

Adam Wyszkowski

Uniwersytet w Białymstoku

**TAX EXPENDITURES W RAMACH PODATKU
DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH**

Streszczenie: Podatek dochodowy od osób fizycznych jest jednym z najistotniejszych podatków w polskim systemie podatkowym. Z tego też względu ma on duże znaczenie w realizacji aktywnej polityki fiskalnej. Skutkuje to stosowaniem w jego konstrukcji elementów, które w anglojęzycznej literaturze określa się mianem *tax expenditures*. Ich stosowanie jest niczym innym jak finansowym wspieraniem określonych grup podatników czy też określonych działalności, ale nie przez bezpośrednie wydatki budżetowe, lecz przez preferencje w zakresie systemu podatkowego. Stanowi to formę ukrytego subwencjonowania (pozycje *tax expenditures* nie są wykazywane w budżecie) powodującą ograniczanie wpływów budżetowych. Konieczne wydaje się zatem szacowanie tego typu wsparcia wybranych grup podmiotów, zwłaszcza w kontekście skuteczności i efektywności ich zastosowania.

Słowa kluczowe: *tax expenditures*, preferencje podatkowe, podatek dochodowy.

1. Wstęp

Podatek będący instrumentem fiskalnym jest konstrukcją złożoną. Efektywne jego funkcjonowanie oraz osiąganie stawianych przed nim celów wymaga precyzyjnego zdefiniowania poszczególnych elementów prawnej konstrukcji podatku, tj. przedmiotu, podmiotu opodatkowania oraz taryfy podatkowej, czyli transponowania ekonomicznych założeń na język realnych przepisów prawnych. Jest to przedmiotem techniki opodatkowania, związanej z zastosowaniem określonych procedur legislacyjnych w zakresie stanowienia prawa [Grądalski 2004, s. 53]. Brak dokładnych definicji poszczególnych elementów konstrukcji podatku prowadzi do niejasności interpretacyjnych, co z ekonomicznego punktu widzenia skutkuje obniżeniem efektywności funkcjonowania pojedynczych podatków oraz całego systemu podatkowego.

Jedną z przyczyn komplikowania systemu podatkowego może być wykorzystywanie poszczególnych podatków w aktywnej polityce fiskalnej przez częste dostosowywanie ich konstrukcji (przede wszystkim stawek, zakresu ulg) do aktualnych potrzeb gospodarczych czy też społecznych. Stosowanie np. różnego rodzaju zwolnień, wyłączeń, ulg podatkowych powoduje uszczuplenie wpływów podatkowych, co dla budżetu jest równoznaczne z dokonywaniem subwencjonowania określonych grup podatników lub sfer działalności.

Zastosowanie tego typu rozwiązań powoduje realizowanie przez system podatkowy pewnych działań, które noszą znamiona wydatków. Należy wyraźnie podkreślić, iż możliwość kontroli tego typu subwencjonowania jest znacznie bardziej ograniczona aniżeli bezpośrednich wydatków budżetowych, które generalnie planuje się z dużym wyprzedzeniem oraz prawdopodobieństwem co do kwot. Ponadto mają do nich zastosowanie sformułowane ustawowo zasady dyscypliny finansów publicznych. Natomiast „wydatki” wkomponowane w system podatkowy są możliwe do oszacowania jedynie na zasadzie analizy *ex post*, zatem możliwości przewidywania, planowania i dostosowywania tego elementu systemu podatkowego są znacznie bardziej ograniczane. Ponadto zastosowanie tego typu rozwiązań przyczynia się do zmiany zachowań podatników (im więcej jest preferencji w systemie podatkowym, tym bardziej traci on na swej neutralności), których nie da się przewidzieć. Będą oni dostosowywać sposoby zachowania i podejmować takie działania, które umożliwią im wykorzystanie określonych preferencji podatkowych – co w konsekwencji pogłębiać będzie trudności w szacowaniu kwot tego typu konstrukcji, omijających system podatkowy.

