

Ryta Dziemianowicz
Adam Wyszowski
Renata Budlewska

Uniwersytet w Białymstoku

TAX EXPENDITURES JAKO ELEMENT KONSTRUKCJI POLSKIEGO PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH

Wprowadzenie

Podatek od dochodów osobistych ustanowiono w Polsce w 1991 r. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat jego funkcjonowania w konstrukcji tego podatku wprowadzono wiele zmian, których przyczyn z jednej strony można upatrywać w zjawisku „starzenia się prawa”, z drugiej zaś w realizacji celów polityki społeczno-gospodarczej. Z pewnością ważną przesłanką dokonywanych zmian była także chęć uwzględnienia interesów określonych grup nacisku, co budzi wątpliwości, czy wszystkie nowelizacje ustawy można uznać za zasadne i racjonalne.

W dużej części dotyczy to zastosowanych w podatku PIT tax expenditures (TEs, czyli konstrukcji, które pozwalają na osiągnięcie korzyści podatkowych dla wybranych grup podatników lub typów działalności, tj. ulgi, zwolnienia, wyłączenia podatkowe). Polskie Ministerstwo Finansów w raporcie dotyczącym 2011 r., stosując tradycyjną metodę identyfikacji, wyodrębniło w podatku od dochodów osobistych 150 preferencji podatkowych, które stanowiły ok. 30% wszystkich preferencji podatkowych funkcjonujących w polskim systemie podatkowym. Ze względu na ich selektywne zastosowanie, część podatników płaci niższe podatki niż pozostali o tym samym dochodzie. Ostatecznie jednak stawki podatkowe, ze względu na konieczność uzyskania określonych dochodów publicznych niezbędnych do sfinansowania usług publicznych, są wyższe. Niewątpliwie tax expenditures wpływają także na obniżenie dochodów podatkowych oraz wzrost deficytu budżetowego. Ulgi i zwolnienia podatkowe komplikują system podatkowy, staje się on mniej transparentny, ale także zmniejszają jego

efektywność. Aby ocenić rzeczywiste skutki tych konstrukcji, zarówno z punktu widzenia podatnika, jak i państwa, niezbędna jest szczegółowa analiza tax expenditures, a przede wszystkim odpowiednia metodologia, umożliwiająca ich prawidłową identyfikację, która stanowi podstawę oszacowania TEs.

1. Cel i metodyka badań

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu stosowania tax expenditures w polskim podatku od dochodów osobistych i przeanalizowanie ich wpływu na wysokość obciążeń podatkowych podatników oraz na dochody budżetu państwa. Punktem wyjścia do przeprowadzenia analizy jest sformułowanie definicji tax expenditure, która umożliwi identyfikację wydatków publicznych realizowanych przez instrumenty podatkowe obniżające obciążenia podatkowe w podatku od dochodów osobistych oraz wskazuje na różnice pomiędzy tax expenditures a innymi konstrukcjami, które wprawdzie obniżają obciążenia podatkowe, ale bezpośrednio nie realizują założonych celów ekonomicznych czy społecznych. Opierając się na wypracowanej w wyniku badań własnych definicji, przedstawiono faktyczny zakres stosowania tax expenditures w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce oraz analizę ewolucji zmian w tym względzie, wprowadzanych od 1991 r., tj. roku uchwalenia ustawy. Analizę przeprowadzono na podstawie danych źródłowych, tj. przepisów prawnych określających podatek od dochodów fizycznych w Polsce oraz raportów Ministerstwa Finansów, dotyczących preferencji podatkowych w polskim systemie podatkowym. Szczegółowa analiza wartości tax expenditures oraz ich skutków budżetowych obejmuje lata 2009-2011. Badania zostały przeprowadzone w ramach grantu sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, przyznanego na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/02878.

