

Stosowanie ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE

Agnieszka Ślesicka, mgr ekonomii, doktorantka Zaocznych Studiów Doktoranckich na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego

Wstęp

Ulg podatkowe różnego typu występują w większości systemów podatku dochodowego od osób fizycznych. Wśród 27 krajów Unii Europejskiej (UE), bez względu na to, jaki system opodatkowania stosują, można znaleźć różnorodne rozwiązania mające na celu zmniejszenie ciężaru podatkowego osób fizycznych. Różnorodność ta wynika z faktu, że obecnie na szczeblu unijnym podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT — *Personal Income Tax*) nie podlega harmonizacji. Umożliwia to państwom członkowskim stosowanie własnych rozwiązań dotyczących opodatkowania dochodów osób fizycznych. Konsekwencją tego jest występowanie wielu systemów stosowanych ulg i zwolnień podatkowych, których celem jest lepsze dostosowanie wysokości obciążeń podatkowych do zdolności podatkowej podatnika¹ oraz osiąganie określonych celów społecznych i gospodarczych pożądaných w danym państwie.

Pierwsza część opracowania zawiera rozważania teoretyczne na temat ulg i zwolnień podatkowych. Zaprezentowane zostały różnice między ulgą a zwolnieniem podatkowym. Przy okazji wyjaśniono wiele pojęć związanych z podatkami. W dalszej kolejności przedstawione zostały rodzaje ulg i zwolnień, różnice w stosowaniu odliczeń od dochodu i odliczeń od podatku.

W dalszej części przeprowadzono analizę wybranych ulg podatkowych stosowanych w krajach Unii Europejskiej z wyszczególnieniem ulg o charakterze gospodarczym, społecznym i mieszanym. Omówiono ulgi podatkowe związane z wychowywaniem dzieci ze względu na ich powszechne występowanie w państwach Unii Europejskiej. Wreszcie zaprezentowano przykłady najczęściej występujących zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Część końcowa poświęcona została ulgom podatkowym stosowanym w Polsce w ostatnich latach, z wyodrębnieniem ulg odliczanych od dochodów oraz ulg odliczanych od podatku.

¹ Zdolność podatkowa to wypływająca z reguły możliwości płatniczych zasada, że każdy obywatel powinien partycypować w ogólnych obciążeniach podatkowych i uiszczać podatki w proporcji odpowiadającej jego indywidualnym możliwościom płatniczym, zob. [Grądalski, 2006, s. 47].

1. Ulgi i zwolnienia podatkowe w teorii prawa podatkowego

Ulgi podatkowe różnego rodzaju to mechanizmy zmniejszające wysokość podatku. Ulgi te, jako element konstrukcji podatku, najczęściej wymienia się obok podmiotu podatkowego, przedmiotu, podstawy i stawek opodatkowania. Należy jednak zauważyć, że z punktu widzenia konstrukcji podatku ulgi są formą redukcji jednego lub kilku wyżej wymienionych elementów bądź samej kwoty podatku, nie zaś niezależnym piątym elementem [Nykiel, 2002, s. 14]. Stosowanie ulg podatkowych polega na zmniejszeniu podstawy opodatkowania, podatku należnego bądź stawki podatkowej mającej zastosowanie do określonych dochodów podatnika. Zgodnie z ogólną definicją ulgi podatkowej oznacza ona jakiegokolwiek zmniejszenie ciężaru podatkowego. Niemniej w doktrynie podatkowej wyróżnia się:

- odliczenia,
- ulgi podatkowe,
- kredyty podatkowe (*tax credits*).

Odliczenia to kwoty wydatków, o które podatnik może obniżyć podstawę opodatkowania. Odliczenia, w przeciwieństwie do ulg, przysługują wszystkim podatnikom. W podatku dochodowym od osób fizycznych zmniejszenie podstawy opodatkowania może przybierać różną postać, rozmaite także mogą być warunki, od których uzależnione jest zmniejszenie i sposoby określania wielkości, o jaką zmniejszana jest podstawa. Najbardziej rozpowszechnionym sposobem uszczuplenia podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych jest stosowanie kwoty wolnej od opodatkowania, tj. kwoty dochodu, do której wysokości nie trzeba odprowadzać należnego podatku dochodowego². W przypadku stawek progresywnych może to być stawka 0%, stosowana w pierwszym przedziale opodatkowania i oznaczająca wyłączenie z podstawy opodatkowania kwoty mieszczącej się w tym przedziale. Wśród państw europejskich stawka zerowa jest jednak instrumentem rzadziej stosowanym w porównaniu z kwotą wolną. Występuje zaledwie w ośmiu państwach. Od podstawy opodatkowania lub w toku jej kształtowania odliczane są także kwoty, które nie są związane z przedmiotem opodatkowania, ale ze zjawiskami i parametrami o różnym charakterze, na przykład odpowiednimi wydatkami [Nykiel, 2002, s. 24 i n.]. Od podstawy opodatkowania często odliczane są koszty uzyskania przychodów oraz składki na ubezpieczenia społeczne.

Ulgi podatkowe, podobnie jak odliczenia, powodują zmniejszenie podstawy opodatkowania, jednak należy je wyraźnie odróżnić od odliczeń. Podstawowa różnica pomiędzy odliczeniami od dochodu a ulgami, które także opierają się na zmniejszeniu podstawy opodatkowania, polega na tym, że odliczenia od dochodu przysługują wszystkim podatnikom, natomiast ulgi podatkowe tylko tym, którzy spełniają dodatkowe kryteria określone przez ustawodawcę, np. posiadają dzieci, są niepełnosprawni itd.

² Kwota wolna od opodatkowania określana jest także mianem podstawowej lub standardowej ulgi podatkowej oraz minimum podatkowym. Zob. [Nykiel, 2002, s. 26–27].

Kredyt podatkowy to określenie stosowane do ulg podatkowych, które polegają na bezpośrednim zmniejszeniu ciężaru podatkowego przez zmniejszenie kwoty podatku. Warunki konieczne do uzyskania kredytu podatkowego, zarówno wysokość kredytu, jak i zasady jego stosowania, są w różny sposób określane przez przepisy podatkowe. Z reguły kwota, o którą obniża się podatek (kwota kredytu podatkowego), nie jest związana z rozmiarami podatku przed pomniejszeniem go, ale nie może być większa niż sam podatek. Można jednak spotkać konstrukcje, w których kwota kredytu jest relatywizowana do podatku. Niekiedy stosuje się zwrot podatku, jeśli kwota kredytu podatkowego przewyższa wysokość podatku. Gama odliczeń od podatku jest bardzo zróżnicowana w krajach Unii Europejskiej. W niektórych państwach kredyty podatkowe to główna forma stosowanych ulg. W Polsce pojęcie kredytu podatkowego dla określenia ulg podatkowych odliczanych od podatku nie jest rozpowszechnione. Najczęściej jest ono stosowane w kontekście rozliczania dochodów z zagranicy, dlatego też w dalszej części opracowania w miejsce określenia „kredyt podatkowy” używane będzie sformułowanie „ulga odliczana od podatku”.

Na gruncie przepisów obowiązujących w Polsce pojęcie ulgi podatkowej zawarte zostało w *Ordynacji podatkowej*³, zgodnie z którą ulga podatkowa to przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Z definicji tej wynika, że zwolnienie od podatku jest ulgą podatkową. Jest to jednak uproszczone rozumienie ulgi podatkowej, przyjęte wyłącznie na potrzeby ustawy, a w związku z tym nie może być bezpośrednio stosowane w innych ustawach podatkowych [*Prawo podatkowe*, 2008, s. 34]. W systemie prawa podatkowego pojęcia zwolnienia i ulgi podatkowej to pojęcia o różnej treści. Nie należy ich więc traktować jako synonimów.

Zwolnienia podatkowe są formą redukcji zakresu niektórych elementów konstrukcji podatku i oznaczają redukcję zakresu podmiotowego (zwolnienia podmiotowe) bądź zakresu przedmiotowego (zwolnienia przedmiotowe) podatku [Nykiel, 2003, s. 95]. Zwolnienia mogą mieć także charakter mieszany podmiotowo-przedmiotowy. Zwolnienie podatkowe powoduje, że określona kategoria stanów faktycznych bądź prawnych, mimo iż mieści się w ogólnych ramach przedmiotowo-podmiotowych danego podatku, jest przesunięta poza zakres obciążenia danym podatkiem [Brzeziński, 2000, s. 37]. W wyniku zwolnienia, pomimo istnienia obowiązku podatkowego, nie dochodzi więc do powstania zobowiązania podatkowego w odniesieniu do wskazanych w ustawie podatkowej stanów faktycznych i prawnych.

Różnice między ulgami a zwolnieniami są widoczne zarówno w ich budowie, jak i w celach, jakim one służą. Zwolnienie oznacza definitywne wyłączenie określonej przepisami kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opo-

³ Zob. *Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa* (DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.).

datkowania, podczas gdy ulgi zmniejszają jedynie rozmiary uiszczanego podatku. Charakterystyczne cechy ulg i zwolnień podatkowych przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1.

Cechy charakterystyczne ulg i zwolnień podatkowych

Ulg	Zwolnienia
Ustawodawca nie rezygnuje z opodatkowania.	Ustawodawca rezygnuje z opodatkowania, wyłączając z opodatkowania określoną kategorię podmiotów lub przedmiotów.
Zamiarem ustawodawcy jest redukcja obciążenia podatkowego.	Zamiarem ustawodawcy jest zwolnienie z podatku określonych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania.
Ulg podatkowe przyjmują formę korekty podstawy opodatkowania, stawki podatkowej i kwoty podatku.	Instytucja zwolnienia nie może wystąpić w innych elementach konstrukcji podatku niż podmiot lub przedmiot podatku.
Złożona konstrukcja prawna.	Uproszczona konstrukcja podatkowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Gomułowicz, Małecki, 2006, s. 139; Etel, 2008, s. 34].

Od pojęcia zwolnienia podatkowego należy odróżnić **w y ł ą c z e n i e p o d a t k o w e**, które jest wyrazem całkowitego braku zainteresowania ustawodawcy określonymi stanami faktycznymi lub prawnymi [Gomułowicz, Małecki, 2006, s. 139]. W rezultacie, pomimo zaistnienia określonego faktu, obowiązek podatkowy nie powstanie w ogóle.

Ponadto należy wyraźnie odróżnić zwolnienie podatkowe od **n i e p o d l e g a n i a p o d a t k o w i**. W przepisach odnoszących się do zwolnień podatkowych w Polsce najczęściej używa się zwrotów [Nykiel, 2003, s. 20]:

- zwalnia się od podatku,
- wolne od podatku są,
- przepisów ustawy nie stosuje się do,
- podatkowi nie podlega.

Zwroty te różnią się znaczeniem i mają różny stosunek do zwolnień podatkowych. W piśmiennictwie wskazuje się, że zwrot „podatkowi nie podlega” oznacza, że określone tym przepisem sytuacje w ogóle nie są zakresem przedmiotowym danego podatku. Podobne znaczenie ma zwrot „przepisów ustawy nie stosuje się do”. Nie wyklucza to jednak możliwości objęcia tychże sytuacji innym podatkiem. Inny charakter ma zwrot „zwalnia się od podatku” czy „wolne od podatku są”. Zwolnienie oznacza wyeliminowanie opodatkowania określonej kategorii sytuacji mieszczących się w zakresie przedmiotowym danego podatku. Zwolnienie z opodatkowania powoduje, że od przedmiotu zwolnionego nie będzie zapłacony nie tylko podatek, którego dotyczy owo zwolnienie, ale także inny podatek, gdyż z reguły spod opodatkowania danym podatkiem wyłącza się sytuacje podlegające przepisom o innym podatku.

