

Jerzy Sokołowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ULGI I ZWOLNIENIA W POLSKIM SYSTEMIE PODATKOWYM W LATACH 2005-2010 – OCENA I PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN

Streszczenie: W opracowaniu autor podejmuje analizę ulg i zwolnień podatkowych stosowanych w latach 2005-2010. Dotyczy to podatków dochodowych, od obrotu i majątkowych. Efektem analizy są oceny funkcjonowania najważniejszych ulg i zwolnień podatkowych w Polsce oraz sformułowane propozycje zmian w tym zakresie.

Słowa kluczowe: wysokość podatków, ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe, kierunki zmian.

1. Wstęp

Problemem, który budzi wiele kontrowersji w literaturze naukowej z zakresu ekonomii i finansów, jest stosowanie ulg i zwolnień podatkowych jako instrumentów oddziaływania na różne sfery życia gospodarczego i społecznego. Można tutaj wyróżnić przynajmniej dwa nurty poglądów. Zwolennicy pierwszego twierdzą, że zakres ulg i zwolnień powinien być istotnie ograniczony lub też że w ogóle nie powinno się stosować tych preferencji podatkowych. Przyjmując to stanowisko, należy stwierdzić, że ulgi zniekształcają sygnały płynące z rynku. Z drugiej strony wielu autorów dowodzi możliwości szerokiego zastosowania ulg i zwolnień jako instrumentu oddziaływania na rozwój gospodarczy.

Celem opracowania jest ocena najważniejszych ulg i zwolnień podatkowych stosowanych w polskim systemie w latach 2005-2010 oraz sformułowanie propozycji dotyczących kierunków zmian w tym zakresie.

2. Rodzaje ulg i zwolnień podatkowych

W praktyce w konstrukcjach podatków można wyróżnić ulgi polegające na zmniejszeniu stawki podatku w stosunku do stawki podatkowej, ulgi polegające na zmniejszeniu kwoty podatku (odliczenia od podatku) oraz ulgi polegające na zmniejszeniu podstawy opodatkowania (odliczenia od podstawy opodatkowania). Wykorzystywa-

nie w konstrukcjach podatków tych zróżnicowanych pod względem formy ulg ma swoje negatywne i pozytywne strony. Ulgi polegające na obniżeniu stawki czy odliczaniu niektórych wydatków od podatku są z reguły proste w konstrukcji, a uwzględniając aspekt psychologiczny, należy stwierdzić, że odbierane są jako rzeczywiste preferencje. Wykorzystywanie w konstrukcjach podatków i ulg polegających na odliczeniach od podstawy opodatkowania jest bardziej skomplikowane w sensie rachunkowym. Występowanie wielu zmniejszeń i zwiększeń podstawy wymiaru podatku sprawia, że sposób obliczania podatku jest bardziej złożony. Ta forma może być mało czytelna dla podatnika i często jest odbierana nie jako ulga podatkowa, ale jako szczególna regulacja prawna określonych zdarzeń gospodarczych. Pomimo tych negatywnych stron, ulgi polegające na odliczaniu niektórych wydatków od podstawy opodatkowania są w praktyce często stosowane.

Z kolei biorąc pod uwagę kryterium prawnego uregulowania ulg, można je podzielić na systemowe i zindywidualizowane. Ulgi systemowe tworzone są na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych i ustalane według z góry określonych, jednolitych dla wszystkich podatników zasad. Ulgi zindywidualizowane, określane często mianem uznaniowych, też są udzielane na podstawie przepisów prawa, niemniej zależą od decyzji organów podatkowych, państwowych lub samorządowych [Owsiak 2002, s. 161 i 162].

Klasyfikacji ulg można także dokonywać z punktu widzenia podatku, którego dotyczą. Dlatego mówi się o ulgach w podatkach dochodowych, obrotowych czy podatkach majątkowych.

Zwolnienia podatkowe można różnie klasyfikować, w zależności od przyjętego kryterium podziału. Jeżeli za kryterium podziału przyjąć podmiot i przedmiot opodatkowania, wyróżnia się odpowiednio zwolnienia podmiotowe, np. osób fizycznych, i zwolnienia przedmiotowe, dotyczące np. określonego rodzaju przychodów czy wydatków. Zwolnienia podatkowe można także podzielić na okresowe oraz na czas nieokreślony. Tutaj kryterium podziału jest czas, w jakim te zwolnienia obowiązują [Sokołowski 2000, s. 32-56].

