

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

297

Rola podmiotów sektora publicznego, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w kreowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju



Redaktorzy naukowi

Jacek Adamek

Teresa Orzeszko



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-334-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Bartosz Bartniczak: Pomoc publiczna jako instrument wspierający ochronę środowiska w Polsce.....	13
Szymon Bryndziak: Wybrane preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych a nierówności społeczne.....	23
Dorota Burzyńska: Bariery implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.....	32
Anna Doś: Analiza skłonności mieszkańców województwa śląskiego do ponoszenia kosztów ograniczenia zużycia zasobów naturalnych.....	41
Justyna Dyduch: Wpływ przychodów ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii na sytuację finansową wybranych przedsiębiorstw	51
Krzysztof Dziadek: Rola ewaluacji w dystrybucji środków pomocowych z Unii Europejskiej.....	62
Aleksandra Ferens: Rachunkowość jako system pomiaru dokonań jednostki gospodarczej w środowisku przyrodniczym.....	72
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: Zróżnicowanie kosztów pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	83
Katarzyna Goldman: Analiza płynności finansowej z uwzględnieniem strategii dochód–ryzyko.....	92
Wojciech Hasik: Wartość godziwa w kontekście zrównoważonego rozwoju.	102
Beata Iwasieczko: Ład korporacyjny w warunkach zrównoważonego wzrostu a rachunkowość.....	109
Wiesław Janik: Polityka klimatyczna UE jako czynnik kosztotwórczy produkcji energii elektrycznej	118
Angelika Kaczmarczyk: Mała przedsiębiorczość a jednostki samorządu terytorialnego	127
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.....	136
Dariusz Kielczewski: Zielone zamówienia publiczne jako przejaw działań finansowych sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju	147
Anna Kobialka, Elżbieta Kołodziej: Wpływ polityki podatkowej gmin na rozwój regionu na przykładzie województwa lubelskiego.....	156
Joanna Koczar: Społeczna odpowiedzialność biznesu a rosyjskie społeczeństwo	166

Bożena Kolosowska, Agnieszka Huterska: Wpływ działań społecznie odpowiedzialnych na redukcję kosztów operacyjnych na przykładzie wybranych spółek giełdowych należących do RESPECT Index	176
Dariusz Kotarski: Zrównoważony rozwój uzdrowiska a realizacja funkcji zaspokajania potrzeb zdrowotnych	186
Barbara Kryk: Analiza kosztów i korzyści w ocenie efektywności ekologicznej i społecznej.....	195
Alina Kulczyk-Dynowska: Inwestycje infrastrukturalne Karkonoskiego Parku Narodowego a zrównoważony rozwój obszaru.....	205
Agnieszka Lorek: Finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi	215
Dorota Michalak: Zarządzanie ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego na przykładzie branży budowlanej. Analiza dostępnych instrumentów zabezpieczających.....	224
Monika Myszowska: Nierówności społeczne a ulgi w polskim systemie podatkowym – przykład ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych	234
Marek Ossowski: Idea ośrodków odpowiedzialności a społeczna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych.....	243
Katarzyna Piotrowska: Innowacje a rachunkowość.....	254
Marta Postuła: Korekta fiskalna narzędziem utrzymywania finansów publicznych w równowadze.....	263
Michał Ptak: Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych.....	273
Paulina Sławińska: Wpływ ulg podatkowych na pogłębienie nierówności społecznych w Polsce	282
Ewa Spigarska: Świadomość społeczna mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wspólnot mieszkaniowych.....	290
Katarzyna Strzała-Osuch, Olexandr Petushyn'sky: Społeczno-ekonomiczno-środowiskowe koszty i korzyści wydobywania gazu łupkowego w Polsce na tle doświadczeń amerykańskich	300
Piotr Szczypa: Strategiczna karta wyników jako narzędzie rachunkowości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa – aspekty proekologiczne.....	310
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego	319
Damian Walczak: Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	328
Joanna Wieczorek: Rachunek kosztów działań usług medycznych jako podstawa wyboru efektywnych kontraktów.....	337
Stanisław Wieteska: Realizacja idei zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w latach 2000-2011	347