Obok ulg, stanowiących elementy konstrukcji podatku, istnieją także ulgi, które mają zupełnie inny charakter, a mianowicie ulgi w zapłacie podatku, których celem jest [Nykiel, 2003, s. 96 i n.]:

- ułatwienie w zapłacie nieprowadzące do zmniejszenia kwoty uiszczanego podatku,
- zmniejszenie kwoty uiszczanego podatku,
- zwolnienie z zapłaty podatku.

Ulg w zapłacie podatku w większości mają charakter ulg uznaniowych, gdyż przyznawane są przez organy podatkowe w drodze decyzji.

Odmienny charakter ma zaniechanie podatku, które zazwyczaj występuje w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatników. W takiej sytuacji Minister Finansów przez rozporządzenie może zaniechać całości lub części poboru podatków, określając rodzaj podatku, okres, w którym następuje zaniechanie, i grupy podatników, których to zaniechanie dotyczy.

Przeciwieństwem zwolnień i ulg podatkowych są zwwyżki podatkowe. Oznacza to, że w ściśle określonych przez przepisy prawa sytuacjach obowiązuje podatek wyższy niż stosowany powszechnie. Podatnik zobowiązany jest więc do uiszczenia wyższego podatku, aniżeli wynika to z powszechnie przyjętych, prawnie ustalonych zasad opodatkowania. Zwwyżki podatku zazwyczaj polegają na podwyższeniu podstawy opodatkowania, podwyższeniu stawek podatkowych lub podwyższeniu obliczonej kwoty podatku. Zwwyżki podatku mają najczęściej charakter represyjny i stosowane są np. do opodatkowania dochodów nieujawnionych przez podatnika.

2. Rodzaje ulg i zwolnień podatkowych

Głównym celem ustanawiania podatków w danym kraju jest zgromadzenie środków niezbędnych do realizacji wydatków publicznych. Podstawową funkcją podatków jest więc funkcja fiskalna, zwana też dochodową [Nykiel, 2002, s. 41 i n.]. Podatki mogą jednak służyć realizacji innych celów o charakterze pozafiskalnym. Z kolei ulgi podatkowe przez zmniejszanie wpływów podatkowych pełnią ujemną funkcję fiskalną. Wynika to z faktu, iż ustawodawca, wprowadzając ulgę bądź zwolnienie, uznaje, że z pewnych względów lepiej jest zrezygnować z części lub całości świadczenia podatkowego. Wprowadzaniu ulg i zwolnień podatkowych przyświecają rozmaite cele, określone przez politykę podatkową danego kraju. Realizacja tych celów jest ważniejsza niż zgromadzenie pełnej kwoty wpływów. Ze względu na kryterium celów i funkcji można wyróżnić następujące rodzaje ulg i zwolnień podatkowych:

- ulgi i zwolnienia gospodarcze,
- ulgi i zwolnienia społeczne,
- inne ulgi i zwolnienia.

Ulg i zwolnienia gospodarcze to takie, które wpływają na gospodarkę danego kraju zgodnie z celami wyznaczonymi przez ustawodawcę. Celem tym może

być poprawa kondycji finansowej przedsiębiorstw, pobudzanie oszczędności, inwestycji czy też eksportu.

Ulg i zwolnienia o charakterze społecznym to ulgi, których wprowadzenie ma realizować cele społeczne. Do ulg społecznych należy więc zaliczyć te, które uwzględniają sytuację rodzinną podatnika, zachęcają do podejmowania edukacji czy przekazywania darowizn na organizacje pożytku publicznego bądź środków na badania i rozwój.

Pozostałe ulgi i zwolnienia to takie, których celem wprowadzenia nie jest ani zmniejszenie ciężaru opodatkowania, ani wywołanie skutków gospodarczych czy społecznych, gdyż mają one charakter czysto techniczny.

Ponadto należy zaznaczyć, że ulgi i zwolnienia podatkowe mogą mieć charakter mieszany, tj. realizować cele zarówno gospodarcze, jak i społeczne. Przykładem takiej ulgi może być ulga inwestycyjna, która, realizując cele gospodarcze, przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy, wypełniając tym samym cele społeczne. Mieszany, społeczno-gospodarczy charakter mają często ulgi i zwolnienia określane mianem wydatków podatkowych (*tax expenditures*) [Nykiel, 2002, s. 28]. Wydatki podatkowe mogą być wykorzystywane przez rząd do pobudzania niektórych rodzajów działalności lub do wspierania podatników znajdujących się w trudnej sytuacji [*Fundamental Reform...*, 2006, s. 61]. Koncepcja wielu rodzajów wydatków podatkowych powstała w wyniku poszukiwań alternatywy dla bezpośrednich wydatków budżetowych. Wydatki podatkowe są w tym podobne do wydatków budżetowych, że powodują uszczuplenie dochodów podatkowych. Mogą one występować w różnej formie w zależności od danego kraju. Wydatki podatkowe mogą więc przyjąć formę zwolnienia podatkowego, ulgi podatkowej odliczanej od dochodu czy podatku, obniżenia stawki podatkowej czy odłożenia w czasie terminu zapłaty podatku. Wiele krajów stosuje wydatki podatkowe jako suplement lub w celu całkowitego zastąpienia wydatków publicznych.

Stosując kryterium celowości, ulgi podatkowe można podzielić na dwie kategorie, tj. ulgi ogólne (podstawowe) i celowe [Howell, 2005, s. 18].

Ułga ogólna (podstawowa, standardowa) to wyłączenie pewnej kwoty dochodów z opodatkowania, zwana także kwotą wolną od opodatkowania. Ulga ta jest przyznawana wszystkim podatnikom niezależnie od ich zachowania czy okoliczności ekonomicznych i społecznych, w jakich się znajdują. Uzasadnieniem stosowania kwoty wolnej jest przekonanie, że istnieje próg dochodów, które są przeznaczane na utrzymanie się podatników i stąd nie powinny podlegać podatkowi. Stosowanie kwoty wolnej od podatku spełnia także inne funkcje, a mianowicie może zmniejszyć progresywność podatku nawet do skali liniowej oraz wyeliminować podatników o niskich dochodach. Podatnicy ci są zazwyczaj liczną grupą, ale ze względu na niskie osiągnięte dochody płacą niewielkie podatki. Eliminując konieczność uiszczania podatków przez tych podatników, odciąża się administrację podatkową. Funkcje pełnione przez stosowanie kwoty wolnej od podatku mogą być argumentem za jej wysokim poziomem. Jednak musi on bilansować się z kosztami, jakie

wywołuje stosowanie kwoty wolnej, gdyż dotyczy ona wszystkich podatników, a nie tylko tych o niskich dochodach.

Ulgi celowe przysługują podatnikom wówczas, gdy spełniają oni określone kryteria. Ulgi celowe występują w różnych formach, niemniej można je podzielić na dwie zasadnicze kategorie, a mianowicie na te, których celem jest urzeczywistnianie sprawiedliwości poziomej⁴ (np. ulgi dla osób niepełnosprawnych), oraz te, których celem jest spowodowanie określonego zachowania wśród podatników (np. ulgi na wydatki na cele charytatywne, ulgi inwestycyjne, ulgi na badania i rozwój). W praktyce większość ulg celowych mieści się jednocześnie w obu kategoriach, niezależnie od pierwotnych intencji ustawodawców. Przykładem takim może być ulga z tytułu wydatków medycznych, która z jednej strony stanowi zmniejszenie ciężaru podatkowego dla osoby potrzebującej, z drugiej zaś strony może zachęcać innych podatników do ponoszenia niewymaganych wydatków na cele medyczne, których ciężar zostanie częściowo zniwelowany przez system podatkowy. Ulgi na opiekę nad dzieckiem, edukację i wiele innych mają podobny charakter, stąd wybór ulg celowych ma zasadnicze znaczenie dla ochrony wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto ze względu na problem pokusy nadużycia⁵ istotne jest, aby niektóre ulgi celowe były ograniczone do wysokości ustalonego limitu.

Występowanie szerokiej gamy ulg celowych powoduje zarówno wzrost kosztów funkcjonowania administracji podatkowej, jak i wzrost kosztów dostosowania się podatników do wymogów przez nią stawianych. W celu zmniejszenia tych kosztów możliwe jest zastosowanie ulgi zbiorczej w zamian za zrzeczenie się prawa do stosowania innych ulg, które przysługują danemu podatnikowi.

3. Odliczenia od dochodu a odliczenia od podatku

Wszystkie ulgi mogą występować albo w formie odliczenia od dochodu, albo odliczenia od podatku. Zasadnicza różnica pomiędzy odliczeniem od dochodu a odliczeniem od podatku to inne zmniejszenie ciężaru podatkowego przy zastosowaniu każdego z nich. Odliczenia od dochodu powodują zmniejszenie podstawy opodatkowania, a wysokość uzyskanej w ten sposób ulgi zależy od poziomu dochodów podatnika oraz ostatecznej stawki podatkowej zastosowanej w danym przypadku. Odliczenia od podatku bezpośrednio zmniejszają

⁴ Sprawiedliwość pozioma obejmuje powszechność i równość opodatkowania. Powszechność opodatkowania oznacza, że wszystkie podmioty bez wyjątków powinny być zobowiązane do zapłacenia podatku. Równość opodatkowania to reguła zalecająca, aby wszystkie podmioty, które znajdują się w takich samych istotnych pod względem opodatkowania warunkach, traktować tak samo. Zob. [Gomułowicz, 2001, s. 34].

⁵ Pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) to teza mówiąca o tym, że podmiot chroniony przed ryzykiem może zachowywać się inaczej, niż gdyby był on w pełni eksponowany na ryzyko. W kontekście ulg podatkowych problem pokusy nadużycia polega na tym, iż podatnicy ponosiliby mniejsze wydatki na dany cel, gdyby system podatkowy nie umożliwiał im dokonania odliczenia tych wydatków.

szają ciężar podatku i dostępne są w tej samej wysokości dla każdego podatnika, niezależnie od progu podatkowego, w którym znajdują się jego dochody.

W wypadku systemu podatkowego o progresywnej skali podatkowej korzyść dla podatnika, wynikająca z zastosowania odliczenia od dochodu, zależy od stawki podatkowej przypisanej poziomowi dochodu, który ten osiągnął. Dla kontrastu — w razie zastosowania odliczenia od podatku jego wartość pozostaje na tym samym poziomie, niezależnie od wysokości dochodów osiągniętych przez podatnika. W systemach podatkowych z progresywną skalą podatkową zastąpienie odliczenia od dochodu odliczeniem od podatku powoduje wzrost sprawiedliwości poziomej oraz zmniejsza koszt stosowania ulgi [Howell, 2005, s. 18].

4. Ulgi i zwolnienia podatkowe w krajach UE

Kraje Unii Europejskiej nie są jednolite pod względem rozwiązań dotyczących ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych. Najczęściej odliczeniu od dochodu podlegają w węższym lub szerszym zakresie składki na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i od utraty pracy czy też darowizny na rzecz zatwierdzonych organizacji charytatywnych, pożytku publicznego lub religijnych. Bardzo popularne są ulgi o charakterze prorodzinnym, a także ulgi przeznaczone dla osób niepełnosprawnych.

Stosunkowo najmniejszy katalog ulg podatkowych obowiązuje na Cyprze i Malcie. W szczególności na Cyprze, poza nielicznymi odliczeniami od dochodu w postaci składek na ubezpieczenie społeczne, emerytalne czy zdrowotne, w podatku dochodowym nie występują żadne ulgi podatkowe. Z uwagi jednak na fakt posiadania jednej z najwyższych wśród państw Unii Europejskiej kwoty wolnej od podatku duża liczba mieszkańców Cypru w ogóle nie płaci podatku dochodowego [Sarris, 2007, s. 9.].