Celem artykułu jest analiza funkcjonujących w ramach polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych instrumentów, które noszą znamiona wydatków. W literaturze anglojęzycznej konstrukcje te zostały zdefiniowane jako *tax expenditures*. Identyfikacja tego typu rozwiązań oraz ich oszacowanie ma przede wszystkim umożliwić zobrazowanie rzeczywistego zakresu oddziaływania państwa przez budżet na gospodarkę i społeczeństwo. Istotą analizy *tax expenditures* jest zrównanie ze sobą (z finansowego punktu widzenia) bezpośrednich wydatków budżetowych z kwotami, które nie wpływają do tego budżetu przez system podatkowy, z powodu stosowania różnego rodzaju konstrukcji skutkujących obniżeniem zobowiązania podatkowego.

Realizacja przyjętego celu wymagała przeprowadzenia analizy literatury przedmiotu, danych empirycznych oraz przepisów prawnych regulujących analizowany podatek. Zaprezentowane dane liczbowe pochodzą z dokumentów publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

2. Koncepcja *tax expenditures*

Konstrukcje określane mianem *tax expenditures* można zdefiniować jako faworyzowanie przez podatki określonych grup podatników lub określonych działalności przez redukcję obciążeń fiskalnych na nie nakładanych, a nie przez określone płatności z budżetu [James, Nobes 1987, s. 307]. Pomoc ta jest zatem nieformalnym subwencjonowaniem określonych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania przez wykorzystanie różnego rodzaju instrumentów służących obniżce należnego podatku [Wyszkowski 2010, s. 69].

Twórcy¹ tej koncepcji zakładali, iż zastosowanie *tax expenditures* sprawia, iż uregulowania podatku dochodowego² składają się z dwóch odmiennych części [Burman 2003]. Pierwsza z nich dotyczy zagadnień niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania podatku dochodowego – tzw. komponent strukturalny (*structural, baseline*)³, takich jak: podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania itp. Druga odnosi się do uregulowań mających na celu usankcjonowanie określonych preferencji podatkowych, mających zastosowanie w przepisach dotyczących tego podatku – określanych mianem bodźców podatkowych (*tax incentives*) bądź subwencji podatkowych (*tax subsidies*).

Zastosowanie takich instrumentów w systemie podatkowym powoduje, iż obciążenia fiskalne pozostałej części podatników mogą wzrosnąć lub suma wydatków publicznych może zostać ograniczona. Należy podkreślić, iż jednym z celów identyfikowania i szacowania pozycji *tax expenditures* jest możliwość ich porównania z bezpośrednimi wydatkami z budżetu. Może się bowiem okazać, że system bezpośrednich płatności będzie bardziej efektywny aniżeli analizowane rozwiązania [James, Nobes 1987, s. 43].

Rozmiary tak zdefiniowanej pomocy państwa są podawane w przybliżeniu. Trudności w ich wyliczeniu wynikają generalnie z tych samych przyczyn, które utrudniają obliczenie kosztów funkcjonowania systemu podatkowego. Twórcy analizowanej koncepcji kalkulują, iż tak zdefiniowane wydatki rosły w stosunku do PKB, ale znacznie szybciej aniżeli suma bezpośrednich wydatków w pierwszych piętnastu latach (1967-1982), w których dokonywano prób oszacowania ich wielkości [Burman 2003, s. 2]. Jednak szacunki te obejmują jedynie kwoty, o które obniżony jest obowiązek podatkowy, a nie uwzględniają kwot możliwych do pozyskania w przypadku całkowitego zniesienia analizowanych subwencji podatkowych.

Uwzględniając zaprezentowane uwarunkowania, dla przejrzystości systemu podatkowego warto wprowadzić obowiązek podobny do stosowanego od 1970 r. w Kanadzie i od 1974 r. w USA, dotyczący publikowania budżetów *tax expenditures* [Surrey, McDaniel 1985, s. 3]. Wówczas enumeratywnie wymienione byłyby wszel-

¹ Po raz pierwszy szersze rozważania dotyczące *tax expenditures* zostały przeprowadzone przez S.S. Surrey [Surrey, McDaniel 1985].

² Generalnie koncepcja *tax expenditures* związana jest z podatkami dochodowymi. Nie należy jednak wyciągać wniosków, iż są to jedyne podatki mogące zawierać w sobie takie konstrukcje. Można spotkać się także z pracami poświęconymi rozpatrywaniu pod tym względem innych podatków [Davie 2003].

