej w 2009 r. są to podatnicy drugiego przedziału, tj. podatnicy, których dochody w 2009 r. przekroczyły 85 528,00 zł.

¹³ Według progresywnej skali podatkowej obowiązującej w 2009 r. są to podatnicy pierwszego przedziału, tj. podatnicy, których dochody w 2009 r. nie przekroczyły 85 528,00 zł.

5. Ocena skutków wprowadzenia podatku proporcjonalnego (liniowego)

Podjmując próbę oceny, który z systemów podatkowych jest korzystniejszy, należy dokonać analizy porównawczej funkcjonującego w 2009 r. progresywnego systemu podatkowego z systemem proporcjonalnym (liniowym). Po wprowadzeniu jednolitej stawki 17% w miejsce obowiązującej w 2009 r. progresywnej skali podatkowej z dwiema stawkami: 18% i 32%, wielkości obciążeń podatkowych będą kształtowały się w sposób przedstawiony w tabeli 6.

Jak pokazuje przykład przedstawiony w tabeli 6, obliczenie wysokości podatku dochodowego metodą proporcjonalną (liniową) w porównaniu z metodą progresywną powoduje wzrost obciążenia dochodu podatkiem dla podatników z pierwszego przedziału podatkowego obowiązującego w 2009 r. o niewiele, bo 0,10 punktu proc. Podatnicy z drugiego przedziału podatkowego odczują natomiast spadek obciążenia dochodu. Spadek będzie tym większy, im większy dochód osiągnie podatnik, np. dla podatnika z dochodami 90 000,00 zł zmniejszy się on o 1,10 punktu proc.

Analiza podanego przykładu pozwala zauważyć, że w przypadku podatku proporcjonalnego (liniowego) nastąpi pomniejszenie dochodu do dyspozycji podatników z pierwszego przedziału podatkowego średnio o kwotę 56,02 zł w ciągu roku, tj. 4,67 zł miesięcznie, oraz jego zwiększenie dla podatników więcej zarabiających. Pomimo to każdy z podatników odda do budżetu państwa jednakową część swoich dochodów. Przy dochodzie 50 000,00 zł podatek wyniósł 8500,00 zł, zaś przy 90 000,00 zł dochodu – 15 300,00 zł. Blisko dwa razy większy dochód oznacza prawie dwa razy większy podatek. Przy podatku progresywnym ta zależność kształtuje się mniej obiektywnie, gdyż przy blisko dwa razy większym dochodzie podatek był większy w 2009 r. ponad dwa razy. Można zatem wyciągnąć wniosek, że podatek proporcjonalny (liniowy) jest sprawiedliwy, gdyż każdy podatnik płaci proporcjonalnie do swoich dochodów.

Przejęcie z progresywnego systemu podatkowego do systemu proporcjonalnego (liniowego) wpłynie na różnych podatników w różny sposób i spowoduje zmiany w całym systemie gospodarczym. Powinno ono zaowocować zwiększeniem podaży pracy, jak też wzrostem oszczędności i inwestycji podatników w drugim przedziale skali podatkowej. W sumie wpłynie to na rozwój gospodarki, a co za tym idzie – na poprawę warunków życia wszystkich obywateli naszego kraju (przede wszystkim podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej). Ponadto przyczyni się to do wyeliminowania kar nakładanych na podatników więcej i ciężiej pracujących, wpłynie na oszczędności, inwestycje, podejmowanie ryzyka i przedsiębiorczość. Można zatem z dużym prawdopodobieństwem

Tabela 6. Przykład kształtowania się łącznych obciążeń podatkowych w wypadku podatku progresywnego obowiązującego w 2009 r. i podatku z jedną stawką 17%

Rodzaj opodatkowania	Wysokość dochodu brutto = podstawa opodatkowania w zł (I)		Podatek obliczony = podatek należny w zł (II)	Obciążenie podatkowe (II/I) w %	Dochód do dyspozycji (I-II) w zł
Podatek progresywny obowiązujący w 2009 r.	I przedział skali podatkowej	50 000	8 443,98	16,90	41 556,02
	II przedział skali podatkowej	90 000	16 270,06	18,10	73 729,94
Podatek z jedną stawką 17%	I przedział skali podatkowej	50 000	8 500,00	17,00	41 500,00
	II przedział skali podatkowej	90 000	15 300,00	17,00	74 700,00
Różnice między podatkiem progresywnym obowiązującym w 2009 r. a podatkiem z jedną stawką 17%	I przedział skali podatkowej	50 000	-56,02	-0,10	+56,02
	II przedział skali podatkowej	90 000	+970,02	+1,10	-970,02

Uwaga: w niniejszych obliczeniach założono, że żaden z podatników nie korzysta z ulg podatkowych, jak również nie uwzględnia odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne. Podatek obliczono, posługując się skalą podatkową obowiązującą w 2009 r. i proponowaną liniową stawką na poziomie 17%. Oprócz tego przyjęto założenia: 1) dochód brutto w wysokości 50 000,00 zł stanowi przykład dochodu z pierwszego przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2009 r., dochód brutto w wysokości 90 000,00 zł stanowi przykład dochodu z drugiego przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2009 r.