2. Istota i metodologia identyfikacji tax expenditures

Intencją autora koncepcji tax expenditures (TEs) Stanleya S. Surreya było podkreślenie podobieństwa niektórych ulg, zniżek i zwolnień podatkowych do bezpośrednich wydatków budżetu, realizujących określony cel społeczno-ekonomiczny lub polityczny. Stwierdził on, że większość ulg i zwolnień jest stałym elementem systemów podatkowych, mają one charakter ogólny i zależą od osobistej lub ekonomicznej sytuacji podatnika (np. liczby dzieci, stanu zdrowia, dochodu itp.), a więc nie realizują żadnego konkretnego celu. Zdaniem Surreya istota tax expenditures jest natomiast zupełnie inna. Tax expenditures „(...)

określane jako bodźce podatkowe lub podatkowe subwencje, stanowią odstępstwo od normalnej struktury podatkowej i faworyzują poszczególne branże, rodzaje działalności czy kategorie podatników. Przybierają one wiele form, takich jak stałe wyłączenia z opodatkowania, odroczenia zobowiązań podatkowych, kredyty podatkowe czy specjalne stawki, natomiast niezależnie od formy, te odejścia od normatywnej struktury podatku stanowią rządowe wydatki dla uprzywilejowanych działań lub grup, dokonywane przez system podatkowy, nie zaś przez bezpośrednie dotacje, pożyczki, czy inne formy pomocy rządu¹.

Można zatem stwierdzić, że Surrey koncepcję tax expenditures utożsamia wprost z wydatkami realizowanymi przez system podatkowy (*spending programs*) oraz z dwoma, odmiennymi częściami konstrukcyjnymi danego podatku. Pierwsza z nich obejmuje strukturalne elementy niezbędne do jego funkcjonowania (tzw. *normative tax structure*), np. definicję dochodu, ustalenie zasad jego wyliczania, rodzaj oraz kształt skali podatkowej, przyjęte stawki podatku. Są to elementy prawnej konstrukcji podatku, które powinny określać kształt obowiązku podatkowego nałożonego na każdego podatnika. Druga część konstytuuje różnego rodzaju preferencje podatkowe, które powodują odejście od normatywnej konstrukcji podatku i uprzywilejowanie ściśle określonych grup podatników, czy też działalności. TEs najczęściej definiuje się więc przez pryzmat tego podziału jako instrumenty wkomponowane w konstrukcję podatku, powodujące odejście od jego normatywnej podstawy, po to by faworyzować określone działalności lub kategorie osób².

Z punktu widzenia teorii, takie podejście do identyfikacji TEs nie budzi zastrzeżeń. Niestety problemy pojawiają się przy pierwszej próbie wyodrębnienia ulg i zwolnień podatkowych, które będą zaliczane do podstawowej struktury podatku. W literaturze nie ma bowiem zgody co do tego, co tak naprawdę stanowi „idealną” lub „prawidłową” konstrukcję podatku (stanowiącą punkt wyjścia wszelkich analiz), a w przeciwieństwie do której stawia się różnego rodzaju odstępstwa i odchylenia, które są uznane za TEs. Przy tak sformułowanej definicji istotne bowiem jest określenie normatywnej konstrukcji podatku, która niestety w poszczególnych jurysdykcjach może być różna. Potwierdza to zresztą praktyka stosowania tzw. wzorca podatkowego w publikowanych raportach dotyczących TEs. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w poszczególnych krajach różnią się między sobą i w zasadzie są nieporównywalne³.

¹ S.S. Surrey, P.R. McDaniel, *Tax Expenditures*, Harvard University Press, Cambridge 1985, s. 3.

² L.E. Burman, *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?*, „National Tax Journal” 2003, Vol. 56, No. 3.

³ Szerzej: R. Dziemianowicz, A. Wyszkowski, R. Budlewska, *Tax expenditures jako ukryta forma wydatków publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 3 (zatwierdzony do druku).