³ Proste tłumaczenie z angielskiej koncepcji tej części systemu podatkowego nie jest może najwłaściwsze (podobnie jak to jest w przypadku tłumaczenia samego pojęcia *tax expenditures*). Odnosi się ona do tzw. nominalnej konstrukcji podatku, czyli tej, w której nie zawarto jeszcze określonych specjalnych preferencji podatkowych. Mimo iż nominalnie prosto jest zdefiniować tę część systemu podatkowego, to w praktyce jest to raczej niemożliwe. Nie ma bowiem zdefiniowanej bezwzględnej konstrukcji podatku, która miałaby stanowić pewien punkt odniesienia (w pewnym sensie można by tu przyjąć pierwszą wersję ustawy), tzn. że każde odstępstwo od tej konstrukcji można by traktować jako odstępstwo od strukturalnej części systemu podatkowego.

kie wydatki budżetowe, tzn. nie tylko te, które są zawarte w ustawie budżetowej, ale także te, które są dokonywane w sposób pośredni. Dobrym krokiem w kierunku oszacowania tych wielkości było przedstawienie przez Ministerstwo Finansów pierwszego raportu – *Preferencje podatkowe w Polsce*, w którym podjęto próbę identyfikacji, a także oszacowania preferencji podatkowych funkcjonujących w polskim systemie podatkowym.

Bez wątpienia pomysł publikowania, jako załącznik do ustaw budżetowych, kalkulacji *tax expenditures* jest godny uwagi. Subwencjonowanie pewnych grup podmiotów nie może odbywać się poza budżetem bez określenia sum, jakie są potencjalnie tracone. Ujęcie wszystkich tych pozycji w większym stopniu ukazałoby kierunki wydatkowania środków publicznych, a także beneficjentów tak skonstruowanej pomocy państwa. Brak ujmowania tych kwot w ogólnych statystykach w pewien sposób wypacza ogólnie przedstawiane zestawienie i nie pozostaje bez wpływu na konstruowanie budżetów na przyszłe lata. Także badanie efektywności systemu podatkowego nie może być kompletne bez poznania wielkości kwot, które „omijają” tenże system.

3. Pozycje *tax expenditures* w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych

Najistotniejszym podatkiem dochodowym w polskim systemie podatkowym z punktu widzenia zarówno gospodarczego, jak i społecznego jest funkcjonujący od 1992 r.⁴ podatek dochodowy od osób fizycznych. To wraz z jego wprowadzeniem tak naprawdę zaczęto mówić o podjęciu reformowania systemu podatkowego. Właśnie ze względu na przypisywaną mu znaczącą rolę w systemie podatkowym można w jego konstrukcji znaleźć wiele elementów zaliczanych do *tax expenditures*.

W przypadku analizowanego podatku za przedmiot opodatkowania przyjęto wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem tych, co do których ustawodawca zrezygnował z obciążenia tym podatkiem⁵. Polski podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem globalnym, tzn. opodatkowaniu podlega suma dochodów ze źródeł przychodów osiągnięta w ciągu roku podatkowego⁶. Nie oznacza to, że nie odnoszą się do niego cechy charakterystyczne dla podatku cedularnego. Ustawa wymienia 8 podstawowych źródeł przychodów, które oscylują wokół dwóch głównych, tj. przychodu z pracy oraz majątku.

Do sprecyzowania podstawy opodatkowania niezbędna jest dokładna definicja kosztów uzyskania przychodów. Ustawodawca uzależnia sposób definiowania tego

⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU 2000 nr 14, poz. 176 z późn. zm. – dalej p.d.o.f.

⁵ Art. 9 p.d.o.f.

⁶ Art. 9 ust. 1a p.d.o.f.

pojęcia od rodzaju źródła przychodów⁷. Podobna sytuacja występuje w przypadku definiowania podstawy opodatkowania, czyli dochodu. Określając wielkość podstawy opodatkowania, a także kwoty należnego podatku, podatnicy mają możliwość skorzystania z określonych odliczeń⁸. Ustawodawca w zakresie wywiązywania się z obowiązku podatkowego zobligował podatników do rozliczania się z obciążenia fiskalnego w trakcie roku podatkowego w formie zaliczek oraz dokonania rozliczenia rocznego przez złożenie zeznania⁹.

