

*Wanda Wójtowicz**

Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych w warunkach kryzysu gospodarczego

1. Obserwowane załamanie finansowe i gospodarcze w wielu państwach europejskich i pozaeuropejskich, w tym także w państwach Unii Europejskiej, spowodowało powrót i ożywienie dyskusji nad kształtem polskiego systemu podatkowego i koniecznością kolejnych zmian w tym systemie. Kwestie dyskusyjne dotyczą bardzo wielu zagadnień, m.in. kształtu i zakresu poszczególnych podatków, ich wysokości, stosowanych preferencji.

Punktem odniesienia propozycji zmian w systemie podatkowym jest zwiększenie dochodów publicznych, ograniczenie wydatków i zmniejszenie deficytu środków publicznych. Wydaje się jednak, iż te słuszne założenia próbuje się wprowadzać drogą wycinkowych, doraźnych zmian bez przeanalizowania ich perspektywicznych skutków zarówno finansowych, jak i dotyczących innych dziedzin życia społecznego i gospodarczego.

Do istotnych – anonsowanych w programie obecnej ekipy rządowej – propozycji zmian podatkowych należy zaliczyć zapowiedź nowelizacji konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmiany te w założeniu mają przede wszystkim zwiększyć wpływy do budżetu z tego podatku w najbliższym okresie. Temu celowi mają służyć propozycje likwidacji, ograniczenia lub zmiany założeń niektórych preferencji podatkowych, zwłaszcza w postaci ulg stosowanych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Na dalszy plan odsunięto takie zmiany w konstrukcji tego podatku, które miałyby służyć realizacji innych celów.

2. Szczególna sytuacja będąca następstwem kryzysu gospodarczego nie tylko o zasięgu krajowym, ale i europejskim (światowym) powoduje, iż pytanie o celowość utrzymywania ulg podatkowych stało się nader aktualne. Do istniejących już wątpliwości, czy stosowanie ulg jest zgodne z zasadą równości podatkowej (z uwzględnieniem wymagań równości w ujęciu obiektywnym i subiektywnym) należy dodać kolejne trzy pytania.

* Prof. zw. dr hab. Wanda Wójtowicz – Instytut Administracji, Samorządu i Prawa, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Po pierwsze: czy można w warunkach kryzysu stosować takie rozwiązania prawnopodatkowe, które spowodują zmniejszenie (a nie zwiększenie) dochodów budżetowych z tytułu podatków?

Po drugie: czy można – i czy jest celowe – pozbawienie podatników będących osobami fizycznymi preferencji (ulg) podatkowych, mając świadomość, iż działania takie spowodują konieczność wydatkowania środków publicznych na cele realizowane dotychczas poprzez stosowanie ulg (preferencji) podatkowych?

Po trzecie: czy możliwa i celowa jest ewentualna likwidacja wszystkich ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, czy też należy pozostawić niektóre z nich?

Chcąc odpowiedzieć na pierwsze pytanie, można zrezygnować z kontynuowania dyskusji na temat istoty ulg podatkowych oraz ich zgodności (czy niezgodności) z zasadą równości podatkowej i sprawiedliwości podatkowej, gdyż problem ten był już wielokrotnie i dogłębnie analizowany w literaturze prawno-finansowej¹.

Należy jednak zauważyć, iż nie można dążyć do doraźnego zwiększania dochodów publicznych za wszelką cenę z pominięciem negatywnych skutków społecznych i gospodarczych dających się zauważyć w dalszej – często wieloletniej – perspektywie czasowej. Nieuwzględnianie perspektywicznych następstw podejmowanych zmian prawnych jest zresztą jednym z podstawowych błędów i mankamentów wprowadzanych nowelizacji w polskim systemie prawnym nie tylko w jego części finansowej.