W wielu krajach europejskich regulacje dotyczące ulg podatkowych są zazwyczaj przedmiotem częstych zmian. Stąd szczegółowa analiza porównawcza dotycząca funkcjonowania ulg podatkowych w państwach członkowskich UE jest utrudniona. Dlatego też w dalszej części opracowania przedstawione zostaną te ulgi podatkowe, które najczęściej występują w krajach Unii Europejskiej, według obowiązującego stanu prawnego. Ulgi te zostaną omówione w podziale na ulgi o charakterze gospodarczym, społecznym i mieszanym.

4.1. Ulgi o charakterze gospodarczym

Ulg o charakterze gospodarczym mają na celu doprowadzić do określonego stanu w gospodarce [Nykiel, 2002, s. 43]. Celem tym może być poprawa sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców, pobudzanie inwestycji, zwiększanie zakresu oszczędności czy też pobudzanie eksportu lub importu. Ulgi o charakterze gospodarczym w podatku dochodowym od osób fizycznych mogą być wprowadzane dla podatników osiągających dochody z zatrudnienia, ale przede wszystkim dla podatników prowadzących działalność gospodarczą lub wykonujących wolne zawody.

Przykładem ulgi o charakterze gospodarczym w Belgii może być stosowanie odliczenia od podatku związanego z gromadzeniem oszczędności przez podatnika. Każdy podatnik w wieku od 18 do 64 lat uprawniony jest do ulgi podatkowej na wkłady oszczędnościowe do wysokości 830 euro rocznie. Innym przykładem może być stosowanie ulgi podatkowej w razie zakupu obligacji. Odliczeniu od podatku podlega 5% kosztów zakupu, do maksymalnej wysokości 280 euro.

Przykładem ulgi o charakterze gospodarczym we Francji może być stosowanie odliczenia od dochodu inwestycji poczynionych na terytoriach zamorskich. Ponadto stosuje się ulgi podatkowe dla podatników inwestujących w papiery wartościowe małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (*European Economic Area* — EEA)⁶. Stosowanie tej ulgi wiąże się z dodatkowymi wymogami związanymi z okresem przechowywania inwestycji oraz koncentracją udziałów wśród inwestorów indywidualnych.

W Irlandii stosuje się ulgę podatkową, która daje możliwość odliczenia od dochodu odsetków od kredytów zaciągniętych na zakup udziałów w spółkach nienotowanych na giełdzie. Stosowanie tej ulgi obwarowane jest różnymi ograniczeniami. Ponadto pracownicy i dyrektorzy irlandzkich spółek handlowych mogą odliczyć do 6350 euro (limit na całe życie) na zakup udziałów w spółkach, w których pracują. Ulga ta podlega zwrotowi, jeżeli udziały te zostaną zbyte w ciągu trzech lat od momentu ich zakupu.

Na Łotwie stosuje się ulgi podatkowe dla podatników osiągających dochody z rolnictwa, jeżeli wartość sprzedaży produktów rolnych stanowi więcej niż połowę dochodów ich i osób zatrudnionych w danym gospodarstwie rolnym.

W Wielkiej Brytanii stosuje się odliczenie od dochodów na zakup udziałów o wysokim ryzyku w małych spółkach (*Enterprise Investment Scheme* — EIS) oraz na zakup udziału w spółkach nienotowanych na giełdzie (*Venture Capital Trust* — VCT)⁷. Ponadto odliczeniu od dochodu podlegają inwestycje w budownictwo komercyjne lub hotele znajdujące się w specjalnych obszarach gospodarczych. W Wielkiej Brytanii funkcjonują także indywidualne konta oszczędnościowe (*Individual Savings Accounts* — ISA). Na takim koncie podatnicy mogą zgromadzić maksymalnie 7200 funtów szterlingów (GBP). Wypłata środków zgromadzonych na tych rachunkach łącznie z uzyskanym zyskiem jest zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych.

4.2. Ulgi o charakterze społecznym

W krajach Unii Europejskiej jedną z najczęściej spotykanych ulg o charakterze społecznym jest ulga na dziecko. Uzasadnieniem dla stosowania takiej ulgi jest przekonanie, że wychowywanie dzieci powoduje pojawienie

⁶ Odliczeniu od podatku podlega 25% poczynionych inwestycji.

⁷ <http://www.hmrc.gov.uk>.

się dla rodziców nieuniknionych wydatków, a z drugiej strony powoduje korzyści dla całego społeczeństwa, zwłaszcza w państwach, w których występuje ujemny przyrost naturalny. Szczegółowe rozwiązania ulg podatkowych związanych z posiadaniem dzieci oraz ich wysokość we wszystkich krajach Unii Europejskiej przedstawione zostały w tabeli 2.

Ulg podatkowe na dziecko występują zarówno w formie odliczenia od dochodu, jak i odliczenia od podatku. W niektórych krajach ulga na dziecko jest ustalana na wyższym poziomie w odniesieniu do małych dzieci (zazwyczaj do trzeciego roku życia) oraz dzieci niepełnosprawnych. Bez względu jednak na charakter ulgi, jej cel we wszystkich państwach jest identyczny — chodzi o zmniejszenie obciążeń podatkowych rodzin mających dzieci na utrzymaniu. Ulgi te urzeczywistniają zasadę, zgodnie z którą każdy obywatel powinien uiszczać podatki w proporcji odpowiadającej jego indywidualnym możliwościom płatniczym. Nie ulega wątpliwości, że rodziny posiadające dzieci na utrzymaniu mają mniejszą zdolność do ponoszenia ciężaru podatkowego. Stąd też ulgi na dzieci są akceptowane społecznie i rozpowszechnione w krajach Unii Europejskiej.

Tabela 2.

Ulg podatkowe na dzieci w krajach UE w 2008 r.

Austria	Odliczeniu od podatku podlega kwota 494 euro na jedno dziecko, 669 euro na dwoje dzieci oraz 220 euro na każde kolejne dziecko.
Belgia	Odliczeniu od dochodu podlega kwota 1310 euro na jedno dziecko, 3370 euro na dwoje dzieci, 7540 euro na troje dzieci, 12 200 euro na czworo dzieci i 4660 euro na każde kolejne dziecko.
Bułgaria	Brak ulgi na dziecko.
Cypr	Brak ulgi na dziecko.
Czechy	Odliczeniu od podatku podlega kwota 10 680 koron czeskich na każde dziecko.
Dania	Brak ulgi na dziecko.
Estonia	Odliczeniu od dochodu podlega kwota 27 000 koron estońskich na każde dziecko w wieku do 18 lat.
Finlandia	Odliczeniu od podatku podlega równowartość 1/8 alimentów przyznanych sądownie płatnych na dziecko, maksymalnie 80 euro na jedno dziecko.
Francja	Odliczeniu od podatku podlega 50% wydatków poniesionych na opiekę nad dziećmi, nie więcej jednak niż 2300 euro na dziecko. Tym samym kwota odliczenia od podatku nie może być wyższa niż 1150 euro*.
Grecja	Odliczenie od podatku wynosi: <ul style="list-style-type: none"> • 20% rocznych wydatków zdrowotnych podatnika i osób pozostających na jego utrzymaniu, nie więcej niż 6000 euro, • 20% kosztów wynajmu mieszkania dla dziecka, które studiuje w greckiej uczelni lub uczęszcza do greckiej szkoły, • 20% wydatków na edukację podatnika i osób pozostających na jego utrzymaniu. Każda z wymienionych ulg może maksymalnie wynieść 240 euro. Ponadto odliczeniu od podatku podlega 60 euro na każde dziecko w przypadku podatników, którzy od co najmniej 9 miesięcy zamieszkują niektóre obszary Grecji.

Hiszpania	Odliczeniu od dochodów podlega: 1836 euro na pierwsze dziecko w wieku do 25 lat mieszkające z rodzicami, dochód dziecka nie może przekroczyć 8000 euro rocznie, 2040 euro na drugie dziecko, 3672 euro na trzecie dziecko, 4182 euro na każde następne dziecko, 2244 euro dodatkowo na dziecko w wieku do lat 3. Maksymalne odliczenie nie może przewyższyć kwoty podatku. Niewykorzystane ulgi nie podlegają zwrotowi.
Holandia	Odliczeniu od dochodu podlegają koszty poniesione na opiekę nad dzieckiem.
Irlandia	Ulga na dziecko w wysokości 1830 euro przysługuje rodzicom samotnie wychowującym dzieci. Na dziecko ubezwłasnowolnione przysługuje ulga w wysokości 366 euro. Ponadto każdy podatnik może odliczyć 80 euro na każdego członka rodziny pozostającego na jego utrzymaniu. Wszystkie ulgi podatkowe w Irlandii odliczane są od podatku.
Litwa	Specjalna ulga podatkowa — odliczeniu od dochodu podlega kwota 5700 litów rocznie dla podatników, którzy mają co najmniej troje dzieci w wieku do 18 lat lub starsze, ale pobierające naukę w trybie dziennym, na każde kolejne dziecko przysługuje dodatkowo 600 litów rocznie. Dodatkowe odliczenie w wysokości 1/100 ulgi podstawowej równej 475 litów miesięcznie przysługuje podatnikom wychowującym co najmniej dwoje dzieci. Ulga ta nie przysługuje podatnikom uprawnionym do specjalnej ulgi podatkowej na dzieci.
Luksemburg	Odliczeniu od podatku podlega kwota 922,5 euro na dziecko rocznie.
Łotwa	Odliczeniu od dochodu podlega kwota 672 łatów na dziecko.
Malta	Podatnik może dokonać odliczenia od dochodu wydatków na szkołę i opiekę nad dzieckiem specjalnej troski do wysokości 9320 euro rocznie. Odliczeniu podlegają wydatki od 1000 do 1400 euro na opłaty za szkołę, w zależności od rodzaju szkoły.
Niemcy	Na każde dziecko podatnikowi przysługuje: <ul style="list-style-type: none"> • odliczenie od dochodów w wysokości 1824 euro (podwojona kwota w przypadku wspólnie rozliczającego się małżeństwa), • odliczenie od dochodu w wysokości 1080 na opiekę nad dzieckiem, za urodzenie dziecka i edukację (podwojona kwota dla małżeństw).
Polska	Odliczeniu od podatku podlega kwota równa podwojonej kwocie zmniejszającej podatek w danym roku podatkowym. W 2008 r. odliczeniu od podatku podlega kwota 1173,7 zł na każde małoletnie dziecko, dziecko niezależnie od wieku, ale otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny, bądź dziecko w wieku do 25 lat pobierające naukę i osiągające dochody niepodlegające opodatkowaniu.
Portugalia	Odliczeniu od podatku podlega kwota 170,4 euro na każde dziecko, które nie jest podatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych w Portugalii.
Rumunia	Odliczeniu od dochodu podlega kwota 1500 lei na dziecko.
Słowacja	Odliczeniu od podatku podlega kwota 6660 koron słowackich na dziecko.
Słowenia	Odliczeniu od podatku podlega kwota 2183,76 euro na pierwsze dziecko. Wysokość ulgi rośnie wraz ze wzrostem liczby dzieci będących na utrzymaniu podatnika.
Szwecja	W Szwecji odliczeniu od dochodu podlegają alimenty oraz wydatki na opiekę nad dzieckiem. Maksymalne odliczenie nie może przekroczyć równowartości 50% poniesionych wydatków, nie więcej jednak niż 50 000 koron szwedzkich.
Węgry	Odliczeniu od podatku podlega kwota 48 000 forintów rocznie, jeżeli podatnik ma co najmniej trójkę dzieci na utrzymaniu.
Wielka Brytania	Brak ulgi na dziecko. Odliczenie od podatku przysługujące na dziecko zostało zastąpione świadczeniem z ubezpieczenia społecznego.