Jolanta Wiśniewska: Badanie sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw	358
Izabela Witzak: Znaczenie strategii zarządzania kapitałem obrotowym firmy	368
Wojciech Zbaraszewski: Finansowanie obszarów chronionych w Federacji Rosyjskiej	378
Dagmara K. Zuzek: Teoria a praktyka wobec koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.....	387

Summaries

Bartosz Bartniczak: State aid as an instrument supporting environmental protection in Poland	22
Szymon Bryndziak: Selected tax expenditures in personal income tax in the context of social inequalities	31
Dorota Burzyńska: Barriers of implementing the concept of performance budget in local government units	40
Anna Doś: Analysis of Silesia inhabitants propensity to bear the costs of limiting natural resources exploitation.....	50
Justyna Dyduch: Influence of revenues from sales of energy certificates on the financial situation of selected enterprises.....	61
Krzysztof Dziadek: The role of evaluation in the distribution of EU funds... ..	71
Aleksandra Ferens: Accounting as a system for measuring achievements of business entity in natural environment.....	82
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: The diversification of labour costs in Poland and the European Union in the conditions of sustainable development.....	91
Katarzyna Goldman: Financial liquidity analysis including risk-return strategy	101
Wojciech Hasik: Fair value in the context of sustainable development	108
Beata Iwasieczko: Corporate governance in terms of sustainable growth and accounting.....	117
Wiesław Janik: Climate policy of the European Union as a cost-generating factor in electricity production	126
Angelika Kaczmarczyk: Small enterprises and local government	135
Anna Katola: The role of local government in the sustainable development of rural areas	146
Dariusz Kielczewski: Green public procurement as a manifestation of financial activities of public sector for sustainable development.....	155
Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej: Impact of communes fiscal policy on regional development basing upon Lublin Voivodeship.....	165

Joanna Koczar: Corporate social responsibility versus Russian society.....	175
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: The influence of socially responsible actions on reduction of operational costs performed by selected public limited companies listed on the RESPECT Index	185
Dariusz Kotarski: Sustainable development of spas and a function of meeting health needs	194
Barbara Kryk: Cost-Benefit Analysis in the assessment of the environmental and social effectiveness	204
Alina Kulczyk-Dynowska: Infrastructural investments of the Karkonosze National Park vs. sustainable development of the area.....	214
Agnieszka Lorek: Financing of municipal waste system	223
Dorota Michalak: Weather risk management in companies in Łódź region as an example of the construction industry. An analysis of available hedging instruments	232
Monika Myszowska: Social inequalities and the reliefs in the Polish tax system – example of child-rearing allowance in personal income tax.....	242
Marek Ossowski: Idea of responsibility centers vs. corporate social responsibility	253
Katarzyna Piotrowska: Innovation and accounting	262
Marta Postuła: Fiscal adjustment as a tool for public finance balance maintenance.....	272
Michał Ptak: Measures for internalizing external costs of greenhouse gas emissions.....	281
Paulina Sławińska: Impact of tax reliefs on deepening of social inequalities in Poland	289
Ewa Spigarska: The citizens' public awareness of waste management on the example of housing associations.....	299
Katarzyna Strzala-Osuch, Olexandr Petushyns'ky: Socio-economic and environmental costs and benefits of shale gas extraction in the context of American experience.....	308
Piotr Szczypa: Balanced Scorecard as a corporate social responsibility accountancy tool – proecological aspects.....	318
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: The concepts of sustainable development and balancing of development for financing needs by local authorities of Łódź Voivodeship.....	327
Damian Walczak: European Union funds in farms as an important element of sustainable development of rural areas in Poland	336
Joanna Wiczorek: Activity-Based Costing of medical services as a basis for choosing of effective medical contracts	346
Stanisław Wieteska: The implementation of sustainable development in the area of waste management in Poland in the years 2000-2011	357

Jolanta Wiśniewska: Research of small and medium enterprises financial reports	367
Izabela Wiczak: The role of working capital policy management	377
Wojciech Zbaraszewski: Financing protected areas in Russia.....	386
Dagmara K. Zuzek: Theory and practice towards Corporate Social Responsibility of small and medium enterprises	395