Źródło: obliczenia własne.

bieństwem przyjąć, że wprowadzenie podatku proporcjonalnego (liniowego) nie przyczyni się do pogorszenia sytuacji dochodowej podatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że ulgi podatkowe o charakterze społecznym mogą czasami nie sprzyjać sprawiedliwości podatkowej; wręcz pogłębiają niesprawiedliwość. Dzieje się tak w sytuacji, gdy z ulg podatkowych mogą korzystać jedynie osoby o wysokich dochodach. Są one zatem przejawem dyskryminacji tych, którzy z nich nie korzystają.

Przywileje podatkowe w postaci ulg podatkowych obniżają wpływy, jakie trafiają do budżetu państwa, i oznaczają przerzucanie ciężaru podatkowego na resztę społeczeństwa. Wobec tego można wyciągnąć wniosek, że właściwie adresowane socjalne wydatki budżetowe stanowią lepsze narzędzie zmniejszenia nierówności dochodów niż ulgi i zwolnienia podatkowe. Ponadto nadmierna indywidualizacja wymiaru podatków od dochodów osób fizycznych komplikuje system podatkowy, utrudnia pobór i kontrolę podatków, tworzy luki pozwalające na unikanie opodatkowania. Można zatem stwierdzić, że polityka społeczna lepiej realizowana jest przez transfery socjalne konkretnie adresowane do potrzebujących, które mogą przybierać bardzo różną, dostosowaną do potrzeb formę. Natomiast działanie przez podatki może ewentualnie służyć celom powszechnym, niewymagającym zdefiniowania odbiorcy.

Ponadto progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych w 2008 r. z nasileniem w 2009 r. nie stanowił narzędzia służącego zmniejszeniu nierówności dochodów jego podatników, realizującego cele społeczne. W znikomym stopniu przyczynił się do różnicowania wielkości obciążeń podatkowych poszczególnych grup podatników, jak też do zmiany wysokości i zróżnicowania ich dochodów.

Biorąc pod uwagę fakt, że reforma systemu podatkowego musi stanowić pewną długookresową wizję funkcjonowania państwa w gospodarce, niewątpliwie likwidacja ulg podatkowych mogłaby wpłynąć na rozwój gospodarczy i wzrost PKB, a to z kolei pociągnie za sobą w sposób oczywisty podwyższenie dochodów podatników. Zwiększy się tym samym podstawa opodatkowania, wysokość podatku należnego, co sprawi, że zwiększą się wpływy podatkowe, które byłyby bardziej efektywnym instrumentem realizacji polityki społecznej, jeśli chodzi o ograniczanie ubóstwa i pomoc materialną osobom potrzebującym.

Wprowadzenie podatku proporcjonalnego (liniowego) w Polsce nie jest ukłonem w stronę bogatszej części społeczeństwa, ale wyrazem troski o rozwój wszystkich, a także przymusem ekonomicznym, spowodowanym konkurencją podatkową.

Literatura

Informacja Ministerstwa Finansów dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009.

Informacja Ministerstwa Finansów dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2010.

Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Ustawa z 21 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2000 r., nr 14, poz. 176 z późn. zm.

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2006 r., nr 12, poz. 67.

Ustawa z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 191, poz. 1361.

Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 217, poz. 1588 z późn. zm.

Tax Concessions and Exemptions and Progression in the Income Tax Paid by Natural Persons – Methods for Implementing the Social Policy and Proposed Changes in the Conditions of Crisis

The paper aims to assess the achievement of the state's social policy targets through tax concessions and exemptions and progression in income taxes paid by natural persons. The application of tax concessions and exemptions in income taxes paid by natural persons (including concessions resulting from bringing up children and rehabilitation) indicates that the undertaken measures do not meet the targets, making taxation more complex, expensive and ineffective in implementing the state's social policy. Tax concessions for bringing up children are aimed to support the poorest families; however, these families do not fully benefit from such measures. The rehabilitation tax concession, on the other hand, targets a small group of tax-payers. Consequently, it may be concluded that social objectives may, and should be achieved through budgetary expenditures, assigning funds only to those who really need assistance. The overwhelming majority of natural persons – income tax payers – are liable to proportionate line tax payments at the first tax rate level of 18%. Tax progression affects a relatively small group of payers with higher incomes. It may be concluded, then, that the picture of the functioning of tax progression is, to a certain degree, falsified. The progressive income tax has only slightly contributed to diversifying the tax burden and incomes of the particular groups of tax-payers. It indicates that the desirable level of income redistribution should be achieved through developing an appropriate structure of budgetary expenditures – not through the progression of income taxes paid by natural persons.

Marian Podstawka – profesor doktor habilitowany, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse podmiotów gospodarczych funkcjonujących w agrobiznesie, finanse publiczne ze szczególnym uwzględnieniem problematyki podatków i ubezpieczeń.

e-mail: kpmam@sggw.pl

Agnieszka Deresz – doktor, Urząd Skarbowy w Siedlcach, Dział Kontroli Podatkowej.

Zainteresowania naukowo-badawcze: systemy podatkowe.

e-mail: agnieszka.deresz@mz.mofnet.gov.pl