3. Preferencje podatkowe w podatkach dochodowych

W polskim systemie podatkowym dochody podatników mogą być obciążone podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podatkiem dochodowym od osób prawnych, zryczałtowanym podatkiem dochodowym od niektórych przychodów oraz kartą podatkową. Niektóre z ulg dotyczą tylko jednego z wyżej wymienionych podatków, inne natomiast są stosowane w zakresie dwóch, trzech, a nawet wszystkich form opodatkowania dochodów. Ważnym rozwiązaniem w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych jest wprowadzenie od 2006 r. preferencji polegającej na możliwości odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków na zakup nowych technologii, przy czym za nowe technologie uznaje się takie, które są znane nie dłu-

żej niż od 5 lat¹. Podatnik może tu odliczyć 50% wydatków na tego rodzaju zakup. Ta ulga dotyczy także podatników podatku dochodowego od osób prawnych.

Generalnie wprowadzenie tej preferencji podatkowej należy uznać za w pełni uzasadnione, gdyż zapóźnienia technologiczne naszej gospodarki są znaczne. Niemniej w analizowanym okresie niewielu podatników korzystało z tej preferencji. W moim przekonaniu dla wzmocnienia motywacyjnego tej ulgi należałoby wprowadzić możliwość odliczania od dochodów pełnej kwoty wydatków na zakup nowych technologii.

Istotną ulgą dla prowadzących działalność gospodarczą jest możliwość odliczania strat poniesionych w danym roku podatkowym od dochodów uzyskanych w najbliższych pięciu kolejno po sobie następujących latach. Wysokość obniżenia dochodu w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% kwoty tej straty². Ta preferencja podatkowa ma przede wszystkim ograniczać czy kompensować ryzyko strat powstających przy podejmowaniu i rozszerzaniu działalności gospodarczej.

Kolejną formą preferencji podatkowej jest możliwość zastosowania degresywnej metody amortyzacji oraz współczynnika podwyższającego stawki amortyzacyjne. Dotyczy to głównie maszyn i urządzeń zaliczonych do grup 3-6 oraz 8 klasyfikacji rodzajowej środków trwałych. Dzięki temu zwiększa się wysokość odpisów amortyzacyjnych, co wpływa na zwiększenie kosztów uzyskania przychodów, a w konsekwencji zmniejszeniu ulega podstawa opodatkowania i wysokość płaconych podatków dochodowych w pierwszych latach eksploatacji środka trwałego.

Na ogół przedsiębiorstwa nie mogą swobodnie kształtować odpisów amortyzacyjnych, ale także w ramach metody liniowej w wielu wypadkach mogą podjąć decyzję o podwyższeniu stawki amortyzacyjnej w granicach określonych przez prawo. Stawki mogą być podwyższone o współczynnik nie wyższy niż 1,2 dla budynków i budowli użytkowanych w warunkach pogorszonych, np. w przypadku ciągłego działania wody lub nagłych wahań temperatury. Stawki amortyzacyjne dla budynków i budowli mogą być nawet podwyższone o współczynnik nie wyższy niż 1,4, o ile użytkowane są w warunkach złych, np. oddziaływanie agresywnych środków chemicznych. Z kolei dla maszyn i urządzeń oraz środków transportu, wymagających szczególnej sprawności technicznej (np. windy), można także podnieść stawki amortyzacji o współczynnik nie wyższy niż 1,4. Natomiast dla maszyn i urządzeń poddanych szybkiemu postępowi technicznemu można podwyższyć te stawki o współczynnik nie wyższy niż 2,0. Ponadto w zakresie pomp tłoczących ciecze z zawiesinami, wodą morską lub innymi cieczami żrącymi można podwyższyć stawkę amortyzacji o współczynnik nie wyższy niż 4,0. Tak więc i w tych przypadkach można wpływać przez poziom amortyzacji na wysokość podstawy opodatkowania oraz płaconego podatku dochodowego.

¹ Zob. art. 26c Ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU 2000 nr 14, poz. 176 z późn. zm.) oraz art 18b Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU 2000 nr 54, poz. 654 z późn. zm.)

² Zob. art. 7 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

W zakresie niektórych środków trwałych nie podaje się w wykazie stawek jednej stawki amortyzacji, lecz jedynie przedział, w jakim stawka może się zawierać. Ten przedział stanowi jednocześnie obszar decyzyjny dla przedsiębiorstw. Występują także przypadki, kiedy przedsiębiorstwa same ustalają poziom stawek amortyzacji. Dotyczy to nowo wprowadzonych do użytkowania środków trwałych, jeżeli były wcześniej używane lub modernizowane³. Mali przedsiębiorcy mogą dokonywać jednorazowego odpisu amortyzacyjnego od zakupionego środka trwałego, jeżeli jego wartość nie przekracza 50 tys. zł.