Szymon Bryndziak

Uniwersytet Łódzki

WYBRANE PREFERENCYJNE ROZWIĄZANIA W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH A NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE

Streszczenie: Niniejszy artykuł porusza kwestie dotyczące niektórych rozwiązań stosowanych w podatku dochodowym od osób fizycznych i ich wpływu na powstawanie nierówności społecznych. Ukazane zostały problemy wynikające ze stosowania progresywnej skali podatkowej na tle niewielkiego zróżnicowania dochodowego podatników. Artykuł przedstawia także aspekty funkcjonowania ulgi na dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem kontrowersji, które wiążą się z jej stosowaniem, dotyczących jej dyskryminującego charakteru czy różnic między potencjalną a rzeczywistą efektywnością jej stosowania.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, progresja podatkowa, preferencje podatkowe, ulga na dzieci.

1. Wstęp

Reguła edynburska sformułowana przez D. Ricardo zakłada, że opodatkowanie powinno zostawić podatnika we względnie takiej samej sytuacji dochodowej i majątkowej, w jakiej go zastało. Ten wywodzący się z liberalnych koncepcji ekonomicznych punkt widzenia zakłada, że podatki służą przede wszystkim realizacji funkcji fiskalnej. Nadrzędnym celem istnienia podatku jest bowiem gromadzenie dochodów niezbędnych dla zapewnienia funkcjonowania aparatu państwowego i wykonywania zadań publicznych. Zdaniem R. Rybarskiego „Podatek jest instytucją skarbową, która ma przynosić dochód. Gdy formy podatku używa się dla osiągnięcia jakiegoś celu pozafiskalnego, wówczas mamy do czynienia z podatkiem pozornym” [Rybarski 1935, s.18]. Podobny pogląd reprezentuje także A. Majchrzycka-Guzowska, twierdząc, że „Trudno jest interweniować za pomocą podatków, gdyż zostały one pomyślane jako instrument pobierania dochodów, a nie sterowania gospodarką” [Majchrzycka-Guzowska 1997, s. 88].

Współcześnie zachowanie pełnej neutralności podatkowej jest niemożliwe. Podatki stanowią nie tylko narzędzie gromadzenia dochodu, ale realizują także szereg pozafiskalnych funkcji, takich jak np. funkcja stymulacyjna czy funkcje o charakterze społecznym. Państwo realizuje swoje zadania przez wspieranie określonych

rodzajów działalności bądź wybranych kategorii podmiotów, wykorzystując różne formy ich finansowania. Może to mieć miejsce za pośrednictwem bezpośrednich dotacji czy subwencji z budżetu państwa, udzielania pożyczek czy kredytów na warunkach preferencyjnych, wreszcie może polegać na przyznawaniu zwolnień i ulg podatkowych. Jednakże rozbudowany katalog ulg podatkowych godzi w zasadę podatkowej sprawiedliwości, realizowanej poprzez równość i powszechność opodatkowania. J.-B. Say twierdził, że uprzywilejowanie jednostki jest prawie zawsze niesprawiedliwością wobec ogółu, zatem wykorzystywanie ulg podatkowych powoduje, że podatek dochodowy staje się w mniejszym stopniu podatkiem powszechnym, gdyż nie będzie uiszczany w pełni i od każdego dochodu [Nykiel 2002, s.78].

Celem niniejszego artykułu jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu istniejące obecnie rozwiązania podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych, takie jak progresywna skala podatkowa i ulga na dziecko, wpływają na powstawanie nierówności społecznych.

2. Charakter podatku dochodowego od osób fizycznych i progresji podatkowej

Jednym z priorytetowych problemów, jaki istnieje od początku obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych¹, jest kwestia związana ze zróżnicowaniem obciążeń podatkowych w zależności od sytuacji osobistej podatnika. Podatek dochodowy w Polsce jest podatkiem globalnym (unitarnym), co znaczy, że wszystkie źródła przychodów podatnika są opodatkowane łącznie. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwia uwzględnienie sytuacji osobistej podatnika i koncentruje się na jego zdolność do zapłaty podatku (tzw. *ability to pay*), wynikającej z sytuacji materialnej i rodzinnej.