Brak powszechnie akceptowanego konceptualnego modelu uniemożliwia precyzyjne przyporządkowanie znacznej części konstrukcji podatkowych funkcjonujących w ramach prawa podatkowego, określanych jako preferencje podatkowe, do kategorii tax expenditures lub pozostałych. Wyodrębnienie katalogu TEs wymaga więc przede wszystkim zdefiniowania punktu wyjścia. Nie musi on być określony poprzez wymienienie pełnej listy przepisów prawnych, które konstytuują wydatki poprzez system podatkowy. Bardziej istotne jest stworzenie akceptowanego modelu, czy zestawu zasad, które umożliwiają podjęcie racjonalnie uzasadnionej decyzji o zaliczeniu określonej konstrukcji do danej kategorii, poprzez pryzmat realizowanych przez nie funkcji. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że bardziej precyzyjne rezultaty w definiowaniu oraz identyfikacji tax expenditures umożliwia ich opis poprzez pryzmat funkcji finansów publicznych⁴, które realizują. Tax expenditures jako alternatywna forma wydatków publicznych spełniają przede wszystkim funkcję alokacyjną finansów publicznych, oddziałując na podział czynników produkcji (pracy i kapitału) między różnorodne zadania, umożliwiając podniesienie poziomu społecznej zamożności. Tax expenditures nie mają charakteru powszechnego, nie oznaczają więc redystrybucji, tj. rozmieszczenia zasobów (dochodu i majątku) według kryterium podstawowych potrzeb. W nowej metodologii przyjmuje się zatem założenie, że tax expenditures realizują przede wszystkim funkcję alokacyjną, ewentualnie mają charakter wąskiej redystrybucji skierowanej do wybranej grupy podatników, która może być zastąpiona przez bezpośrednie wydatki publiczne.

Zaproponowany przez autorów niniejszego opracowania nowy model identyfikacji TEs w podatku dochodowym od osób fizycznych składa się z następujących części, stanowiących konstrukcje obniżające podatek:

- elementów stanowiących podstawową strukturę podatku;
- elementów stanowiących uproszczenie administracyjne;
- wyodrębnionych tax expenditures.

Różnice pomiędzy wyodrębnionymi kategoriami modelu przedstawia tab. 1.

⁴ Autorzy odwołują się do funkcji finansów publicznych sformułowanych przez R.A. Musgrave'a oraz P.B. Musgrave'a. Patrz: R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989, s. 6-14.

Tabela 1

Model wyodrębnienia tax expenditures – klasyfikacja konstrukcji podatkowych obniżających obciążenia podatkowe

Wyszczególnienie	Kryterium	Przykłady na gruncie Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych
Konstrukcja podatku (elementy struktury podatku)	1. Konstrukcje ogólne, z których podatnik może skorzystać bez względu na źródło, formę i wysokość osiąganego dochodu (skierowane do wszystkich podatników)	– kwota zmniejszająca podatek – obniżenie podatku o składki na ubezpieczenie zdrowotne
	2. Konstrukcje, które zapobiegają podwójnemu opodatkowaniu dochodów	– wyłączenie dochodów w formie spadków i darowizn
Uproszczenia administracyjne	1. Konstrukcje, które umożliwiają realizację praw nabytych przez podatników, wynikających z przepisów prawa krajowego	– zwolnienie z opodatkowania dochodu w formie otrzymywanych przez pracowników świadczeń rzeczowych, wynikających z zasad BHP
	2. Konstrukcje, które umożliwiają realizację praw nabytych przez podatników, wynikających z przepisów prawa międzynarodowego i umów międzynarodowych	– zwolnienie odszkodowań wynikających z rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych
	3. Konstrukcje, poprzez które państwo rezygnuje z opodatkowania świadczeń ze środków publicznych wypłacanych uprzednio podatnikom (w formie bezpośrednich wydatków publicznych)	– zwolnienie świadczeń z pomocy społecznej
	4. Konstrukcje, poprzez które państwo rezygnuje z opodatkowania dochodów (przychodów), których koszt poboru jest wyższy niż obciążenie podatkowe z tego tytułu	– zwolnienie dochodów ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy lub hodowli
Tax expenditures	1. Konstrukcje, z których podatnik może skorzystać po spełnieniu warunków wynikających wyłącznie z przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (cele realizowane przez tego typu wydatki mają charakter pozafiskalny i najczęściej mogą być zastąpione bezpośrednimi wydatkami publicznymi)	– wspólne zeznanie podatkowe małżonków – ulga na dzieci – wyłączenie dochodów z działalności rolniczej – zwolnienie z opodatkowania dochodu z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie SSE