Prowadzący działalność gospodarczą mają także pewną swobodę w zakresie dokonywania odpisów amortyzacyjnych od wartości niematerialnych i prawnych. Wpływa to także na wysokość podstawy opodatkowania oraz wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych lub podatku dochodowego od osób prawnych. W Polsce przedsiębiorstwa mają możliwość decydowania o amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych w zakresie określania wysokości stawek i okresu amortyzowania, ale muszą być spełnione następujące warunki:

- a. Okres amortyzowania licencji programów komputerowych oraz praw autorskich nie może być krótszy niż 24 miesiące.
- b. Okres amortyzowania w zakresie poniesionych kosztów prac rozwojowych nie może być krótszy niż 12 miesięcy.
- c. Okres amortyzacji pozostałych składników wartości niematerialnych i prawnych nie może być krótszy niż 60 miesięcy.

Stawki amortyzacyjne dla wartości niematerialnych i prawnych muszą być ustalone jeszcze przed rozpoczęciem dokonywania odpisów. Obowiązują one wówczas przez cały okres amortyzowania.

Formą preferencji podatkowej jest możliwość wyboru przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą między stawką jednolitą 19% a skalą progresywną. Jeżeli podatnik wybiera stawkę jednolitą, wówczas nie może korzystać z preferencji podatkowych. Ta możliwość wyboru sprawia, że podatnik może wpływać na wysokość płaconego podatku. W moim przekonaniu to rozwiązanie należałoby rozszerzyć także na podatników nieprowadzących działalności gospodarczej, co zapewniłoby jednolite zasady opodatkowania dla wszystkich podatników podatku dochodowego od osób fizycznych z pełnym wyborem między progresją a stawką liniową.

W podatku dochodowym od osób fizycznych występuje wiele preferencji o charakterze socjalnym. Dotyczy to przede wszystkim: wspólnego opodatkowania małżonków, ulgi prorodzinnej, odliczania wydatków na cele rehabilitacyjne podatnika, darowizn na cele organizacji pożytku publicznego i kultu religijnego, odliczania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, rentowe czy emerytalne.

Wspólne opodatkowanie małżonków jest możliwe wówczas, gdy w roku podatkowym między nimi istnieje wspólność majątkowa oraz gdy ich związek małżeński

³ Zob. art. 22 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

ski został zawarty przed danym rokiem podatkowym. Wspólne opodatkowanie jest wykluczone, jeżeli przy prowadzeniu działalności gospodarczej jedno z małżonków poniosło stratę.

Od podstawy opodatkowania można odliczyć wydatki na cele rehabilitacyjne oraz wydatki związane z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych, poniesione w roku podatkowym przez podatnika będącego osobą niepełnosprawną lub podatnika, na którego utrzymaniu są osoby niepełnosprawne.

Od podstawy opodatkowania można także odliczyć kwotę stanowiącą 6% dochodu, o ile przekazana jest na darowizny. Darowizny mogą dotyczyć tzw. organizacji pożytku publicznego oraz kultu religijnego. Odliczeniu nie podlegają darowizny dla osób fizycznych.

Generalnie w wielu państwach należących do OECD stosuje się preferencje podatkowe o charakterze socjalnym, ale ich zakres nie powinien być zbyt duży. Wówczas bowiem system podatkowy przejmuje po części funkcje systemu zabezpieczeń społecznych. W Polsce należałoby zwłaszcza zlikwidować ulgę prorodziną na dzieci i zastąpić ją skutecznym systemem wspomagania budżetowego rodzin posiadających dzieci, którym jednak taka pomoc jest rzeczywiście niezbędna. W ostatnich latach ulga prorodzinna zamykała się niebagatelną kwotą 6-8 mld zł.

W podatkach dochodowych występuje również wiele zwolnień przedmiotowych i podmiotowych. W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wymienia się aż 127 pozycji zwolnień przedmiotowych. Są to m.in. otrzymane odszkodowania, zasiłki, diety na podróże służbowe, stypendia naukowe, pomoc materialna dla uczniów, przychody ze sprzedaży gospodarstwa rolnego i inne. Wśród zwolnień podmiotowych należy wymienić zwolnienie z podatku dochodowego NBP, samorządów terytorialnych, niektórych przedsiębiorstw w specjalnych strefach ekonomicznych. Od 2007 r. wprowadzono ograniczenie zwolnień z podatku dochodowego w specjalnych strefach ekonomicznych. Obecnie mogą być zwolnione z tego podatku tylko dochody małych i średnich przedsiębiorstw. Wynika to z uregulowań unijnych, a w związku z tym i polskich, które zakładają, że preferencje podatkowe dla dużych przedsiębiorstw stanowią niedozwoloną pomoc publiczną.