Koncepcja podatku globalnego jest realizowana za pomocą mechanizmu progresji podatkowej [Wójtowicz, Smoleń 1999, s. 10]. Polski podatek od dochodów osób fizycznych jest podatkiem progresywnym, o dwustopniowanej skali podatkowej z kwotą wolną od podatku. Generalnie jeśli wysokość dochodu podatnika w danym roku podatkowym przekroczy wartość progu dochodowego (w roku 2013 – 85 528 zł), to nadwyżka dochodu nad wartością progu podlega opodatkowaniu w oparciu o wyższą stawkę podatkową. Podatek w drugim przedziale jest obliczany jako suma podatku płaconego za górną kwotę graniczną niższego przedziału dochodowego (według skali podatkowej) oraz podatku od kwoty nadwyżki nad kwotę graniczną. Oznacza to, że system podatkowej progresji zakłada relatywnie większe obciążenia osób zamożnych, progresywna skala podatkowa zaś ma służyć zmniejszaniu nierówności dochodów [Podstawka, Deresz 2011, s. 195].

¹ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn., DzU 2010, nr 51, poz. 307, ze zm.

Tabela 1. Obciążenie dochodu brutto podatkiem obliczonym według stawki nominalnej i stawki efektywnej w latach 2008-2011

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	
2009	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		16,20
	15,28	23,79		
2010	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		16,24
	13,37	23,05		
2011	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		16,90
	15,77	23,38		
Efektywne stopy podatku (bez składki na ubezpieczenie społeczne)				
2008	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej	III przedział skali podatkowej	
	6,37	11,67	22,18	
2009	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		7,55
	6,51	16,15		
2010	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		7,61
	6,63	15,31		
2011	I przedział skali podatkowej	II przedział skali podatkowej		7,83
	6,55	15,15		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Informacja dotycząca rozliczenia... 2009, 2010, 2011, 2012].

Analizując skalę podatkowej progresji istniejącą w latach 2008-2011, trzeba odnotować kilka spostrzeżeń. Przede wszystkim od stycznia 2009 r. w miejsce ówczesnie istniejących trzech stawek podatkowych – 19%, 30%, 40% pojawiły się dwie stawki – 18% i 32%. Dokonując porównania wartości ustawowych stawek podatkowych, jakie obowiązywały w 2008 r., ze stawkami aktualnymi, można zauważyć, że na zmianie najbardziej skorzystały osoby z drugiego przedziału dochodowego, gdyż ich obciążenie podatkowe uległo zmniejszeniu o 12%. Ustawowe obciążenie podatników uzyskujących dochód ponad kwotę 85 528 zł zmniejszyło się o 8%. Z kolei tylko o 1% zmniejszono obciążenie dla osób o dochodach nieprzekraczających 44 490 zł. W tab. 1 przedstawiono obciążenie dochodu brutto podatkiem dochodowym od osób fizycznych zarówno według stopy nominalnej, jak i stopy efektywnej podatku (bez uwzględnienia składek na ubezpieczenie społeczne). Można zauważyć, że przejście na dwustopniową skalę podatkową spowodowało obniżenie zarówno nominalnej, jak i efektywnej stopy podatku dla ogółu podatników. W porównaniu z rokiem 2008 różnica nominalnej stawki podatkowej w latach 2009-2011 wynosiła od 1,56% do 0,86%. Takie obniżenie nominalnej stopy podatkowej

świadczy o osłabieniu progresji podatkowej, co z kolei wiąże się z obniżaniem nierówności dochodowych w mniejszym stopniu [Podstawka, Deresz 2011, s. 204]. Wahaniom ulegała także efektywna stopa opodatkowania, gdyż w analizowanych latach była mniejsza od 1,29% do 1,01% w odniesieniu do stopy z roku 2008.

Nierównomierne obciążenie podatkiem dochodów osób fizycznych można zauważyć także, porównując efektywne stopy opodatkowania dla podatników z poszczególnych przedziałów skali podatkowej. Obciążenie osób znajdujących się w drugim przedziale skali corocznie ulega zmniejszeniu, od 22,18% w roku 2008 do 15,15% w roku 2011. Z kolei obciążenie osób w pierwszym przedziale jest w roku 2011 większe w porównaniu z rokiem 2008 o 0,18%.