3. Zmiany w zakresie stosowania ulg i zwolnień w podatku od dochodów osobistych w Polsce w latach 1991-2011

Od momentu wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce, tj. od 1991 r. do końca 2011 r., ustawa była nowelizowana blisko 170 razy. Większość zmian dotyczyła wprowadzania nowych konstrukcji podatkowych obniżających obciążenia podatkowe. Już w pierwotnej wersji ustawy, w brzmieniu z 1991 r., funkcjonowało 55 konstrukcji podatkowych, które obniżały obciążenia podatkowe. Większość z nich, tj. 38, stanowiły zwolnienia przedmiotowe zawarte w art. 21 ustawy. Przez cały czas obowiązywania ustawy,

to właśnie katalog zwolnień przedmiotowych zwiększył się w największym stopniu – w 2011 r. liczba zwolnień przedmiotowych była blisko trzykrotnie wyższa niż w 1991 r. (tab. 2). Warto zwrócić uwagę, iż jedynie 37 konstrukcji funkcjonuje w podatku do dzisiaj w pierwotnym brzmieniu, sformułowanym w tekście z 1991 r. Kolejne konstrukcje zmniejszające obciążenie podatkowe były wprowadzane do podatku stopniowo. Oznacza to, że nie były wynikiem przeprowadzanych reform systemu podatkowego oraz polityki gospodarczej państwa. Wyjątek stanowi 2000 r., rekordowy pod względem liczby wprowadzonych konstrukcji (obowiązujących od 1 stycznia 2001 r.). W porównaniu do pierwszego roku obowiązywania ustawy, ich liczba zwiększyła się trzykrotnie.

Tabela 2

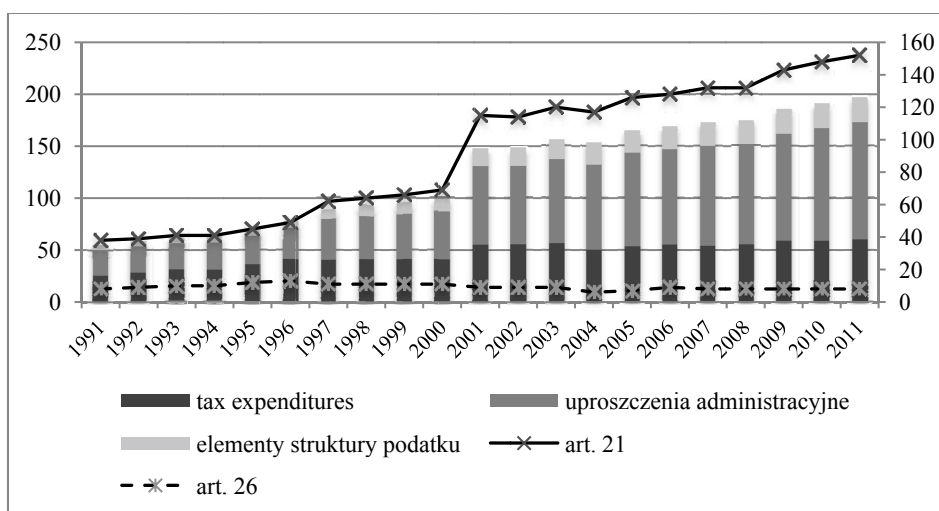
Liczba konstrukcji obniżających obciążenia podatkowe w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1991-2011 (zidentyfikowanych na podstawie nowego modelu wyodrębnienia tax expenditures)