Włochy	Odliczeniu od podatku podlega kwota 800 euro (900 euro, gdy dziecko jest w wieku do 3 lat). Ulga jest zwiększana o 220 euro, jeżeli dziecko jest niepełnosprawne. Jeżeli podatnik ma więcej niż troje dzieci na wychowaniu, ulga jest zwiększana o 200 euro na każde dziecko, począwszy od drugiego dziecka. Dodatkowa ulga odliczana od podatku w wysokości 1200 euro stosowana jest w wypadku rodzin posiadających co najmniej czworo dzieci na utrzymaniu.
--------	---

* Wraz ze wzrostem liczby dzieci na utrzymaniu podstawowe obciążenie rodziny zmniejsza się przede wszystkim dzięki mechanizmowi ilorazu rodzinnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European..., 2008].

Ulga podatkowa na dziecko nie występuje jedynie w Bułgarii, Danii i na Cyprze. Natomiast w Wielkiej Brytanii ulgę polegającą na odliczeniu od podatku zastąpiono świadczeniem społecznym przez wprowadzenie *Child Tax Credit*⁸.

Jeszcze inne rozwiązanie w zakresie zmniejszenia ciężaru podatkowego podatników mających dzieci na wychowaniu obowiązuje we Francji. Podstawą opodatkowania jest tam roczny dochód uzyskany przez wszystkie osoby wchodzące w skład podatkowego gospodarstwa domowego [Korolewska, 2008]. Przy ustalaniu wymiaru podatku uwzględnia się sytuację osobistą podatnika przede wszystkim przez zastosowanie mechanizmu ilorazu rodzinnego, a także przez odliczanie określonych kosztów oraz stosowanie innych odliczeń. Istotą ilorazu rodzinnego jest zmniejszenie podatkowego obciążenia rodziny wraz z postępującym wzrostem liczby dzieci na utrzymaniu.

Ulga na wychowanie dzieci została wprowadzona także w Polsce. Obowiązuje ona od początku 2007 r. i podlega na odliczeniu od podatku kwoty będącej równoważnością podwojonej kwoty zmniejszającej podatek w danym roku podatkowym.

Systemy podatkowe niektórych krajów przywiązują bardzo dużą wagę do sytuacji osobistej i społeczno-ekonomicznej podatnika. Przyjęte tam rozwiązania podatkowe mają na celu jak najlepsze dopasowanie się do możliwości płatniczych podatników. Przykładem takich państw są Irlandia, Wielka Brytania czy Hiszpania. W Irlandii większość ulg podatkowych ma charakter rodzinny, przysługują one m.in. osobom pozostających w związkach małżeńskich, osobom owdowiałym, osobom posiadającym dzieci na utrzymaniu, osobom w starszym wieku czy też osobom niewidomym. W Wielkiej Brytanii wysokość stosowanych ulg uzależniona jest od statusu cywilnego podatnika, jego wieku czy też stanu zdrowia (np. ulga dla osób niewidomych). W Hiszpanii wysokość ulg podatkowych uzależniona jest od liczby osób pozostających na utrzymaniu podatnika, ich wieku oraz osiąganego dochodu. We wszystkich tych krajach wysokość ulg podatkowych wzrasta w przypadku podatników

⁸ *Child Tax Credit* jest formą świadczenia wypłacanego regularnie osobom wychowującym dzieci lub młode osoby spełniające dodatkowe kryteria. Świadczenie to wypłacane jest niezależnie od poziomu zarobków osoby wychowującej dziecko oraz wysokości zgromadzonych oszczędności, <http://www.taxcredits.inlandrevenue.gov.uk> [dostęp: 24 września 2008 r.].

w wieku powyżej 65 lat. Ponadto w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii wysokość ulgi podlega dalszemu wzrostowi w odniesieniu do jeszcze starszych osób. W Wielkiej Brytanii kryterium wieku wynosi 74 lata, a w Hiszpanii — 75 lat.

Podobnie jak w przypadku ulg rodzinnych akceptację społeczną zyskały ulgi dla osób niepełnosprawnych. Występują one w systemach podatkowych wielu państw, a w Bułgarii jest to nawet jedyna obowiązująca ulga podatkowa. Na przykład w austriackim systemie podatku dochodowego dziecko niepełnosprawne traktowane jest jak dwoje dzieci. W Belgii z kolei osoba niepełnosprawna ma prawo do podwyższonej ulgi podstawowej. Ponadto, podobnie jak w Austrii, osoba niepełnosprawna w belgijskim systemie podatkowym traktowana jest jak dwie osoby, czyli podatnik, posiadając na utrzymaniu jedno dziecko niepełnosprawne, może skorzystać z odliczenia na dziecko przewidzianego dla podatników wychowujących dwoje dzieci. Na Węgrzech osoby o dużym stopniu niepełnosprawności uprawnione są do comiesięcznego odliczenia od podatku w wysokości 5% płacy minimalnej. W Słowenii osobom niepełnosprawnym przysługuje ulga podatkowa w postaci odliczenia od dochodu kwoty 15 824,35 euro. W Finlandii osoby niepełnosprawne uprawnione są do odliczenia od podatku państwowego w wysokości 115 euro rocznie.

Niektóre ulgi mogą być przeznaczone dla instytucji, które wspierają swoimi świadczeniami rozmaite cele pozytywnie oceniane przez społeczeństwo. Bardzo popularną wśród krajów Unii Europejskiej jest ulga na darowizny, która występuje zarówno w systemach o progresywnej, jak i liniowej skali podatkowej. I tak:

- w Czechach odliczeniu od dochodu podlegają darowizny na rzecz zatwierdzonych organizacji charytatywnych o wartości powyżej 2000 koron czeskich oraz darowizny wspierające rozwój edukacji i darowizny na organizacje polityczne do wysokości 5% podstawy opodatkowania,
- w Danii odliczeniu od dochodu podlegają darowizny na rzecz instytucji publicznych oraz inne o wartości powyżej 500 koron duńskich, przy czym maksymalne odliczenie w danym roku podatkowym nie może przekroczyć kwoty 14 000 koron duńskich,
- w Estonii wartość prezentów, darowizn i wpłat na rzecz związków zawodowych nie może przekroczyć 5% podstawy opodatkowania pomniejszonej o pozostałe odliczenia,
- we Francji darowizny dokonywane na rzecz instytucji publicznego, partii politycznych czy też organizacji charytatywnych uprawniają podatników do odliczenia od podatku kwoty równej 66% wartości darowizny, nie wyższej jednak niż 20% dochodu całkowitego,
- w Niemczech odliczeniu od dochodów podlegają darowizny na rzecz organizacji typu *non-profit* w wysokości do 20% podstawy opodatkowania, do 1 mln euro w przypadku nowo tworzonych fundacji, ale tylko raz na 10 lat, oraz darowizny na rzecz partii politycznych do wysokości 1650 euro rocznie.

Dla kontrastu, darowizny na rzecz organizacji charytatywnych nie podlegają odliczeniu w Szwecji i Finlandii.

W niektórych krajach stosowane są także ulgi podatkowe na wydatki związane z utrzymaniem domu, mieszkania. Chodzi tu o wydatki ponoszone na sprzątanie, gotowanie, prasowanie, opiekę nad dzieckiem, zajmowanie się ogrodem podatnika i inne. Ulgi takie występują w Szwecji, Finlandii, Belgii i Niemczech. W Szwecji odliczeniu od podstawy opodatkowania podlega 50% (maksymalnie 50 000 koron szwedzkich) wydatków ponoszonych przez podatnika na sprzątanie, pranie, prasowanie, gotowanie i opiekę nad dzieckiem, jeżeli usługi te świadczone są w mieszkaniu podatnika. Usługi te muszą być świadczone przez firmę lub osobę samozatrudnioną. W Finlandii podatnicy mają prawo do odliczenia od podatku państwowego 30% wynagrodzenia (maksymalnie 2300 euro rocznie) płaconego za zajmowanie się domem podatnika, opiekę pielęgniarską i opiekę nad dzieckiem. Składki na ubezpieczenia społeczne osób świadczących takie usługi podlegają odliczeniu w 100%. W Belgii odliczeniu od dochodu podlega 50% wydatków na wynagrodzenia dla pomocy domowej. W Niemczech podatnicy mogą odliczyć wydatki związane z zatrudnieniem pomocy domowej. Usługi te mogą być świadczone przez osobę zatrudnioną bądź świadcząca usługi w ramach samozatrudnienia. Odliczenia te podlegają różnym limitom w zależności od statusu świadczeniodawcy usług.

4.3. Ulgi mieszane

Wprowadzając ulgi podatkowe, można wspomóc realizację ważnych celów społecznych. Celem takim może być np. budownictwo mieszkaniowe, zakup mieszkania czy też remont i modernizacja mieszkania, które jest głównym ośrodkiem życia podatnika. Cele te mogą być realizowane poprzez ulgi mieszkaniowe, zwane także ulgami hipotecznymi, gdyż bardzo często związane są one z możliwością odliczania odsetków od kredytów hipotecznych zaciągniętych na cele mieszkaniowe.

Ulg i mieszka n i o w e zalicza się do ulg o mieszanym charakterze, gdyż realizują cele zarówno społeczne, jak i gospodarcze. Cel społeczny jest realizowany przez poprawę warunków mieszkaniowych, natomiast cele gospodarcze są spełnione dzięki wzrostowi inwestycji, rozwoju budownictwa oraz rynku nieruchomości.

Wśród państw członkowskich ulga hipoteczna nie występuje w Rumunii, Słowenii, na Malcie, Łotwie i Słowacji. Również w Polsce odliczenie ulg od kredytów hipotecznych możliwe jest już tylko na zasadzie praw nabytych w stosunku do kredytów zaciągniętych w latach 2003–2006.

W państwach, w których ulga mieszkaniowa obowiązuje, zasady jej funkcjonowania są bardzo zróżnicowane. I tak:

- w Belgii odliczeniu od dochodów podlegają odsetki od kredytów hipotecznych na zakup lub remont mieszkania, a jeżeli kredyt zaciągnięty został przed 1 stycznia 2005 r. odliczeniu podlega kwota stanowiąca równoważ-

tość dochodów podatnika z nieruchomości, w pozostałych przypadkach odliczenie odsetków od kredytów hipotecznych możliwe jest do wysokości 2650 euro przez pierwszych dziesięć lat i 1990 euro w późniejszym okresie (dodatkowo, jeżeli podatnik ma co najmniej troje dzieci, limit powiększa się o 70 euro rocznie),

- w Czechach odliczeniu od dochodu podlegają odsetki od kredytów hipotecznych do wysokości 300 000 koron czeskich rocznie,
- w Danii odsetki od kredytów hipotecznych podlegają odliczeniu od dochodów z kapitału,
- w Estonii wartość odsetków od kredytów hipotecznych podlega odliczeniu od dochodów do wysokości 50 000 koron estońskich lub 50% podstawy podatku, w zależności które jest mniejsze,
- w Irlandii ulga hipoteczna stosowana jest u źródła (*Tax Relief at Source* — TRS), tj. wysokość odsetków płaconych od kredytów zaciągniętych na zakup, remont, budowę bądź rozbudowę jedynego mieszkania podatnika jest pomniejszana o 20%⁹,
- we Włoszech możliwe jest odliczenie od podatku odsetków od kredytów hipotecznych do wysokości 760 euro rocznie,
- w Portugalii odliczeniu od podatku podlega 30% wydatków kwalifikowanych związanych z mieszkaniem, jednak nie więcej niż 586 euro rocznie, przy czym wydatki kwalifikowane obejmują odsetki od kredytów hipotecznych i czynsz,
- w Holandii i na Litwie odsetki od kredytów hipotecznych odliczane są bez żadnych limitów od podstawy opodatkowania,
- w Hiszpanii podatnicy uprawnieni są do odliczenia od podatku 15% wydatków w maksymalnej wysokości 9015 euro poniesionych w związku z zakupem lub remontem mieszkania, stąd też odliczenie od podatku wynosi maksymalnie 1352 euro rocznie; podatnicy mogą skorzystać z alternatywnego rozwiązania i odliczyć od podatku 15% środków do wysokości 9015 euro (tj. również 1352 euro), zgromadzonych na specjalnym rachunku bankowym¹⁰.