Na zakończenie tej części rozważań należy jeszcze wspomnieć o liczbie podatników rozliczających się w danym przedziale skali. W 2008 r. 92,15% podatników osiągnęło dochód poniżej 44 490 zł, 6,45% znalazło się w drugim progu podatkowym, natomiast tylko 1,40% podatników osiągnęło dochód powyżej 85 528 zł. [Informacja dotycząca rozliczenia... 2009, s. 1]. Z kolei w roku 2011 aż 97,86% podatników uzyskało dochód poniżej 85 528 zł, a tylko 2,14% powyżej tej kwoty [Informacja dotycząca rozliczenia... 2012, s. 1].

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że w warunkach polskiego podatku dochodowego progresja podatkowa ulega istotnemu osłabieniu, a obowiązująca skala progresji podatkowej wywołuje skutki redystrybucyjne właściwe dla podatku liniowego. Problemem jest właściwe określenie przez ustawodawcę kręgu adresatów ulg i zwolnień podatkowych, kiedy bowiem wykorzystanie ulgi podatkowej zależy od sytuacji ekonomicznej podatnika, w konsekwencji w pełni korzystają z nich osoby osiągające wyższe dochody. Następstwem tego jest dalsze zmniejszanie progresji podatkowej, najwyższa bowiem ustawowa stawka będzie znacznie odbiegała od efektywnej stopy opodatkowania [Walasik 2003, s. 156]. Takie okoliczności, gdzie opodatkowanie dochodów osób fizycznych podlega pozornej progresji podatkowej, a jednocześnie funkcjonuje rozbudowany katalog preferencji, przyczyniają się do pogłębiania nierówności dochodowych, a co za tym idzie – także społecznych.

3. Ulga prorodzinna a powstawanie nierówności społecznych

Do przywilejów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych trzeba zaliczyć preferencyjne formy opodatkowania (łączone opodatkowanie małżonków czy osób samotnie wychowujących dziecko) oraz ulgi i zwolnienia podatkowe.

Finansowanie realizacji założonych celów publicznych może się odbywać w formie bezpośrednich wydatków, takich jak dotacje, subwencje czy zasiłki. W systemie podatkowym odbywa się także w formie tzw. *tax expenditures* – czyli wydatków podatkowych polegających na faworyzowaniu określonych grup podatników lub rodzajów działalności przez redukcję nakładanych na nich obciążeń podatkowych, a nie przez konkretne płatności z budżetu [James, Nobes 1987, s. 307]. *Tax expenditures* przyjmują zatem postać nieformalnego subwencjonowania określonych

przedmiotów lub podmiotów opodatkowania przez wykorzystanie różnego rodzaju instrumentów służących obniżce należnego podatku. Wykorzystywanie systemu podatkowego i *tax expenditures* prowadzi zatem do realizacji założonych przez ustawodawcę celów gospodarczych i społecznych, co jest stosowane jako alternatywa dla wydatków budżetowych, pozwalająca na zaoszczędzenie kosztów związanych z gromadzeniem i administrowaniem dochodami budżetowymi [Messere 1993, s. 24]. Należy jednak zauważyć, że stosowanie tego rodzaju instrumentów może powodować albo wzrost obciążeń fiskalnych pozostałej części podatników, albo ograniczenie sumy wydatków publicznych [Wyszkowski 2011, s. 465]. Z uwagi na powszechność stosowania różnorodnych konstrukcji, które można określić mianem *tax expenditures*, występują one także w podatku dochodowym od osób fizycznych, ich obowiązywanie zaś prowadzi do powstawania nierówności społecznych. Z tego punktu widzenia na bliższą analizę zasługuje ulga na dzieci, określana także mianem ulgi prorodzinnej.