Lata	Metodologia MF	Model klasyfikacji konstrukcji podatkowych obniżających obciążenia podatkowe, w tym			Kategoria konstrukcji		
		ogółem	dodano	usunięto	tax expenditures	uproszczenia administracyjne	elementy struktury podatku
1991	-	55	3	-	25	25	5
1992	-	58	8	3	28	25	5
1993	-	63	1	-	31	25	6
1994	-	64	7	1	31	26	7
1995	-	70	8	-	36	27	7
1996	-	78	23	12	41	30	7
1997	-	89	4	-	40	40	9
1998	-	93	3	-	41	41	11
1999	-	96	3	-	41	43	12
2000	-	99	55	6	41	46	12
2001	-	148	4	4	55	76	17
2002	-	148	12	4	55	75	18
2003	-	156	20	22	56	81	19
2004	-	154	11	-	50	82	22
2005	-	165	4	-	53	90	22
2006	-	169	11	7	55	92	22
2007	-	173	1	-	54	96	23
2008	-	174	13	1	55	96	23
2009	138	186	5	-	59	103	24
2010	145	191	6	-	59	108	24
2011	150	197	-	-	60	113	24

Nie wszystkie konstrukcje podatkowe obniżające obciążenia podatkowe w podatku PIT zostały zakwalifikowane jako tax expenditures. Wprowadzenie do ustawy części konstrukcji było uzasadnione koniecznością dostosowania przepisów ustawy do zmian wprowadzonych w innych przepisach prawnych, realizujących cele polityki społecznej czy ekonomicznej. Tzw. uproszczenia administracyjne w analizowanym okresie stanowiły średnio 67% wszystkich konstrukcji obniżających obciążenia podatkowe. Należy zauważyć, że katalog uproszczeń administracyjnych w podatku PIT zwiększał się równie szybko, jak katalog tax expenditures. W 2000 r., czyli we wspomnianym wcześniej roku największych zmian w podatku, wprowadzono 30 konstrukcji w formie uproszczeń administracyjnych, czyli blisko 27% tego typu konstrukcji funkcjonujących obecnie. Rozbudowa i jednocześnie skomplikowanie przepisów podatku od dochodów osobistych w Polsce były zatem podyktowane nie tylko nowymi ulgami i zwolnieniami podatkowymi, ale również dostosowaniem przepisów podatku do wprowadzanych wydatków bezpośrednich państwa, będących podstawą wyodrębnienia konstrukcji w formie uproszczeń administracyjnych⁵.

Wykres 1

Liczba konstrukcji obniżających obciążenia podatkowe w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1991-2011 (zidentyfikowanych na podstawie nowego modelu wyodrębnienia tax expenditures) – mln zł



⁵ Dochody podatnika pochodzące ze środków publicznych co do zasady w Polsce nie podlegają opodatkowaniu.

Tax expenditures, czyli te ulgi, zniżki i zwolnienia podatkowe, poprzez które państwo realizuje określone cele społeczno-ekonomiczne lub polityczne, od początku obowiązywania PIT-u stanowiły ok. 45% konstrukcji obniżających obciążenia podatkowe. Najwyższy ich udział w odniesieniu do wszystkich konstrukcji przypadł na 1995 r. (51,4%). W następnych latach udział tax expenditures systematycznie malał, aby osiągnąć ok. 30,5% w 2011 r. Tax expenditures w przeważającej części przyjmują formę zwolnień przedmiotowych, przy czym najbardziej istotne z punktu widzenia konsekwencji fiskalnych są obniżki dochodu podlegającego opodatkowaniu oraz odliczenia od podatku (wykres 1).