4. Preferencje podatkowe w podatkach od obrotu

W podatku od towarów i usług w latach 2005-2010 ograniczono zakres towarów i usług objętych stawkami preferencyjnymi 7 i 0%. Od 2005 r. objęto też 3-procentową stawką podstawową nieprzetworzone artykuły spożywcze oraz usługi związane z rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem. W końcu 2010 r. podniesiono stawkę podstawową VAT z 22 do 23%.

Istotnie zmieniono także poziom i zakres stosowania stawek ulgowych. Z jednej strony zwiększono z 3 do 5% stawkę na artykuły spożywcze nieprzetworzone lub nisko przetworzone. Z drugiej natomiast obniżono z 7 do 5% stawkę na takie artykuły spożywcze, jak: chleb, nabiał, przetwory mięsne, produkty zbożowe i soki. Po-

zostałe artykuły spożywcze i usługi, które były dotychczas objęte stawką 7%, są od 2011 r. objęte stawką 8%. Podstawowym celem tych zmian było jednak ograniczenie deficytu budżetowego i długu publicznego.

Uproszczeniu uległy zasady rozliczania się z podatku VAT tzw. małych podatników, tj. takich, u których przychody ze sprzedaży nie przekroczyły w roku poprzedzającym rok podatkowy równowartości 1200 tys. euro. Podatnicy ci mogą się rozliczać z podatku VAT co kwartał, do 25 dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale⁴. W analizowanym okresie ograniczono też liczbę zwolnień z podatku od towarów i usług.

W podatku od towarów i usług występuje także wiele zwolnień. Zwolniona z podatku jest dostawa towarów używanych, dostawa produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej, dokonywana przez tzw. rolnika ryczałtowego, dostawa krwi i osocza i inne⁵. Zwolnione są także niektóre usługi w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi, ubezpieczeniowymi funduszami kapitałowymi, otwartymi funduszami emerytalnymi.

Natomiast w zakresie podatku akcyzowego podnoszono w tym czasie stawki na wyroby tytoniowe, alkohol czy paliwa. Wynikało to albo z konieczności dostosowania stawek do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej, albo z konieczności ograniczania deficytu budżetowego.

5. Preferencje w podatkach majątkowych

Do podatków majątkowych funkcjonujących w polskim systemie podatkowym można zaliczyć podatek: od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz podatek rolny i leśny. W analizowanym okresie w podatkach majątkowych nie dokonano zbyt wielu zmian w sferze preferencji podatkowych. W przypadku podatków od nieruchomości wprowadzono zapis, iż rada gminy może różnicować stawki w zależności od lokalizacji, przeznaczenia i sposobu wykorzystania nieruchomości⁶. Tak więc rady gmin uzyskały uprawnienia do wprowadzania w tym zakresie stawek preferencyjnych. Dzięki temu można uwzględnić wiele czynników wpływających na wartość nieruchomości, a nie tylko jej powierzchnię. Takie rozwiązanie stanowi więc pewien krok w kierunku podatku katastralnego.

W analizowanym okresie w podatku od nieruchomości wprowadzono nowe rozwiązanie polegające na tym, iż w przypadku nowych budynków mieszkalnych obowiązek podatkowy powstaje także wtedy, gdy rozpoczęto użytkowanie budyn-

⁴ Zob. art. 21 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU 2004 nr 54, poz. 353 z późn. zm.).

⁵ Zob. art. 43 ustawy o podatku od towarów i usług.

⁶ Zob. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2006 nr 121, poz. 844).

ku, a nie tylko gdy zakończono jego budowę. Często bowiem wcześniej celowo nie zgłaszano zakończenia budowy, aby odroczyć termin płacenia podatku.

W podatku od czynności cywilnoprawnych wprowadzono stawkę liniową zamiast progresywnej od umów spółek, gdzie podstawą opodatkowania jest kapitał zakładowy. Stawka ta wynosi obecnie 0,5% wartości kapitału, co oznacza w praktyce, że wysokość płaconego podatku uległa obniżeniu.