Omawiana konstrukcja została wprowadzona do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w 2007 r., jej *ratio legis* zaś zakładało, że względu na niskie wskaźniki demograficzne, wsparcie dla rodzin wychowujących dzieci [*Preferencje podatkowe...* 2010, s. 22]. Ulga prorodzinna pozwala odliczyć od wysokości należnego podatku 1/6 kwoty zmniejszającej podatek (aktualnie 556,02 zł) za każdy miesiąc sprawowania pieczy nad dzieckiem, w związku z wykonywaniem władzy rodzicielskiej, sprawowaniem opieki lub pełnieniem funkcji rodziny zastępczej w danym roku podatkowym. Jednak pierwsza kontrowersja dotyczy kręgu adresatów, którzy mogą z niej skorzystać, gdyż jest przewidziana wyłącznie dla osób rozliczających się na zasadach ogólnych. Z ulgi nie skorzystają zatem przedsiębiorcy, którzy wybrali opodatkowanie swoich dochodów stawką proporcjonalną, a także rolnicy czy ryczałtowcy. Z ulgi nie skorzystają także osoby nieposiadające żadnych dochodów, jak bezrobotni bez prawa do zasiłku. Ten fakt zdaje się potwierdzać, że dotowanie podatników za pomocą *tax expenditures* wymusza na nich aktywność zawodową, co pośrednio może wpływać mobilizująco na decyzję o szukaniu zatrudnienia i przeciwdziałać społecznemu wykluczeniu. Z drugiej strony traktowanie podatku dochodowego od osób fizycznych jako instrumentu realizacji polityki rodzinnej wymaga stosowania rozwiązań alternatywnych dla osób niebędących podatnikami podatku dochodowego [Bolkowiak, Majewicz 1996, s. 8]. W przeciwnym razie pomoc państwa nie ma charakteru powszechnego, przez co nie wszystkie rodziny wychowujące dzieci są wspierane jednakowo.

Należy zauważyć, że pomimo ograniczonego zakresu podmiotowego ulgi odsetek podatników oraz wartość utraconych przez budżet wpływów z tego tytułu są wysokie. Jak pokazują informacje zawarte w tab. 2, w roku 2011 w porównaniu z rokiem 2007 liczba osób, które skorzystały z tej formy zmniejszenia obciążenia podatkowego, zwiększyła się o prawie 400 tys., a kwota odliczeń z tego tytułu od początku funkcjonowania tej ulgi oscyluje w granicach 5,5 mld zł.

Tabela 2. Liczba podatników, którzy skorzystali z ulgi na dzieci oraz wielkość odliczeń z tego tytułu w latach 2007-2011

Rok podatkowy	Liczba podatników	Liczba podatników w stosunku do ogółu podatników (w %)	Kwota odliczeń (w tys. zł)
2007	3 973 668	16,43	5 431 984
2008	4 205 909	17,21	6 043 553
2009	4 337 164	17,77	5 633 012
2010	4 303 125	17,52	5 684 317
2011	4 363 599	17,94	5 740 118

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Informacja dotycząca rozliczenia...* 2008, 2009, 2010, 2011, 2012].

Warto zwrócić uwagę, że na tle preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych omawiana konstrukcja najbardziej obciąża budżet państwa, w skali zaś całego systemu podatkowego znajduje się na drugiej pozycji, za obniżoną stawką VAT (8%) na roboty budowlane w budownictwie mieszkaniowym [*Preferencje podatkowe...* 2012, s. 21].

Kolejną kontrowersją jest odliczanie wysokości ulgi od wartości podatku, pomniejszonego uprzednio o wysokość składek na ubezpieczenie społeczne. Ulga prorodzinna spełnia swoją funkcję tylko dla podatników, którzy wykazą odpowiednio wysoki podatek dochodowy, jej założenia zaś nie są realizowane w przypadku osób, które takiego podatku nie ustalą. Taka sytuacja może wystąpić, gdy podatnik skorzystał z innych form preferencyjnego opodatkowania (np. rozliczył podatek wspólnie z małżonkiem lub wychowywanym samotnie dzieckiem) albo też osiąga relatywnie niskie dochody. W roku podatkowym 2012 minimalny przychód podatnika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę u jednego pracodawcy w miejscu swojego zamieszkania, który mógłby wykorzystać omawianą ulgę w pełnej wysokości przysługującej na jedno dziecko, musiał być równy kwocie 24 573,60 zł². W sytuacji gdyby podatnik skorzystał z innych ulg czy rozliczeń preferencyjnych, ulga nie zostałaby uwzględniona w pełnej wysokości.