W związku z ogromnym zainteresowaniem związanym z kwestiami ochrony środowiska w systemach podatkowych państw Unii Europejskiej pojawiły się także tzw. ulgi proekologiczne. Ulgi te można zaliczyć do ulg mieszkaniowych, gdyż z jednej strony powodują wzrost inwestycji w technologie bardziej przyjazne środowisku, z drugiej strony powodują poprawę warunków życia ludności. Ulgi proekologiczne nie są jeszcze tak powszechne jak ulgi rodzinne, niemniej zasługują one na uwagę. Można bowiem przypuszczać, że ulgi te będą coraz częściej wprowadzane w związku z szeroką debatą na temat

⁹ Na przykład jeżeli rata kredytu hipotecznego wynosi 500 euro, to kredytodawca pomniejszy miesięczną ratę o 100 euro.

¹⁰ Korzystając z tej ulgi, podatnicy zobligowani są do zakupu mieszkania w okresie 4 lat od daty założenia rachunku.

ocieplenia się klimatu oraz stosowania odnawialnych źródeł energii. Przykładem ulgi proekologicznej może być rozwiązanie przyjęte w Belgii. Odliczeniu od podatku podlegają wydatki do wysokości 3440 euro związane z budową lub instalacją systemów oszczędzania energii. Innym przykładem może być rozwiązanie stosowane w Grecji, gdzie odliczeniu od podatku podlega 20% wydatków związanych z wymianą centralnego ogrzewania opartego na oleju na system ogrzewania na gaz, na instalację słonecznego systemu grzewczego lub na instalację systemów produkujących energię ze źródeł odnawialnych.

4.4. Zwolnienia podatkowe w krajach UE

Zwolnienia podatkowe mogą mieć charakter zwolnień podmiotowych, przedmiotowych lub mieszanych. Istota podatku dochodowego sprawia, że podlegają mu wszystkie osoby fizyczne. Zwolnienia podmiotowe w tym podatku występują bardzo rzadko i najczęściej związane są z tzw. immunitetem podatkowym przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, wynikającym przede wszystkim z postanowień prawa międzynarodowego.

Zwolnienia przedmiotowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej można podzielić na trzy zasadnicze grupy: związane z wypłatą odszkodowań i ubezpieczeń, socjalne i stymulacyjne.

Do pierwszej grupy zwolnień zaliczyć należy wszelkiego typu odszkodowania, np. z tytułu uszczerbku na zdrowiu oraz wypłaty z różnego rodzaju ubezpieczeń. Na przykład od podatku dochodowego od osób fizycznych zwolnione są¹¹:

- w Belgii — odszkodowania wypłacane z ubezpieczenia mieszkania oraz ubezpieczenia na życie,
- w Hiszpanii — odszkodowania wypłacane osobom niepełnosprawnym, nadzwyczajne publiczne odszkodowania dla ofiar terroryzmu, odszkodowania za fizyczne lub mentalne urazy w wysokości ustawowej wypłacane zgodnie z decyzją sądu lub w ramach umowy ubezpieczeniowej,
- w Irlandii — wypłaty odszkodowania za urazy i inne doznane krzywdy oraz inwestycje poczynione z tych środków, jeżeli w wyniku doznanych urazów osoba stała się niepełnosprawna i nie jest w stanie samodzielnie się utrzymać,
- na Litwie — wypłaty z niektórych ubezpieczeń, świadczenia emerytalne i rentowe,
- w Luksemburgu — wypłaty z niektórych ubezpieczeń na życie oraz 50% świadczeń rentowych,
- w Niemczech — odszkodowania z ubezpieczenia na życie, wypadkowego, od niepełnosprawności i podeszłego wieku,
- w Portugalii — odszkodowania wypłacone przez instytucje publiczne lub wypłacane na podstawie umowy ubezpieczenia, wyroku sądowego lub umowy uznanej przez sąd,

¹¹ Opracowano na podstawie [European..., 2008,].

- w Rumunii — odszkodowania i inne płatności o podobnym charakterze,
- na Słowacji — zasiłki i inne świadczenia z ubezpieczenia społecznego, na życie, od bezrobocia lub z innej pomocy społecznej oraz odszkodowania za szkody,
- na Słowenii — wypłaty z ubezpieczeń oraz odszkodowania za szkody,
- w Szwecji — wypłaty z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (chorobowe, wypadkowe, od bezrobocia), jeżeli dochody te nie bazują na dochodach z pracy najemnej lub nie stanowią emerytury czy renty,
- na Węgrzech — wypłaty z ubezpieczeń.

Do drugiej grupy zwolnień podatkowych należy zaliczyć takie, które realizują cele społeczne. Przykładem takich zwolnień mogą być zwolnienia dotyczące otrzymywanych zasiłków z pomocy społecznej, jednorazowych wypłat z tytułu urodzenia dziecka, zapomogi, renty inwalidzkie, stypendia i granty dla studentów. Zwolnienia o charakterze społecznym m.in. obejmują:

- w Austrii — niektóre świadczenia socjalne oraz stypendia i granty studenckie,
- w Czechach — stypendia oraz niektóre świadczenia niepieniężne dla pracowników,
- w Estonii — stypendia państwowe bądź inne zatwierdzone przez rząd, niektóre zasiłki i inne świadczenia z pomocy społecznej, prezenty otrzymane od osób fizycznych i krajowych firm oraz spadki,
- w Finlandii — otrzymane alimenty wypłacane na podstawie wyroku sądowego, stypendia oraz inne wsparcie otrzymane na studia,
- we Francji — zwolnienie dochodu z zatrudnienia studentów do 25. roku życia oraz rent dożywotnich,
- w Hiszpanii — publiczne stypendia i granty na każdym poziomie edukacji (włączając doktorat) oraz fundowane przez niektóre organizacje typu *non-profit*, przyznane sądownie zasiłki na dziecko, publiczne zasiłki dla osób z poważnymi upośledzeniami, zasiłki na domową opiekę nad osobą upośledzoną i osobę powyżej 65. roku życia, zasiłki dla bezrobotnych do wysokości 12 020 euro po spełnieniu dodatkowych wymogów, zasiłki płacone w ramach świadczeń pomocy społecznej na dzieci specjalnej troski, wszelkie świadczenia otrzymane przez osierocone dzieci oraz zasiłki ze środków publicznych dla chorych na AIDS,
- w Irlandii — stypendia i granty naukowe, niektóre świadczenia społeczne (z wyjątkiem fundowanych przez pracodawcę) oraz dochody uzyskane z tytułu opieki nad dzieckiem do określonej wysokości, przy spełnieniu dodatkowych warunków,
- na Litwie — stypendia,
- na Łotwie — stypendia, dochody z tytułu spadku (z wyjątkiem tantiem oraz darowizny od osób fizycznych), środki uzyskane w trakcie rozwodu, pieniężne i niepieniężne nagrody z tytułu uczestnictwa w zawodach (do wysokości 150 000 zł rocznie i 3000 zł w wypadku zawodów międzynarodowych) oraz zapomogi,

- w Luksemburgu — zasiłki rodzinne,
- w Niemczech — stypendia na działalność badawczą, naukową, artystyczną, edukacyjną i szkoleniową,
- w Portugalii — stypendia sportowe przewidziane dla olimpijczyków i paraolimpijczyków, osób trenujących i sędziów, do wysokości 2130 euro rocznie,
- na Słowacji — zasiłki i inne świadczenia wypłacane z pomocy społecznej oraz granty państwowe, fundacji lub zagraniczne,
- w Słowenii — świadczenia socjalne oraz stypendia i zasiłki dla studentów,
- na Węgrzech — zasiłki dla dzieci, stypendia gwarantowane przez nierezydentów studentom oraz badaczom studiującym lub pracującym za granicą.

Trzecią grupę zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowią zwolnienia o charakterze stymulacyjnym. Zwolnienia te mają na celu pobudzanie do określonych zachowań czy działań. Przykładowe zwolnienia o charakterze stymulującym dotyczą:

- w Austrii — świadczeń pieniężnych otrzymanych od fundacji lub z funduszy publicznych na promocję sztuki, nauki lub badań,
- w Belgii — odsetków od niektórych oszczędności zgromadzonych na rachunkach bankowych,
- w Bułgarii — niektórych rodzajów dochodów z inwestycji i zysków kapitałowych oraz dochodów z wynajmu ziemi rolnej,
- na Cyprze — dochodów ze sprzedaży papierów wartościowych,
- w Estonii — dywidend krajowych i niektórych dywidend zagranicznych,
- w Finlandii — środków otrzymanych na badania naukowe lub działalność artystyczną,
- w Grecji — dywidend krajowych oraz wynagrodzeń personelu rezydującego za granicą po spełnieniu dodatkowych wymagań,
- w Hiszpanii — dywidend do wysokości 1500 euro oraz wygranych w niektórych loteriach, włączając wygrane z loterii narodowych i organizacji przyjmujących zakłady, które utworzone zostały przez władze autonomicznych regionów, przez Narodową Organizację Ociemniałych, Hiszpański Czerwony Krzyż i inne organizacje,
- w Irlandii — dochodów z tytułu dzierżawy niektórych ziem uprawnych, niektórych dochodów pisarzy, kompozytorów i innych artystów, odsetków od oszczędności, obligacji oszczędnościowych i innych form oszczędzania do wysokości wyznaczonych limitów oraz inwestycji w niektóre papiery wartościowe emitowane przez rząd,
- na Litwie — dochodów uzyskiwanych przez marynarzy na statkach, dochodów z rolnictwa oraz niektórych zysków kapitałowych,
- na Łotwie — dywidend z firm płacących podatek dochodowy od przedsiębiorstw, dochodów z produkcji rolnej do wysokości kwoty 3000 łatów rocznie oraz subsydiów dla produkcji rolnej,
- w Słowenii — niektórych odsetków oraz niektórych zysków kapitałowych,
- na Węgrzech — subsydiów na zakup mieszkania,

- w Wielkiej Brytanii — dywidend otrzymanych od spółek krajowych,
- we Włoszech — niektórych zysków kapitałowych z nieruchomości.

Przytoczone powyżej przykłady świadczą o tym, że zwolnienia podatkowe w państwach Unii Europejskiej najczęściej dotyczą świadczeń wypłacanych z pomocy społecznej, odszkodowań, wypłat z ubezpieczenia na życie, świadczeń rentowych, stypendiów i grantów dla uczniów i studentów, świadczeń alimentacyjnych, dywidend wypłacanych ze spółek krajowych czy też zysków kapitałowych. Zwolnione z opodatkowania bywają także świadczenia emerytalne łącznie z dobrowolnymi.

Przegląd najważniejszych kategorii dochodów osobistych zwalnianych z opodatkowania pozwala stwierdzić, że w krajach Unii Europejskiej występuje duże podobieństwo w tym zakresie. Wyjątkiem wśród państw Unii Europejskiej pod względem zwolnień podatkowych jest niewątpliwie Dania, gdzie zwolnienia te praktycznie nie występują.

5. Ulgi i zwolnienia podatkowe w Polsce

W latach 2000–2008 zarówno katalog ulg podatkowych, jak i łączna ich wysokość, ulegały dużym zmianom. Liczba podatników korzystających z ulg podatkowych także się zmieniała. Między 2000 a 2005 wahała się od 9 do 11 mln, co stanowiło ok. 45% ogółu podatników wykazujących dochód. W 2006 r. liczba podatników korzystających z ulg podatkowych spadła do poziomu 6,3 mln osób, i tym samym stanowiła zaledwie 26% ogółu podatników. Sytuacja uległa poprawie w 2007 r. dzięki wprowadzeniu ulgi na wychowanie dzieci. Zmiana ta spowodowała, że z ulg podatkowych skorzystało 9,6 mln podatników, co stanowiło blisko 40% ogólnej liczby podatników.