4. Wpływ tax expenditures na wysokość obciążeń podatkowych oraz dochody budżetu państwa

Konsekwencje fiskalne funkcjonujących tax expenditures można rozpatrywać w dwóch płaszczyznach: podatnika i państwa. Przyjmując za punkt wyjścia analizę wysokości obciążeń podatkowych ponoszonych przez podatników korzystających z tax expenditures, korzyści odzwierciedla wysokość oszczędności z tytułu obciążeń podatkowych konkretnych podatników. Wybrani podatnicy będą płacić podatek niższy (przyjmując za kryterium stawkę efektywną tego podatku) niż podatnicy niekorzystający z tych konstrukcji, bądź w stosunku do których nie są one adresowane. W konsekwencji, ogólna stawka podatku, w którym są zastosowane preferencyjne konstrukcje, obowiązująca wszystkich podatników, teoretycznie będzie wyższa (jeśli przyjąć założenie o stałej wysokości dochodów publicznych tytułem tego podatku). Zakładając zatem likwidację tax expenditures, obciążenia podatników wcześniej korzystających z TEs wzrosną, zaś w ujęciu globalnym zwiększą się również dochody publiczne tytułem tego podatku. Przedstawiony wniosek jest głównym założeniem metody szacowania wartości TEs w polskim systemie podatkowym (tzw. metoda utraconych wpływów) i mimo dość znacznych ograniczeń⁶, pozwala ona na przedstawienie zakresu tax expenditures w polskim podatku od dochodów osobistych i w konsekwencji w budżecie państwa.

⁶ Nie ujmuje zmian w zachowaniach podatników, ponadto nie zawsze wartość oszacowana w ten sposób będzie równa wysokości alternatywnego wydatku bezpośredniego.

Tabela 3

Liczba i wartość tax expenditures w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2009-2011 (mln zł)

Lata	Model identyfikacji tax expenditures		Metodologia Ministerstwa Finansów	
	liczba	wartość	liczba	wartość
2009	59	10 985	138	15 810
2010	59	12 412	145	18 651
2011	60	12 680	150	19 086

Źródło: Opracowanie na podstawie badań własnych oraz danych opublikowanych w załącznikach B „Wartość preferencji podatkowych” do raportów Ministerstwa Finansów: Preferencje podatkowe w Polsce.

Zakres preferencji podatkowych w polskim systemie podatkowym jest znaczący, co potwierdzają dane publikowane przez Ministerstwo Finansów. W latach 2009-2011 wartość wszystkich zidentyfikowanych i oszacowanych⁷ preferencji według MF wynosiła średnio 73 mld zł rocznie, co stanowiło ponad 5% PKB. Dla porównania relacja ta w innych krajach kształtowała się od 12,5% PKB w Wielkiej Brytanii (2008 r.) do 0,64% PKB w Niemczech (2008 r.). Jednocześnie zidentyfikowane i oszacowane przez MF preferencje podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2009-2011 przyjmowały wartości odpowiednio od 15,8 do 19,1 mld zł, czyli generowały średnio 27% wszystkich preferencji podatkowych w polskim systemie podatkowym.

Według metodologii opracowanej przez autorów niniejszej pracy, wartość oszacowanych tax expenditures w polskim podatku od dochodów osobistych w 2011 r. jest niższa i wynosi 12,7 mld zł⁸ (odpowiednio 11,0 i 12,4 mld zł w 2009 r. i 2010 r.). W analogicznym okresie wartość preferencji podatkowych, wykazana przez Ministerstwo Finansów, była wyższa o średnio o 5,8 mld zł, co potwierdza istotne konsekwencje różnic definicyjnych pomiędzy jednym i drugim podejściem, tj. inny wymiar konsekwencji fiskalnych funkcjonujących konstrukcji obniżających obciążenia podatkowe.