Ulgą na wychowanie dzieci nie jest także wykorzystywana w pełni przez osoby o niskich dochodach z uwagi na funkcjonujący w Polsce system świadczeń rodzinnych. Beneficjentami tych świadczeń mogą być osoby, których dochód nie przekroczy wskazanego przez ustawodawcę progu. Jednak zgodnie z ustawą o świadczeniach rodzinnych³ za dochód należy uważać przychody pomniejszone o koszty ich uzyskania, składki na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne oraz

² Wyliczenie własne. Kwota przychodu: 24 573,60 zł, koszty uzyskania przychodu: 1335 zł, składki na ubezpieczenie społeczne: 3369,12 zł, składki na ubezpieczenie zdrowotne: 1908,36 zł. Zatem podstawa opodatkowania: 19 869 zł, podatek obliczony według skali podatkowej: 3020,40 zł, podatek po odliczeniach: 1112,04.

³ Ustawa z dnia 28 listopada o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn., DzU 2006, nr 139, poz. 992, ze zm.

należny podatek dochodowy od osób fizycznych. Zatem paradoksalnie, skorzystanie z ulgi prorodzinnej i obniżenie podatku należnego może doprowadzić do sytuacji, że wysokość dochodu rodziny uniemożliwi otrzymywanie świadczeń rodzinnych i negatywnie odbije się na sytuacji ekonomicznej podatnika.

Powyższe względy wskazują, że dla osób o niskich dochodach ulga nie realizuje założonych przez ustawodawcę celów. Fundamentem ulgi na dzieci jest korelacja dochodów do liczby dzieci, przez co podatnik z licznym potomstwem, ale osiągający przeciętne wynagrodzenie, jest praktycznie wykluczony z możliwości pełnego korzystania z ulgi. Dlatego też postuluje się wspieranie rodzin nie poprzez system podatkowy, lecz przez bezpośrednie transfery z budżetu państwa w postaci zasiłków. Funkcjonowanie omawianej ulgi wskazuje, że w pełnej wysokości mogą korzystać z niej podatnicy posiadający relatywnie wysokie dochody, natomiast w stosunku do pozostałych podatników, ze względu na brak możliwości wykorzystania pełnej kwoty odliczenia, funkcja stymulacyjna tej ulgi ulega zmniejszeniu, co z kolei prowadzi do ograniczenia progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych [*Preferencje podatkowe...* 2010, s. 6]. Prowadzi to także do wykluczenia z podatkowego subwencjonowania osób najbardziej potrzebujących, które płacą niewielkie podatki [Polackova, Valenduc, Li Swift 2004, s. 5].

Na zakończenie tej części rozważań należy odnotować, że ustawodawca, dostrzegając słaby walor stymulacyjny ulgi, która nie stanowi czynnika decydującego o powiększeniu rodziny, wprowadził od 1 stycznia 2013 r. zmiany, które potencjalnie większym wsparciem otaczają rodziny wielodzietne⁴. Według nowych zasad ulga na dzieci nie będzie przysługiwała małżonkom i osobom samotnie wychowującym dziecko, jeżeli posiadają wyłącznie jedno dziecko w roku podatkowym i osiągną dochód powyżej 112 000 zł. W przypadku osób, które nie pozostają w związku małżeńskim i nie posiadają statusu osoby samotnie wychowującej dziecko, omawiana ulga nie będzie przysługiwała, jeżeli ich dochody w roku podatkowym przekroczą kwotę 56 000 zł. Z drugiej strony podatnicy wychowujący troje lub więcej dzieci, bez względu na wysokość osiąganych dochodów, będą mogli zwiększyć wysokość ulgi o 50 % na trzecie dziecko i o 100% na każde kolejne. Na ocenę tych rozwiązań trzeba jeszcze poczekać, natomiast można zauważyć, że zwiększenie ulgi dla rodzin wielodzietnych, w sytuacji gdy rodzice osiągają relatywnie niskie lub przeciętne dochody, nie zmieni ich sytuacji, gdyż nadal nie wykorzystają w pełni wartości ulgi. Na przykład w sytuacji, gdy małżonkowie posiadają troje dzieci, zatem potencjalnie mogą według nowych zasad odliczyć od podatku 3892,14 zł z tytułu ulgi prorodzinnej, ale jeżeli jedno z małżonków otrzymuje przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej (3521,67 zł), drugie zaś minimalne wynagrodzenie za pracę (1600 zł), to ich podatek obliczony według skali podatkowej wyniesie 3180,36⁵.