Począwszy od 2000 r. wartość odliczonych ulg od dochodu i od podatku wykazywała tendencję spadkową z poziomu 13,1 mld zł do 4,6 mld w 2007 r. z dwoma małymi wyjątkami w 2003 r. i 2005 r. Tendencja ta odwróciła się w 2007 r. głównie dzięki wprowadzeniu ulgi na wychowanie dzieci. Z ogólnej kwoty 7,1 mld zł odliczonych ulg ulga na wychowanie dzieci wyniosła aż 5,4 mld zł. Szczegółowe informacje dotyczące liczby podatników oraz ulg podatkowych w latach 2000–2007 przedstawiono w tabeli 3.

W 2006 r. widoczny jest wyraźny spadek zarówno liczby podatników korzystających z ulg podatkowych, jak i wartości ulg odliczanych od podatku. Wynikało to głównie z likwidacji ulgi remontowej, która pozwalała podatnikom na odliczenie od podatku niektórych wydatków remontowych. Reformy opodatkowania dochodów przeprowadzane w Polsce w ostatnich latach miały na celu m.in. rozszerzenie bazy podatkowej przez eliminację większości ulg podatkowych. Tym samym katalog ulg podatkowych w Polsce ulegał dużym zmianom, co prowadziło do zmniejszania ich liczby. W ostatnich latach obejmował on odliczenia oraz ulgi odliczane od dochodu i odliczane od podatku. Występuje także kwota wolna od podatku ustalona w 2008 r. na poziomie 3091 zł. W dalszej części opracowania przedstawione zostaną główne rodzaje ulg podatkowych oraz najważniejsze zmiany wprowadzone w ostatnich latach.

Tabela 3.**Liczba podatników i wysokość ulg podatkowych w Polsce w latach 2000–2007**

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba podatników, w tym rozliczających się:	24014848	23785180	23776800	24004756	24897846	24577790	24720007	25128026
• na zasadach ogólnych (wg skali podatkowej)	23377112	23187527	23204720	23444836	23801484	23938623	24063759	24454995
• za pomocą ryczaftu i karty podatkowej*	637736	597653	572080	559920	639407	639167	656248	673031
• za pomocą podatku liniowego w wysokości 19%, w tym:	–	–	–	–	456955	511061	605362	691609
— pozarolnicza działalność gospodarcza	–	–	–	–	200168	260999	328047	393780
— kapitały pieniężne	–	–	–	–	256787	250062	277315	297829
Liczba podatników, rozliczających się na zasadach ogólnych, którzy osiągnęli dochód	23247534	23017271	23035474	23267444	23596064	23667748	23801831	24185303
Udział liczby podatników osiągających dochód w ogólnej liczbie podatników	96,80%	96,77%	96,88%	96,93%	94,77%	96,30%	96,29%	96,25%
Liczba podatników, osiągających dochody wyłącznie z jednego źródła	14330468	14361206	14076924	14432535	14355095	14954269	15168032	15359245
Udział podatników osiągających dochód z jednego źródła w liczbie podatników, którzy osiągnęli dochód	61,64%	62,39%	61,11%	62,03%	60,84%	63,18%	63,73%	63,51%
Liczba podatników, którzy osiągnęli dochód i dokonali odliczeń	10870924	11362822	10951618	10930857	9994804	10624922	6282750	9575112
Udział liczby podatników, którzy dokonali odliczeń, w liczbie podatników rozliczających się na zasadach ogólnych, którzy osiągnęli dochód	46,76%	49,37%	47,54%	46,98%	42,36%	44,89%	26,40%	39,59%
Ulg podatkowe odliczane od dochodu (w tys. zł)	8069562	5694616	3842988	4601766	2607680	3201583	3716823	4392567
Udział w dochodach pomniejszonych o składki na ubezpieczenie społeczne	2,49%	1,66%	1,10%	1,31%	0,74%	0,89%	0,95%	1,02%
Ulg podatkowe odliczane od podatku (w tys. zł)	4991975	5289759	5048438	5250943	4041185	3899021	883072	5777274
Udział ulg odliczanych od podatku w podatku po odliczeniu składek na ubezpieczenie zdrowotne	14,30%	14,64%	13,68%	14,95%	12,33%	11,56%	2,32%	14,38%
Ulg podatkowe łącznie (w tys. zł)	13061537	10984375	8891426	9852709	6648865	7100604	4599895	10169841
Przeciętne odliczenie od dochodu (w zł)	742	501	351	421	261	301	592	459
Przeciętne odliczenie od podatku (w zł)	459	466	461	480	404	367	141	603

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Przeciętne odliczenie od dochodu na przeciętnego podatnika (w zł)	345	246	166	196	110	134	154	180
Przeciętne odliczenie od podatku na przeciętnego podatnika (w zł)	215	230	219	226	171	165	37	239

* Od 2004 r. dane dotyczą wyłącznie podatników rozliczających się w formie ryczałtu.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [Informacje...].

5.1. Ulgi odliczane od dochodu

Odliczeniu od podstawy opodatkowania w Polsce podlega 100% składki na ubezpieczenia społeczne¹² oraz koszty uzyskania przychodu do wysokości określonych limitów¹³.

Zmniejszenie podstawy opodatkowania związane jest także ze stosowaniem odliczanych od dochodu ulg podatkowych, z których podatnik może skorzystać po spełnieniu warunków określonych w przepisach podatkowych. Katalog ulg podatkowych odliczanych od dochodów w ciągu ostatnich kilku lat ulegał dużym zmianom, obejmując (zob. tabela 4.):

- straty z lat ubiegłych,
- darowizny,
- renty i inne trwałe obciążenia,
- składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa,
- wydatki na cele rehabilitacyjne,
- ulgi inwestycyjne w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,
- powszechne ulgi inwestycyjne,
- wydatki mieszkaniowe.

Do ulg, które stosunkowo długo funkcjonują w polskim systemie, należy zaliczyć ulgi na darowizny oraz ulgi na cele rehabilitacyjne. W ramach ulgi na darowizny odliczeniu od podstawy opodatkowania podlegają darowizny przekazane [Broszura... za 2007]:

- organizacjom pożytku publicznego,
- na cele kultu religijnego,
- na cele krwiodawstwa realizowanego przez honorowych dawców krwi w wysokości ekwiwalentu pieniężnego za pobraną krew,
- na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą.

¹² W 2007 r. od podstawy opodatkowania podatnicy odliczyli składki na ubezpieczenia społeczne w łącznej wysokości 48,7 mld zł. Dane Ministerstwa Finansów [Informacja...].

¹³ W 2008 r. koszty uzyskania przychodów z jednego stosunku pracy zostały ograniczone do wysokości 1335 zł rocznie (2002,05 zł z kilku stosunków pracy). Dla dojeżdżających limity te wynoszą odpowiednio 1668,72 zł i 2502,56 zł. Jeśli roczne koszty uzyskania przychodów, określone dla podatników dojeżdżających, są niższe od wydatków na dojazd do zakładu pracy środkami transportu publicznego, to koszty te mogą być przyjęte w wysokości wydatków faktycznie poniesionych, udokumentowanych wyłącznie imiennymi biletami okresowymi.

Łączna kwota odliczeń z tytułu ulgi na darowizny nie może przekroczyć kwoty stanowiącej 6% dochodu rocznego podatnika¹⁴.

Tabela 4.

Rodzaje i wysokość ulg odliczanych od dochodu w latach 2000–2007 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Straty z lat ubiegłych	315 523	418 527	513 528	688 496	–	–	–	–
Darowizny	1 144 114	1 346 368	597 962	604 126	122 777	211 536	248 138	243 433
Renty i inne trwałe ciężary	1 282 641	–	–	–	–	–	–	–
Składki na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	73 871	95 122	112 422	115 700	–	–	–	–
Wydatki na cele rehabilitacyjne	1 265 069	1 428 968	1 534 182	1 645 698	1 890 327	1 929 123	2 022 529	2 287 136
Ulg inwestycyjne na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	1270	2723	–	–	–	–	–	–
Ulg inwestycyjne powszechne	802 636	229 258	33 999	4454	–	–	–	–
Wydatki mieszkaniowe	3 174 533	2 155 044	1 022 086	1 468 065	594 576	253 018	349 833	495 752
Wydatki na spłatę odsetków od kredytu (pożyczki) mieszkaniowego	–	–	4447	53 195	–	–	–	–
Wydatki z tytułu używania sieci Internet	–	–	–	–	–	807 906	1 080 420	1 366 180
Wydatki na nabycie nowych technologii	–	–	–	–	–	–	–	66
Pozostałe	9905	18 606	24 362	22 032	–	–	15 903	–
Łącznie	8 069 562	5 694 616	3 842 988	4 601 766	2 607 680	3 201 583	3 716 823	4 392 567

Źródło: jak dla tabeli 3.

Z kolei ulga rehabilitacyjna przysługuje podatnikom mającym:

- orzeczenie o niepełnosprawności lub
- decyzję o przyznaniu renty z tytułu całkowitej albo częściowej niezdolności do pracy, lub
- rentę szkoleniową albo rentę socjalną.

Odliczeń z tytułu wydatków poniesionych na cele rehabilitacyjne oraz wydatków związanych z ułatwieniem wykonywania czynności życiowych mogą

¹⁴ Odliczenie z tytułu darowizny stosuje się tylko w przypadku udokumentowanej dowodem wpłaty na rachunek bankowy, a w razie darowizny innej niż pieniężna dokumentem, z którego wynika wartość tej darowizny, oraz oświadczeniem obdarowanego o jej przyjęciu. Jeżeli przedmiotem darowizny są towary opodatkowane podatkiem od towarów i usług, za kwotę darowizny uważa się wartość towaru wraz z podatkiem od towarów i usług ustalonym zgodnie z odrębnymi przepisami.

dokonywać również podatnicy, na których utrzymaniu są następujące osoby niepełnosprawne:

- współmałżonek, dzieci własne i przysposobione, dzieci obce przyjęte na wychowanie,
- pasierbowie, rodzice, rodzice współmałżonka, rodzeństwo, ojczym, macocha, zięciowie i synowe,

jeżeli w roku podatkowym dochody tych osób niepełnosprawnych nie przekroczyły kwoty 9120 zł.

Ponadto zdawać by się mogło, że ulgą o długim okresie obowiązywania jest ulga mieszkaniowa. Należy jednak zaznaczyć, że pod tą kategorią mieszczą się wszystkie rodzaje ulg mieszkaniowych, odliczanych od dochodu. Ich katalog ulegał zmianom, z których jedną z najważniejszych było zlikwidowanie ulgi od setkowej. W ramach tej ulgi odliczeniu od dochodu podlegały wydatki faktycznie poniesione na spłatę odsetków od kredytu (pożyczki), udzielonego podatnikowi na sfinansowanie inwestycji mającej na celu zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, związanej z [Broszura... za 2007]:

- budową budynku mieszkalnego albo
- wniesieniem wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej na nabycie prawa do nowo budowanego budynku mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego, albo
- zakupem nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej, albo
- nadbudową, rozbudową budynku na cele mieszkaniowe lub przebudową budynku, w wyniku której powstało samodzielne mieszkanie.

Z ulgi odsetkowej można korzystać do końca 2027 r. jedynie na zasadzie praw nabytych.