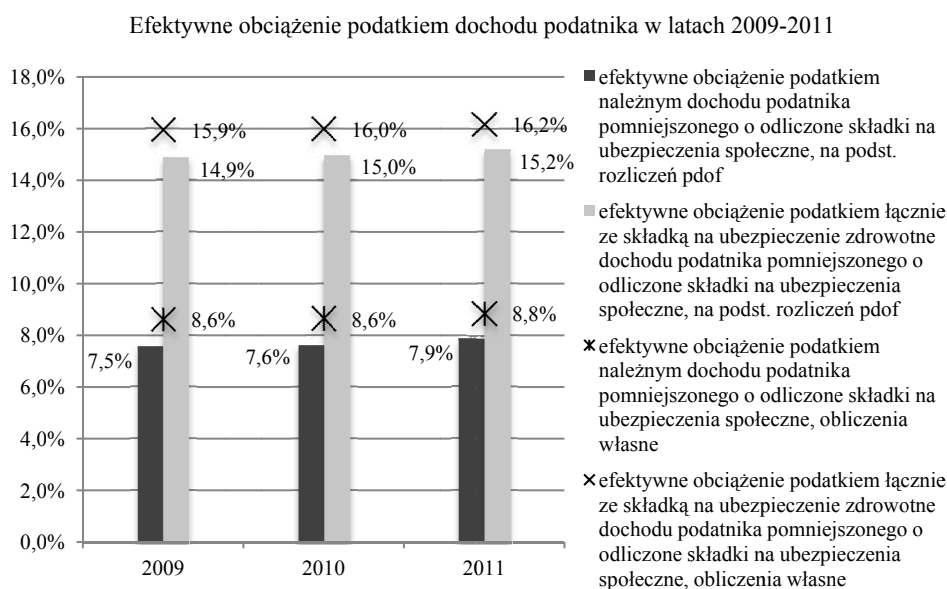
Z rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych wynika, że w 2011 r. ponad 24 mln podatników wykazało dochód w wysokości 653,5 mld zł. Efektywna stawka podatku obciążająca ten dochód według MF wyniosła 15,2%, co oznacza, że podatek należny uwzględniający wszystkie dokonane odliczenia

⁷ Analiza systemu podatkowego przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów, na co wskazują autorzy raportu, nie jest kompletna. Nie wszystkie preferencje zostały zidentyfikowane, a także oszacowane. Np. w 2009 r. oszacowano tylko 74% zidentyfikowanych preferencji. *Preferencje podatkowe*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 6.

⁸ Podobnie jak Ministerstwo Finansów, do szacowania wartości tax expenditures przyjęto metodę utraconych wpływów budżetowych.

i zastosowane zwolnienia przedmiotowe, w latach 2009-2011 stanowił średnio 15% dochodu podlegającego opodatkowaniu. Jeśli wyłączymy z podatku wszystkie konstrukcje, które obniżają obciążenie podatkowe oraz realizują cele polityki społeczno-ekonomicznej państwa (tj. tax expenditures), stawka efektywna obciążająca dochód wzrośnie (wykres 2). Wzrost ten w latach 2009-2011 r. oszacowano średnio na 1 p.p. rocznie, co jest zaskakująco niskim wskaźnikiem, jeśli będziemy go rozpatrywać w zestawieniu z liczbą tax expenditures funkcjonujących w polskim podatku PIT. Należy jednak podkreślić, że najwyższe wartości tax expenditures przyjmują formę zwolnień przedmiotowych i odliczeń od dochodu (wartość w 2011 r. 11,4 mld zł), a więc nie wpływają na wysokość stawki efektywnej podatku obciążającej dochód podatnika w takim stopniu, jak odliczenia od podatku (których wartość w 2011 r. oszacowano na 5,9 mld zł).