Pozycji *tax expenditures* należy zatem poszukiwać we wspomnianych na wstępie trzech podstawowych elementach prawnej konstrukcji podatku, tj. podmiocie i przedmiocie opodatkowania oraz taryfie podatkowej.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy ustawy, można stwierdzić, iż nie zawiera ona w sobie zwolnień podmiotowych. Zasadniczo podmiotami analizowanego podatku są osoby fizyczne, które uzyskują dochody. Wskazuje to na powszechność podmiotową w przypadku analizowanego podatku, która nie jest ograniczana przez instrumenty z grupy *tax expenditures*.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie realizacji postulatu powszechności w zakresie przedmiotu opodatkowania. Ustawodawca zdecydował o zastosowaniu w tym względzie wielu konstrukcji, które odpowiadają definicji *tax expenditures*. Zostały one zawarte w artykułach 2, 21 oraz 52 ustawy. Posiłkując się tymi zapisami, a także katalogiem preferencji podatkowych w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych wymienionym we wspomnianym raporcie Ministerstwa Finansów, można wyróżnić następujące kategorie zwolnień przedmiotowych zaliczanych do grupy rozwiązań z zakresu *tax expenditures*: przychody uzyskiwane w specjalnych strefach ekonomicznych, dotacje, przychody z działalności rolniczej z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej, przychody z gospodarki leśnej, przychody uzyskane ze sprzedaży gospodarstwa rolnego, dochody z agroturystyki, dotacje z budżetu państwa i dopłaty do rolnictwa, dochody ze sprzedaży przerobionych produktów rolnych, wynagrodzenia za użytkowanie wniesionego wkładu gruntowego, zasiłki chorobowe dla rolników, diety i inne należności związane z podróżami pracowników, świadczenia związane z przeniesieniem służbowym pracownika, świadczenia o charakterze mieszkaniowym dla funkcjonariuszy określonych służb mundurowych, świadczenia z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, przychody w służbie kandydackiej, świadczenia członków służby zagranicznej, dochody z prowadzenia szkół, stypendia i inne świadczenia związane z nauką, nagrody dla olimpijczyków i paraolimpijczyków, przychody wolontariuszy oraz krwiodawców ze sprzedaży pobranej od nich krwi i osocza, przychody osób pełniących funkcje społeczne i obywatelskie, świadczenia rehabilitacyjne, świadczenia o charakterze rodzinnym i opiekuńczym, świadczenia związane z zaistnie-

⁷ Art. 22 p.d.o.f.

⁸ Art. 26 i 27 p.d.o.f.

⁹ Art. 32 – 34 p.d.o.f.

niem zdarzeń losowych, świadczenia otrzymane przez emerytów i rencistów, świadczenia o charakterze pomocy społecznej, świadczenia dla bezrobotnych związane z aktywizacją zawodową, wartość ulgowych lub bezpłatnych przejazdów środkami komunikacji publicznej, świadczenia dla kombatantów osób poszkodowanych w wyniku działań wojennych, a także ofiar zbiorowych wystąpień wolnościowych, odszkodowania, dochody z tytułu sprzedaży akcji NFI, dochody z tytułu oszczędzania na indywidualnym koncie emerytalnym, dochód z tytułu zbycia akcji otrzymanych w drodze spadku lub darowizny, dochody uzyskane przez nierezydentów z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji emitowanych przez Skarb Państwa, dochody uzyskiwane z tytułu zakupu mieszkań zakładowych, dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, dopłaty do oprocentowania kredytów, premie termomodernizacyjne, remontowe i kompensacyjne przyznane na podstawie określonych przepisów, środki pomocowe, kwoty umorzonych pożyczek studenckich lub kredytów studenckich, odsetki od nadpłat podatkowych, dochody z określonych kapitałów pieniężnych, wygrane w grach i konkursach, określone nagrody dla sportowców, drobne produkty reklamowe, diety i kieszonkowe dla gości zagranicznych, dochody ze sprzedaży runa leśnego.