W przypadku podatku od spadków i darowizn ważną zmianą jest zwolnienie z tego podatku nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych przez najbliższą rodzinę (I grupa podatkowa), o ile w ciągu 6 miesięcy od dnia nabycia zgłoszą ten fakt w urzędzie skarbowym. Wcześniejsze uregulowania zakładały tu podatek progresywny. Obecnie podatek taki muszą płacić osoby z dalszej rodziny (II grupa podatkowa) oraz osoby niespokrewnione ze spadkodawcą czy darczyńcą (III grupa podatkowa).

W podatku rolnym nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie ulg inwestycyjnych. Podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna polegająca na odliczeniu od podatku rolnego wydatków poniesionych na inwestycje w gospodarstwie rolnym. Dotyczy to budowy i modernizacji budynków inwentarskich służących do hodowli i utrzymania zwierząt, zakupu i zainstalowania deszczowni, urządzeń melioracyjnych i zaopatrzenia w wodę. Ta preferencja przysługuje także wówczas, gdy ponoszone są wydatki na wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych (np. wiatru, biogazu, spadku wód). Ulga przyznawana jest po zakończeniu inwestycji i polega na odliczeniu od podatku rolnego 25% wydatków na te inwestycje. Ulga ta może być stosowana nawet przez 15 lat⁷, co ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy podatek rolny nie jest zbyt wysoki, np. w stosunku do podatku od nieruchomości gruntowych.

6. Wnioski ogólne

- Ulgi podatkowe, aby silnie oddziaływały w zamierzonym przez ustawodawcę kierunku, muszą stanowić znaczną dla podatników kwotę.
- Preferencje podatkowe w postaci ulg i zwolnień podatkowych nie powinny być zbyt często zmieniane. Częste zmiany rodzą niepewność wśród przedsiębiorców co do warunków funkcjonowania przedsiębiorstw w dłuższym okresie, co jest zjawiskiem niekorzystnym.
- Tworzenie ulg może być wynikiem niewłaściwego funkcjonowania określonych instrumentów czy instytucji finansowych. Wprowadzanie ulg jako rozwiązań zastępczych (np. w sferze socjalnej) nie przynosi na ogół pozytywnych rezultatów zarówno dla budżetu, jak i dla określonych sfer działalności społecznej czy gospodarczej.

⁷ Zob. art. 13 Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (DzU 2006 nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

- Preferencje podatkowe nie powinny być zbyt liczne. Ich duża liczba sprawia, że system podatkowy jest zbyt skomplikowany i ulega często tzw. erozji.
- Preferencje podatkowe powinny być precyzyjnie sformułowane. Brak takiej precyzji powoduje powstawanie przetargów na linii podatnicy–organy podatkowe.

7. Wnioski szczegółowe

- Konieczne jest zwiększenie motywacyjnego oddziaływania ulgi na zakup nowych technologii.
- Możliwość odliczenia strat od dochodów uzyskanych w następnych latach ogranicza ryzyko przedsiębiorcy.
- Możliwość wyboru formy i stawki opodatkowania dochodów przez podatnika wpływa na wysokość obciążenia podatkowego.
- Zbyt wiele jest w polskim systemie podatkowym preferencji o charakterze socjalnym.
- Ograniczono wysokość obciążenia podatkiem od czynności cywilnoprawnych w zakresie umów spółek.
- Zbyt duża jest liczba zwolnień przedmiotowych w podatku dochodowym od osób fizycznych.
- W podatku od nieruchomości rady gmin uzyskały szerokie prerogatywy w zakresie stosowania dodatkowych preferencji; niemniej należy dążyć do wprowadzenia podatku katastralnego, który jest bardziej sprawiedliwy.
- Istotne zmiany nastąpiły w poziomie i zakresie stawek ulgowych w podatku VAT.
- Ważnym rozwiązaniem dla podatników jest zwolnienie z podatku od spadków i darowizn członków najbliższej rodziny.
- Należy dla wszystkich podatników stworzyć możliwość wyboru między stawką liniową a progresywną w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Literatura

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2002.

Sokołowski J., *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, AE, Wrocław 2000.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU 2000 nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU 2000 nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (DzU 2004 nr 54, poz. 353 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 2006 nr 121, poz. 844).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (DzU 2006 nr 136, poz. 969 z późn. zm.).

CONCESSIONS AND EXEMPTIONS IN POLISH TAX SYSTEM IN THE YEARS 2005-2010 – PROPOSED EVALUATION AND TRENDS

Summary: In the paper the author tries to analyze the tax reliefs and exemptions for the years 2005-2010. This applies to income, turnover and property taxes. The result of the analysis are the assessments of functioning of the major tax reliefs and exemptions in Poland, and proposals of changes in this regard.