Wykres 2

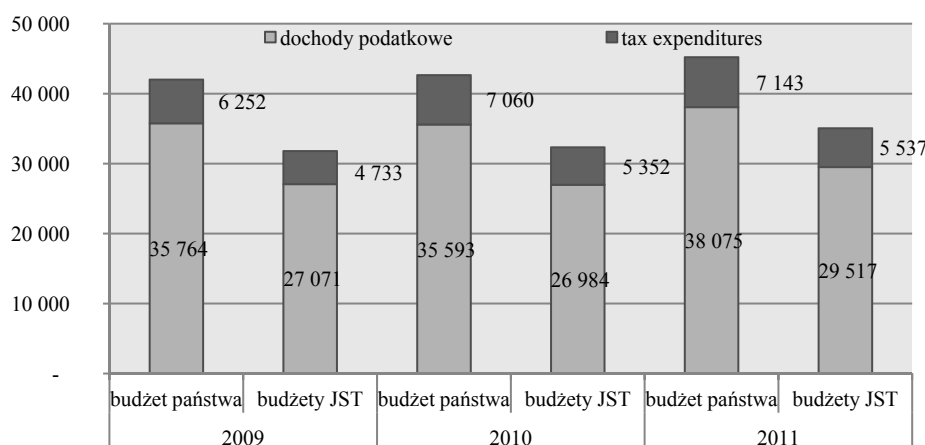


Analizując konsekwencje budżetowe tax expenditures, należy na wstępie zaznaczyć, że w polskim systemie budżetowym wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych są dochodami podatkowymi budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Wobec tego funkcjonujące tax expenditures przekładają się na niższe dochody podatkowe, zarówno budżetu centralnego, jak i budżetów lokalnych. W badanym okresie tax expenditures stanowiły od 17,5% do 18,7% łącznych dochodów podatkowych z tytułu PIT-u (wykres 3). Oznacza to, że corocznie dochody budżetu państwa były niższe o średnio 6,8 mld zł, zaś budżety JST odpowiednio o 5,2 mld zł. W relacji do

produktu krajowego brutto w Polsce w latach 2009-2011 stanowiło to ok. 0,85%. Likwidacja tax expenditures w polskim podatku PIT przyczyniłaby się zatem w znacznym stopniu do poprawy salda budżetu państwa oraz budżetów JST. Jeśli założyć, że dochody z likwidacji w podatku PIT tax expenditures zasila w całości budżet centralny, oszczędności te pozwoliłyby na zmniejszenie deficytu budżetu państwa z 2011 r. o 50,5%.

Wykres 3

Symulacja dochodów z tytułu PIT-u budżetu państwa i budżetów JST po wyeliminowaniu z podatku tax expenditures (mln zł)



Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonych badań udowodniono, że TEs w polskim podatku od dochodów osobistych wpływają na wysokość efektywnej stawki podatku, a ponadto istotnie obniżają dochody publiczne z tego tytułu, zwiększając tym samym deficyt budżetu państwa i JST. Ponadto TEs wpływają negatywnie na sytuację podatnika, komplikując konstrukcję podatku. Czy ich zastosowanie w podatku PIT jest zatem zasadne? Może raczej należy je zlikwidować? Odpowiedź na te pytania nie jest jednoznaczna i powinna przede wszystkim wynikać z przeprowadzonej analizy porównawczej korzyści i kosztów danego wydatku w formie TEs oraz alternatywnych wydatków bezpośrednich, realizujących te same cele. Dopiero wówczas będzie możliwe jednoznaczne ustalenie, czy dana ulga czy zwolnienie podatkowe ma uzasadnienie ekonomiczne, i czy dopuszczalne jest zatem – w tym zakresie – skomplikowanie przepisów tego podatku. Może jednak okazać się, że pośredni wydatek budżetowy jest instrumentem bardziej efektywnym.

Literatura

- Burman L.E., *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?* „National Tax Journal” 2003, Vol. 56, No. 3.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A., Budlewska R., *Tax expenditures jako ukryta forma wydatków publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2014, nr 3 (zatwierdzony do druku).
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Preferencje podatkowe w Polsce. Nr 2* (2010), Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Preferencje podatkowe w Polsce. Nr 3*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Surrey S.S., McDaniel P.R., *Tax Expenditures*, Harvard University Press, Cambridge 1985.

TAX EXPENDITURES AS A PART OF POLISH PERSONAL INCOME TAX

Summary

Since the year of introduction the personal income tax in Poland (1991), there has been implemented a number of changes in the structure of this tax. They could be justified as the natural ‘aging of the law’ phenomenon, and, moreover in achieving the objectives of social and economic policy. In a large part these changes take part of tax expenditures applied in the PIT. As a result, for most taxpayers income taxation has become non-transparent and too much complicated. At the same time tax constructions which reduce tax burden have a significant impact on budget revenues from personal income tax. The purpose of this article is to present the scope of tax expenditures in the Polish personal income tax, and to analyse their impact on the tax burden of taxpayers, as well as the budget revenue. The analysis was conducted based on the own authors’ methodology for the identification of tax expenditures.