Ogólnie przedstawione powyżej kategorie przychodów zwolnionych z podatku można pogrupować w następujące grupy [Gomułowicz, Małecki 2004, s. 557]:

- o charakterze socjalnym,
- o charakterze odszkodowawczym i z tytułu ubezpieczeń gospodarczych,
- niektórych przychodów związanych z pracą,
- niektórych przychodów związanych ze sprzedażą,
- niektórych przychodów rencistów i emerytów,
- związane z dietami,
- niektórych przychodów z kapitałów i praw majątkowych,
- niektórych przejawów działalności gospodarczej,
- niektórych dochodów osiąganych za granicą.

Jedną z najważniejszych kategorii zwolnień przedmiotowych jest wyłączenie z opodatkowania podatkiem dochodowym dochodów z działalności rolniczej. Jest to sfera działalności zawodowej, która od samego początku funkcjonowania analizowanego podatku korzysta z tego rodzaju preferencji. Jest ona jednak trudna do oszacowania, o czym może świadczyć brak takiej predykcji w raporcie Ministerstwa Finansów. Nie oznacza to jednak, że takie szacowanie nie jest możliwe. Według R. Dziemianowicz, wielkość utraconych dochodów z tytułu funkcjonowania tej pozycji *tax expenditures* sięgnęła prawie 2,8 mld zł w 2004 r. [Dziemianowicz 2007, s. 409], co przy 28 mld zł [Ministerstwo Finansów, *Informacja...* 2010, s. 13] kwoty należnego podatku dochodowego od osób fizycznych za ten rok daje ubytek rządu 10% wpływów z tego tytułu.

Drugą grupę konstrukcji *tax expenditures* można wyodrębnić w ramach elementu prawnej konstrukcji podatku, jakim jest taryfa podatkowa. Obejmuje ona różnego

rodzaju ulgi podatkowe – zarówno te odliczane od podstawy opodatkowania¹⁰, jak i kwoty należnego podatku¹¹. Poniżej zostały wymienione te pozycje, które funkcjonują w obecnie obowiązujących przepisach – należy podkreślić, iż zakres stosowanych ulg jest stosunkowo niewielki w stosunku do występującego we wcześniejszym okresie, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania tego podatku. Do tej grupy instrumentów można zatem zaliczyć: jednorazową amortyzację, wydatki na nabycie nowych technologii, możliwość rozliczania strat z lat ubiegłych, kredyt podatkowy, zaliczki kwartalne, uproszczone zaliczki, zwrot kosztów dojazdu pracownika w przypadku świadczenia pracy poza miejscem stałego zamieszkania, ulgę na wykształcenie uczniów, odliczenia od dochodu darowizn na cele organizacji pożytku publicznego oraz krwiodawstwa, darowizny na cele kultu religijnego, darowizny na działalność charytatywno-opiekuńczą dla kościelnych osób prawnych, ulgę na cele rehabilitacyjne, ulgę na dzieci, łączne opodatkowanie dochodów małżonków, preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci, zwrot wydatków mieszkaniowych, ulgę odsetkową, oszczędności w kasach mieszkaniowych, ulgę abolicyjną, zryczałtowane koszty uzyskania przychodów, podatek zryczałtowany od niektórych przychodów (dochodów), wydatki na Internet, umorzenie zaległości, zaniechanie ustalania i poboru podatku.

Identyfikacja pozycji *tax expenditures* funkcjonujących w danym podatku jest pierwszym etapem takiej analizy. Kolejnym, znacznie trudniejszym, jest oszacowanie wartości tych preferencji podatkowych. Oprócz samej definicji analizowanego pojęcia, przyjęte metody estymacji są drugim przedmiotem rozbieżności, istnienie których praktycznie uniemożliwia przeprowadzenie analizy porównawczej *tax expenditures* funkcjonujących w poszczególnych krajach. Generalnie można przyjąć założenie, iż w każdym kraju, który dokonuje identyfikacji i szacowania tych wielkości, mają zastosowanie różne metody w tym zakresie [Polackova, Valenduc, Li Swift 2004, s. 19-44]. Ponadto, praktycznie rzecz ujmując, dla każdej zidentyfikowanej pozycji *tax expenditures* należy indywidualnie określać taką metodę.