Obecnie, poza wcześniej przedstawionymi, odliczeń od dochodu można jeszcze dokonać z tytułu ulgi na użytkowanie Internetu oraz ulgi na wydatki na nabycie nowych technologii¹⁵. Zainteresowanie ulgą na wydatki związane z użytkowaniem Internetu z roku na rok wzrasta, o czym świadczą rosnące kwoty dokonywanych przez podatników odliczeń. Ulgą na wydatki na nabycie nowych technologii obowiązuje od 2006 r. Jednak dopiero w 2007 r. podatnicy rozpoczęli praktyczne korzystanie z tej ulgi. Kwota odliczeń z tytułu ulgi na nabycie nowych technologii nie może w roku podatkowym przekroczyć kwoty uzyskanego przez podatnika dochodu.

¹⁵ Za nowe technologie uważa się wiedzę technologiczną w postaci wartości niematerialnych i prawnych, w szczególności wyniki badań i prac rozwojowych, która umożliwia wytwarzanie nowych lub udoskonalonych wyrobów bądź usług i która nie jest stosowana na świecie przez okres dłuższy niż ostatnie 5 lat, co potwierdza opinia niezależnej od podatnika jednostki naukowej. Z kolei przez nabycie nowej technologii rozumie się nabycie praw do wiedzy technologicznej w drodze umowy o ich przeniesienie oraz korzystanie z tych praw.

5.2. Ulgi odliczane od podatku

Podobnie jak w przypadku ulg odliczanych od dochodu również katalog ulg odliczanych od podatku ulegał dużym zmianom. Widoczna jest tendencja zmierzająca do zmniejszania ich liczby. Katalog ulg odliczanych od podatku w ciągu ostatnich lat obejmował osiem głównych pozycji wydatków (zob. tabela 5.), z tytułu których podatnik mógł dokonać odliczenia od podatku, a mianowicie:

- ulga na wykształcenie ucznia,
- wydatki na dojazd dzieci do szkół,
- wydatki na odpłatne kształcenie dzieci,
- wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych,
- wydatki na odpłatne świadczenia zdrowotne,
- wydatki na odpłatne doksztalcanie i doskonalenie podatnika,
- wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych,
- wydatki mieszkaniowe¹⁶.

Tabela 5.

Wysokość ulg odliczanych od podatku w Polsce w latach 2000–2007 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ulga na wykształcenie ucznia	157467	242921	274441	248421	107332	82336	131253	108754
Wydatki na dojazd dzieci do szkół	40535	39204	33319	29981	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne kształcenie dzieci	77122	–	–	–	–	–	–	–
Wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych	115102	122167	111169	138664	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne świadczenia zdrowotne	151190	163263	–	–	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne doksztalcanie i doskonalenie zawodowe podatnika	116209	121507	123906	140944	–	–	–	–
Wydatki na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych	268645	327059	361666	377034	–	–	–	–
Wydatki mieszkaniowe	4062938	4272725	4142880	4289259	3892556	3754989	647203	233784
Wpłaty na rzecz organizacji pożytku publicznego (1%)	–	–	–	10305	41040	61010	103782	291594
Ulga z tytułu wychowywania dzieci	–	–	–	–	–	–	–	5431984
Składki na ubezpieczenie społeczne opłacone przez osobę prowadzącą gospodarstwo domowe z tytułu zawarcia umowy aktywizacyjnej z osobą bezrobotną	–	–	–	–	–	–	–	1372
Pozostałe	2767	913	1057	16335	257	–	834	1380
Łącznie	4991975	5289759	5048438	5250943	4041185	3898335	883072	6068868

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [*Informacje ...*].

¹⁶ Część wydatków mieszkaniowych podlegała odliczeniu od dochodów, a część od podatku. W kategorii wydatki mieszkaniowe mieści się m.in. ulga remontowa.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż podatek dochodowy w pierwszej kolejności ulega obniżeniu o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, opłaconej w roku podatkowym bezpośrednio przez podatnika oraz pobranej w roku podatkowym przez płatnika¹⁷. Niemniej Ministerstwo Finansów nie zalicza możliwości odliczania składek na ubezpieczenia zdrowotne do ulg podatkowych i tym samym nie uwzględnia wysokości odliczonych składek w corocznej informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych. Z kolei wpłata 1% podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego jest traktowana przez Ministerstwo Finansów jako ulga podatkowa, mimo że *de facto* nie jest to ulga dla podatnika, gdyż musi on ponieść wydatek dokładnie w takiej samej wysokości. Jednak wpłaty te stanowią uszczuplenie dochodów budżetu państwa i przypuszczalnie dlatego Ministerstwo Finansów traktuje je jako ulgę podatkową. W 2003 r. na rzecz organizacji pożytku publicznego przekazano ponad 10 mln zł. W kolejnych latach wydatki te wzrastały, osiągając poziom 104 mln zł w 2006 r. i 292 mln w 2007 r. [*Pismo...*, 2008].

W 2004 r. zlikwidowano większą część ulg odliczanych od podatku, tj. ulgę:

- na wykształcenie ucznia (tzw. ulga uczniowska),
- na dojazd dzieci do szkół,
- na zakup przyrządów i pomocy naukowych,
- na odpłatne doksztalcanie i doskonalenie podatnika,
- na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych.

Ulgę uczniowską została zlikwidowana w 2004 r. Jednak niektórzy podatnicy mogą z niej korzystać na zasadzie praw nabytych, jeżeli ulga ta została im przyznana na podstawie decyzji organu podatkowego. Ulga ta skierowana była jedynie do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, w tym również w formie spółki prawa cywilnego lub osobowej spółki handlowej (z wyjątkiem spółki partnerskiej). Dodatkowo podatnik musiał mieć uprawnienia do szkolenia uczniów i zatrudniania pracowników w celu nauki zawodu. Ulga uczniowska przysługiwała jedynie na szkolenia pracownika nieposiadającego żadnych kwalifikacji, związana była z uzyskaniem pierwszego zawodu. Jeżeli działalność gospodarcza prowadzona była w miejscowości o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 5000 osób i w gminach o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem, wysokość ulgi mogła być podwyższona o 20%.

Ulgę na dojazd dzieci do szkół umożliwiała podatnikom odliczenie od podatku 19% wydatków poniesionych na dojazd dzieci własnych i przysposobionych do szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, położonych poza miejscowością stałego lub czasowego zamieszkania dzieci [*Broszura... za 2003 r.*].

¹⁷ Kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą zmniejsza się podatek, nie może jednak przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki.

Ulgą na zakup przyrządów i pomocy naukowych umożliwiała podatnikom odliczenie 19% wydatków poniesionych na ten cel, nie więcej jednak niż 433,20 zł. Ulga ta nie miała zastosowania do podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz uzyskujących przychody z tytułu umów: zlecenia i o dzieło. Wysokość poniesionych wydatków ustalana była na podstawie faktury lub dowodu odprawy celnej.

Ulgą na odpłatne doksztalcenie i doskonalenie zawodowe podatnika umożliwiała odliczenie od podatku 19% wydatków poniesionych na te cele, nie więcej jednak niż 433,20 zł. Za wydatki z tytułu odpłatnego doksztalcenia i doskonalenia zawodowego uznawano wydatki poniesione z tytułu:

- doksztalcenia w formach szkolnych i pozaszkolnych, określonych w przepisach w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych,
- poddania się egzaminowi na tytuł kwalifikacyjny,
- nauki języka obcego w formach zorganizowanych przez podmioty prowadzące działalność w tym zakresie.

Ulgą na odpłatne kształcenie w szkołach wyższych przysługiwała podatnikom kształcącym się w szkole wyższej. Podatnicy ci mieli prawo do skorzystania z tej ulgi do czasu ukończenia 35 lat. Ulga ta przysługiwała także podatnikom, bez względu na wiek, na których utrzymaniu znajdowała się osoba w wieku do 25 lat, kształcąca się w szkole wyższej i nieuzyskująca dochodów, z wyjątkiem dochodów opodatkowanych w sposób zryczałtowany.

Kolejną znaczącą zmianą była eliminacja ulgi remontowej od 2006 r. W ramach tej ulgi odliczeniu od podatku podlegały wydatki na remont budynku lub lokalu mieszkalnego lub wpłaty na fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowej poniesione w latach 2003–2005. Wysokość ulgi została ograniczona do wysokości 19% poniesionych wydatków, przy czym kwota ta nie mogła być wyższa niż [Broszura... za 2004 r.]:

- 4725 zł, gdy wydatki dotyczyły lokali mieszkalnych,
- 5670 zł, gdy wydatki dotyczyły budynków mieszkalnych lub wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowej lub wspólnoty mieszkaniowej.

Jeżeli podatnik remontował instalację gazową, limit ulgi zwiększany był dodatkowo o 945 zł [Skwirowski, 2008]. Aby wykorzystać pełne limity, podatnik musiał dokonać wydatków na kwotę 29 842,11 zł w przypadku remontu domu i 24 868,42 zł, gdy remontowane było mieszkanie (bez instalacji gazowej). Ulga remontowa obejmowała wydatki na materiały budowlane, takie jak: farby, kleje, glazura, terakota, parkiet, panele podłogowe, tapety, gips, cement, szpachle, fugi. Odliczeniu podlegały także wydatki poniesione na zakup i wymianę drzwi, okien, kaloryferów, wani, brodzików, kabin prysznicowych, baterii, umywalk itp. Odliczeniu podlegało niemal wszystko to, co stanowiło trwałe wyposażenie domu czy mieszkania, oraz usługi remontowe,

takie jak: malowanie, cyklinowanie, lakierowanie, układanie glazury, ale także tynkowanie domów czy ich ocieplanie. Ulga nie obejmowała wydatków na wyposażenie mieszkania w meble (z nielicznymi wyjątkami), sprzęt RTV i AGD (wyjątek stanowiła kuchenka gazowa), dywany, zasłony, pościel itp.

W 2007 r. wprowadzono ulgę na wychowanie dzieci. Prawo do ulgi przysługuje podatnikom, którzy w roku podatkowym wychowywali własne lub przysposobione [Broszura... za 2007]:

- dzieci małoletnie,
- dzieci bez względu na ich wiek otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny,
- dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, jeżeli w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów, z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego, renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości niepowodującej obowiązku zapłaty podatku.

Odliczeniu od podatku w 2007 r. podlegała kwota stanowiąca iloczyn liczby wychowywanych dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek.

W pierwszym roku funkcjonowania ulgi skorzystało z niej 3 973 668 podatników, tj. 16,43% ogółu podatników [Ślesicka, 2008]. Ulgą tą objętych zostało 6 017 284 dzieci. Łączna kwota odliczeń z tytułu ulgi na wychowanie dzieci wyniosła 5 431 984 tys. zł, co oznacza, iż przeciętnie na każde dziecko odliczono 903 zł.

5.3. Zwolnienia podatkowe

Zwolnienia w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce mają charakter zwolnień podmiotowych i przedmiotowych. W zakresie zwolnień podmiotowych mieszczą się zwolnienia wynikające z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych i konsularnych na podstawie umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. Zwolnienia te dotyczą osób, które nie są obywatelami polskimi i nie mają prawa stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zwolnieniom przedmiotowym w podatku dochodowym od osób fizycznych poświęcono odrębny rozdział ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Katalog tych zwolnień jest bardzo rozbudowany, a rodzaje zwolnionych dochodów bardzo szczegółowo wymienione. Obecnie obejmuje on ponad sto pozycji, jednak ulega licznym i częstym zmianom, zwykle rozszerzającym. Zwolnienia te ograniczają w pewien sposób powszechny charakter podatku dochodowego, chociaż właśnie powszechność i jednolitość (równość) leży u podstaw jego konstrukcji. Katalog zwolnień przedmiotowych w podatku dochodowym od osób fizycznych można podzielić na trzy zasadnicze grupy.

Do pierwszej grupy zwolnień należy zaliczyć takie, które wynikają z faktu, iż otrzymane przychody nie wiążą się z uzyskaniem dochodu. Przykładem takich przychodów mogą być różnego rodzaju odszkodowania oraz świadczenia z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych.