⁴ Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2012, poz. 1278.

⁵ Wyliczenie własne. Łączny przychód małżonków: 61 460,04 zł, łączne koszty uzyskania przychodu: 2670 łączne składki na ubezpieczenie społeczne: 8426,16, łączne składki na ubezpieczenie

Nowa regulacja w żadnym stopniu nie zmieni ich sytuacji dochodowej, zatem pytanie o zasadność tej reformy należy pozostawić otwarte.

4. Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych nie sprzyjają sprawiedliwości podatkowej i mogą pogłębiać nierówności społeczne. W literaturze zwraca się uwagę na negatywne aspekty stosowania preferencji podatkowych, do których zalicza się zwiększenie kosztów poboru podatków, nadmierny poziom skomplikowania przepisów podatkowych, a także erozję bazy podatkowej, co prowadzi do ograniczenia możliwości ewentualnej redukcji stawek podatkowych oraz skutkuje powstaniem konieczności zwiększania obciążeń fiskalnych na skutek niepełnego zasilenia budżetu wpływami podatkowymi [Wyszowski 2010, s. 78]. Stosowanie preferencji podatkowych narusza zasadę równomierności opodatkowania w tym aspekcie, że relatywnie zwiększa obciążenia podatników, którzy nie są nimi objęci. Możliwość wykorzystania ulgi na dzieci jedynie przez podatników, którzy rozliczają się na zasadach ogólnych jest dyskryminująca dla pozostałych grup podatników. Ponadto progresywna skala podatkowa nie spełnia stawianych jej założeń i nie stanowi narzędzia służącego zmniejszeniu nierówności dochodowych, gdyż z uwagi na dużą rozpiętość dochodową, w niewielkim stopniu przyczynia się do różnicowania wielkości obciążeń podatkowych poszczególnych grup podatników.

Literatura

- Bolkowiak I., Majewicz M., *Polityka rodzina a system podatkowy*, Instytut Finansów, Warszawa 1996.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2008.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2009.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2010.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2011.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 rok*, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2012.
- James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, 1987.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1997.
- Messere K.C., *Tax Policy in OECD Countries. Choices and Conflicts*, IBFD Publications, BV Amsterdam, 1993.

zdrowotne: 4773,12. Zatem podstawa opodatkowania: 25 182 zł, podatek obliczony według skali podatkowej: 7953,48 zł, podatek po odliczeniach: 3180,36 zł.

- Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- 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 nr 10, PTE, Kraków 2011.
- Polackova Bixi H., Valencuc Ch.M.A., Li Swift Z., *Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System, Lessons from Developed and Transition Economies*, The World Bank, Washington D.C. 2004.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Preferencje podatkowe w Polsce nr 3*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn., DzU 2010, nr 51, poz. 307, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn., DzU 2006, nr 139, poz. 992, ze zm.
- Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2012, poz. 1278.
- Walasik A., *Czynniki określające progresywność opodatkowania dochodów osobistych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 1.
- Wójtowicz W., Smoleń P., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny?*, Dom Wydawniczy ABC, Wrocław 1999.
- Wyszkowski A., *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9.
- Wyszkowski A., *Tax expenditures w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173, Wydawnictwo UE, Wrocław 2011.

SELECTED TAX EXPENDITURES IN PERSONAL INCOME TAX IN THE CONTEXT OF SOCIAL INEQUALITIES

Summary: This article is about the solutions used in personal income tax and their impact on the formation of social inequality. The paper presents the problems about applying progressive tax scale, on a background of small diversity of income taxpayers. This article also presents aspects of the relief for children with particular reference to the controversy on its use, relating to its discriminatory character and the differences between potential and real possibility of the use of this relief.

Keywords: personal income tax, tax progression, tax expenditures, relief for children.