Analizując oszacowane wartości preferencji występujących w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych, należy stwierdzić, iż pozycje, które udało się określić wartościowo, przyczyniły się do obniżenia wpływów podatkowych rządu 16 mld zł przy 41 mld zł dochodów z tytułu tego podatku. Można przewidywać, że jest to wielkość mocno niedoszacowana, bowiem ze 118 zidentyfikowanych pozycji aż 67 nie udało się określić wartościowo [Ministerstwo Finansów, *Preferencje...* 2010, s. 5-11]. Ponadto w przytoczonych szacunkach nie uwzględniono największych możliwości pomniejszania należnego podatku, tj. odliczenia od dochodu zapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (prawie 49 mld zł za 2009 r.) oraz od podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne – 40 mld zł w tym samym roku [Ministerstwo Finansów, *Informacja...* 2010, s. 11].

¹⁰ Art. 26 p.d.o.f.

¹¹ Art. 27 p.d.o.f.

Powyższe wielkości pozwalają stwierdzić, iż w polskim systemie opodatkowania ludności ustawodawca w stosunkowo szerokim zakresie korzysta z instrumentów *tax expenditures*. Nawet bez pogłębionej analizy można oszacować ubytek dochodów budżetowych z tego tytułu znacznie przewyższający aktualne wpływy z tego podatku.

4. Zakończenie

Należy podkreślić, iż analiza *tax expenditures* nie jest analizą normatywną, lecz pozytywną. Nie należy zatem wyciągać z niej wniosków, które pozycje preferencji podatkowych powinny być stosowane, a które nie. Jednym z najważniejszych celów tej analizy jest przede wszystkim identyfikacja tych preferencji oraz ich oszacowanie i estymacja. Ma to na celu ukazanie faktycznego zakresu oddziaływania państwa przez budżet czy też system podatkowy, a także zidentyfikowanie rzeczywistych beneficjentów tak określonej pomocy państwa. Z założenia autorów tej koncepcji [Surrey, McDaniel 1985, s. 3-5] miała ona służyć jako narzędzie porównywania *tax expenditures* z bezpośrednimi wydatkami budżetowymi w kontekście efektywności ekonomicznej tych instrumentów aktywnej polityki fiskalnej i skuteczności realizowania jej celów.

Pierwszy raport, dotyczący identyfikowania i szacowania preferencji podatkowych zaprezentowany przez Ministerstwo Finansów w 2010 r., należy uznać za ważny krok w kierunku racjonalizacji finansów państwa. Należy mieć nadzieję, że posłuży on jako narzędzie do badania efektywności takiego sposobu subwencjonowania określonych grup podatników i ich porównania z bezpośrednimi wydatkami z budżetu w celu dokonania wyboru właściwszej formy wsparcia.

Literatura

- Burman L.E., *Is the tax expenditures concept still relevant?*, „National Tax Journal”, wrzesień 2003.
- Davie B., *Tax expenditures in the federal excise tax system*, „National Tax Journal”, marzec 2003.
- Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Grądalski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall Europe, London 1987.
- McDaniel P.R., *The tax expenditure concept: current developments and emerging issues*, „20 Boston College Law Review” 1979 no 225.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 rok*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa 2010.
- Polackova B.H., Valenduc 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

Shaviro D., *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language*, NYU Law School, Public Law Research Paper No 72, New York University School of Law, 2009

Surrey S., McDaniel P.R., *Tax Expenditures*, Mass: Harvard University Press, Cambridge 1985.

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

Wyszkowski A., *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa” 2010 nr 9.

TAX EXPENDITURES IN POLISH PERSONAL INCOME TAX

Summary: Personal income tax is one of the most important instruments in fiscal policy realized by every government, including Polish. To be an effective tool of this policy, its construction has to involve a lot of elements which are named by tax theory as tax expenditures. By exemptions, allowances, credits, tax reliefs or tax deferrals the government subsidizes specific categories of taxpayers or activities. It is very important that in this case the procedure takes place through the revenue side of the budget and not through the direct spending. Using tax expenditures effects loses in budget revenues. That is why every government should identify, estimate tax expenditures and try to compare this way of subsidizing with the budget direct spending.