Do drugiej grupy zwolnień podatkowych należy zaliczyć zwolnienia o charakterze społecznym. Grupa ta obejmuje m.in. świadczenia rodzinne, dodatki

rodzinne i pielęgnacyjne, zaliczki alimentacyjne oraz zasiłki porodowe, jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka, wypłacane z funduszy związków zawodowych, zapomogi otrzymane w przypadku indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 2280 zł, renty inwalidzkie przyznawane inwalidom wojennym i wojskowym.

Trzecia grupa zwolnień to zwolnienia o charakterze stymulacyjnym, pobudzającym do określonych zachowań czy działań. Do zwolnień tych zaliczyć można dochody z tytułu oszczędzania na indywidualnym koncie emerytalnym, przychody uzyskane przez krwiodawców ze sprzedaży pobranych od nich krwi lub osocza czy też przychody uzyskane z tytułu sprzedaży całości lub części nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

6. Podsumowanie

Stosowanie ulg podatkowych w krajach Unii Europejskiej jest wysoce zróżnicowane. W państwach stosujących liniowe stawki podatkowe widoczna jest tendencja do zmniejszania liczby ulg podatkowych. Nie rezygnuje się natomiast ze stosowania odliczeń od dochodu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W krajach o progresywnej skali podatkowej stosuje się szerokie spektrum odliczeń i ulg powodujących zmniejszenie podstawy opodatkowania oraz ulg powodujących bezpośrednio zmniejszenie wymiaru podatku. Możliwość zastosowania ulgi podatkowej obwarowana jest najczęściej wieloma warunkami, które podatnik musi spełnić, aby z niej skorzystać. W celu przeciwdziałania pokusie nadużycia w wielu przypadkach stosuje się górne limity wysokości odliczeń. Jest to także swego rodzaju ochrona wysokości wpływów podatkowych. Wszystko to powoduje, że systemy podatku dochodowego są niezwykle skomplikowane. W ostatnich latach państwa UE przeprowadziły wiele reform podatkowych, których celem — poza redukcją opodatkowania — było uproszczenie systemów podatkowych. Jednym ze sposobów upraszczania systemów podatkowych jest zastępowanie ulg podatkowych odliczanych od dochodu ulgami odliczanymi od podatku. Niektóre kraje stosują tylko i wyłącznie ulgi odliczane od podatku, inne wprowadzają dopiero takie zmiany (Czechy, Włochy). Z kolei w krajach stosujących podatki liniowe częściej stosuje się ulgi w postaci odliczeń od dochodów niż odliczeń od podatku. Jednak w dalszym ciągu w wielu krajach systemy podatku dochodowego od osób fizycznych są bardzo skomplikowane, co powoduje m.in. wzrost kosztów poboru tych podatków.

Innym ważnym aspektem związanym ze stosowaniem ulg podatkowych jest zwrot podatku. Odliczenie od dochodu i podatku wszystkich ulg przysługujących podatnikowi może skutkować powstaniem ujemnego podatku. W takiej sytuacji organy podatkowe zwracają podatnikowi odpowiednią kwotę, co powoduje uszczuplenie wpływów podatkowych, ale zapewnia podatnikom możliwość całkowitego wykorzystania przysługujących im ulg. Dla uniknięcia takiej sytuacji w wielu rozwiązaniach obowiązujących w państwach Unii

Europejskiej zastrzega się możliwość odliczenia od podatku ulg tylko do wysokości zobowiązania. Maksymalną korzyść, jaką w tym przypadku uzyskuje podatnik, stanowi brak podatku do zapłaty. Jeśli bowiem suma odliczeń przysługujących podatnikowi jest wyższa niż kwota zobowiązania, to traci on część ulg. Najczęściej sytuacja taka dotyczy podatników o niskich dochodach i w związku z tym może wydawać się niesprawiedliwa.

Zwolnienia podatkowe stosowane w państwach Unii Europejskiej mają najczęściej na celu zaniechanie poboru podatku od dochodów, które pochodzą ze źródeł innych niż stosunek pracy czy z prowadzonej działalności gospodarczej. Dochody te to najczęściej zasiłki z pomocy społecznej, renty, emerytury, odszkodowania za szkody, wypłaty z ubezpieczenia na życie oraz stypendia. Osoby uzyskujące te dochody znajdują się najczęściej w gorszej sytuacji ekonomicznej niż osoby uzyskujące dochody z pracy czy działalności gospodarczej. Zwolnienia te są więc zadośćuczynieniem zasadzie sprawiedliwości społecznej i możliwościom płatniczym podatników.

System ulg i zwolnień podatkowych stosowany w Polsce nie odbiega zasadniczo od systemów stosowanych w innych państwach Unii Europejskiej o progresywnej skali podatkowej. Niemniej na uwagę zasługuje stosowanie w Polsce kwoty wolnej od podatku oraz kosztów uzyskania przychodów.

Na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich stosowana w Polsce kwota wolna od podatku wydaje się zbyt niska¹⁸. Kwota wolna na tym poziomie nie gwarantuje wyłączenia spod opodatkowania dochodów zapewniających podatnikom minimum egzystencji. Jeśli bowiem kwotę wolną od podatku obowiązującą w Polsce rozłożyć na poszczególne miesiące, to wynika z tego, że kwota ta jest niższa od minimum egzystencji¹⁹ dla jednej osoby. Minimum to w 2007 r. zostało ustalone na poziomie 386,3 zł, podczas gdy kwota wolna od podatku w wymiarze miesięcznym wynosi ok. 251 zł. Co więcej, nawet uwzględnienie kwoty zmniejszającej podatek, w wysokości 572,54 zł, nie prowadzi do zwolnienia z opodatkowania dochodów zapewniających podatnikowi minimum egzystencji. Właściwie przy tak określonym minimum egzystencji wyłączone spod opodatkowania mogłyby być środki w wysokości co najmniej 4000 zł.

Ponadto w wielu państwach Unii Europejskiej stosuje się dużo korzystniejsze rozwiązania co do kosztów uzyskania przychodów. W Polsce koszty te uzależnione są od faktu, czy podatnik dojeżdża do pracy, oraz od liczby etatów, na których pracuje. Wzrost kosztów uzyskania przychodów ponad wyznaczone limity możliwy jest wyłącznie w sytuacji, gdy wydatki poniesione na dojazd środkami transportu publicznego są wyższe. Mogą być one wówczas

¹⁸ W 2007 r. kwota wolna od podatku wynosiła 3015 zł.

¹⁹ Minimum egzystencji (zwane także minimum biologicznym) jest normatywnym modelem zaspokajania potrzeb bytowo-konsumpcyjnych na bardzo niskim poziomie. Koszyk minimum biologicznego wyznacza praktycznie najniższy standard życia — chodzi o wyznaczenie poziomu zaspokojenia potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka. Zob. [Badania..., 2008].

przyjęte w wysokości wydatków faktycznie poniesionych, udokumentowanych imiennymi biletami okresowymi. Oznacza to, że w skrajnym przypadku za koszty uzyskania przychodów uważa się jedynie koszty dojazdów do pracy. W wielu krajach Unii Europejskiej katalog kosztów uzyskania przychodów obejmuje znacznie więcej pozycji aniżeli tylko koszty dojazdów do pracy. Przykładowo we Francji za koszt uzyskania przychodu uznaje się koszty przeprowadzki do innego miasta, jeżeli ta związana jest z pracą. Rozwiązania takie są dodatkowym bodźcem do aktywnego poszukiwania pracy i korzystnie wpływają na mobilność siły roboczej, co w sytuacji np. wysokiego bezrobocia strukturalnego jest niezwykle ważne.

Zmiany w podatku dochodowym od osób fizyczny wprowadzone w Polsce w ostatnich latach zmierzają w dobrym kierunku i możliwe, że kolejne zmiany wyeliminują niedoskonałości obecnie obowiązującego systemu.

Bibliografia

- Borodo A., 2007, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń.
- Brzeziński B., 2000, *Prawo podatkowe*, Toruń.
- Ciak J., 2001. *Transformacja systemu podatkowego w Polsce w latach 90.*, „Bank i Kredyt”, lipiec.
- Etel L. (red.), *Prawo podatkowe*, 2008, Warszawa.
- European Tax Handbook 2008*, 2008, J. Kesti (ed.), IBFD, Amsterdam.
- Fundamental Reform of Personal Income Tax*, „OECD Tax Policy Studies” No. 13, OECD 2006.
- Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), 2007 *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, Lublin.
- Gomułowicz J., 2001, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa.
- Gomułowicz J., Małecki J., 2006, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa.
- Grądalski F., 2006, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa.
- Howell H.Z., 2005, *Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Developments*, „IMF Working Paper” WP/05/87, International Monetary Fund.
- Korolewska M., 2008, *Francja, [w:] Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach EU*, t. II, M. Korolewska (red.), seria „Studia BAS”, Warszawa.
- Kośny M., 2007 *Podatki a dobrobyt społeczny*, Wrocław.
- Krajewska A., 2004, *Podatki. Unia Europejska. Polska. Kraje nadbałtyckie*, Warszawa.
- Moffitt R.A., 2004, *The idea of a negative income tax: Past, present, and future*, w: „Focus” Vol. 23, No. 2, University of Wisconsin — Madison Institute for Research on Poverty.
- Nykiel W., 2002, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa.
- Nykiel W., 2003, *Ulg i zwolnienia podatkowe — podstawowe cechy*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), Lublin.
- Ofiarski Z., 2007, *Prawo finansowe*, Warszawa.
- Paulus A., Peichl A., 2008, *Effects of Flat Tax Reforms in Western Europe on Equity and Efficiency*, „EUROMOD Working Paper” No. EM2/08, April.
- Pismo Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z 2 września 2008 r.*, znak DD1/0602/24/DZX/08/752.
- Szczodrowski G., 2007, *Polski system podatkowy*, Warszawa.

Ślesicka A., 2008, *Analiza funkcjonowania ulgi podatkowej na wychowanie dzieci za rok podatkowy 2007*, Warszawa.

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

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, 2005, DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.

Internet:

Badania nad poziomem i strukturą zmodyfikowanego minimum egzystencji w 2007 r., Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zakład Polityki Społecznej, Warszawa, kwiecień 2008 r., <http://www.ipiss.com.pl>.

Ministerstwo Finansów, *Broszury informacyjne do załączników PIT/D oraz PIT/O składanych wraz z zeznaniem PIT28, PIT36 lub PIT37 za lata 2000–2007*, <http://www.mf.gov.pl>.

Ministerstwo Finansów, *Informacje dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2000–2007*, <http://www.mf.gov.pl>.

Sarris M., Minister of Finance, 2007, *Address By The Minister Of Finance Before The House Of Representatives On The Occasion Of The Debate On The Budget For 2008*, Nicosia, November, s. 9, <http://www.mof.gov.cy>.

Skwirowski P., *Ulga odsetkowa i „ulgowe trupy”*, <http://dom.gazeta.pl>.

www.hmrc.gov.uk.

www.mf.gov.pl.

www.pit.pl.

www.taxcredits.inlandrevenue.gov.uk.

A b s t r a c t Application of Reductions and Waivers in the Income Tax for Individuals within the European Union



In the absence of harmonisation of personal income tax within the European Union, the Member States are free to choose the tax systems that they consider most appropriate. Therefore, each country uses different forms of reducing the overall tax burden of labour in order to achieve desirable social or economic results. The aim of this article is to present the diversity of tax reductions exerted by the Member States with special regard to their different effect on tax amount. It also discusses most popular tax allowances applied in the Member States with detailed glance on child allowance. Furthermore, it presents tax exemptions with division into three main categories and gives examples of them applied in selected Member States. The last part of this article analyzes tax allowances and tax exemptions in Poland in the period of 2000–2007.