Próbując odpowiedzieć na pierwsze z trzech postawionych pytań, wydaje się, iż można udzielić odpowiedzi twierdzącej. Racjonalna gospodarka finansowa wymaga – co jest powszechnie znane i uznawane – nie tylko zwiększania dochodów publicznych, lecz także zmniejszania, a przede wszystkim racjonalizacji wydatków publicznych. Zasada ta ma zastosowanie również w warunkach kryzysu gospodarczego. Ograniczanie i likwidacja skutków kryzysu nie mogą bowiem być oderwane od założeń racjonalnej gospodarki i z pominięciem perspektywicznych skutków podejmowanych działań. Możliwe jest więc – w uzasadnionych okolicznościach – np. obniżenie stawek podatkowych w konkretnym podatku, co doraźnie może spowodować zmniejszenie dochodów publicznych. W dalszej perspektywie kilku kolejnych lat doprowadzi jednak do zwiększenia globalnej kwoty wpływów z tego podatku. Zwiększenie dochodów publicznych będzie możliwe zarówno przez zwiększenie liczby podatników zachęconych niższymi stawkami podatkowymi do podejmowania czynności objętych podatkami, jak i ograniczenie tzw. „szarej strefy podatkowej”. Wiadomo bowiem, że zakres „szarej strefy” jest z reguły uzależniony od poziomu obciążeń podatkowych.

¹ Por. m.in. W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002 oraz liczne prace A. Gomułowicza dotyczące zasad podatkowych.

Analizując drugie pytanie, warto podkreślić, iż w warunkach kryzysu gospodarczego należy bardzo ostrożnie podchodzić do pokusy pochopnego likwidowania istniejących ulg podatkowych. Dotyczy to także – a może przede wszystkim – podatku dochodowego od osób fizycznych. Jeżeli więc doraźne, najczęściej krótkotrwałe, zwiększenie dochodów publicznych, np. w drodze likwidacji ulg podatkowych o charakterze społecznym, miałoby pociągnąć za sobą konieczność zwiększenia wydatków ze środków publicznych na cele objęte dotychczasowymi ulgami podatkowymi, należy raczej utrzymać dotychczasowy zakres ulg. W analizowanej sytuacji powinno się jednak szukać takich rozwiązań prawnych, które ograniczyłyby zjawisko nadużywania ulg i innych preferencji podatkowych. Może służyć temu zarówno doprecyzowanie warunków korzystania z ulg i usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, jak i zwiększenie kontroli przestrzegania przepisów podatkowych.

W odniesieniu do trzeciego pytania, uwzględniając dotychczasowe uwagi o charakterze ogólnym, można zaryzykować pogląd, iż likwidacja wszystkich ulg (czy nawet szerzej – preferencji) w podatku dochodowym od osób fizycznych – nawet podyktowana chwytliwym hasłem ratowania finansów publicznych przez doraźne zwiększenie dochodów podatkowych – nie jest ani celowa, ani możliwa. Przede wszystkim stoi na przeszkodzie zasada poszanowania praw nabytych, która wymusza zachowanie – przynajmniej na pewien czas – istniejących, wcześniej przyznanych ulg. Ponadto, całkowita likwidacja ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, oczywiście przy zachowaniu praw nabytych, spowodowałaby dezaprobatę społeczną. Sprowadzałaby się ona do przekonania, że likwiduje się ulgi o szerokim zasięgu społecznym, z których korzystało dotychczas wielu podatników, a zachowuje się ulgi, z których korzystają najczęściej podatnicy uzyskujący większe dochody. Mogli oni wcześniej dokonywać większych wydatków, odliczanych w kolejnych latach podatkowych i zmniejszających obciążenie podatkowe tych podatników w latach następnych.

W procesie likwidacji czy ograniczania ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych należy ze szczególną uwagą analizować skutki społeczne takiej likwidacji. Nie można ograniczać tych preferencji, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na sytuację rodziny, a ich likwidacja w istotny sposób pogorszy (lub może pogorszyć) kondycję polskich rodzin – i tak trudną w dobie kryzysu gospodarczego.

Zwiększenie dochodów publicznych poprzez likwidację niektórych ulg ma jednak sens w odniesieniu do tych preferencji, które straciły na znaczeniu, „przeżyły się”, były wprowadzone ze ściśle określonych powodów – nie zawsze zresztą racjonalnych (np. ulga „na gosposię”). Należy również zastanowić się, czy w podatku dochodowym od osób fizycznych powinny być zachowane takie ulgi, które są formą uwzględniania kosztów uzyskania przychodów, a które dotyczą tylko stosunkowo niewielkiej liczby podatników będących osobami fizycznymi. Odnosi się to np. do ulgi z tytułu nabycia nowych technologii, która ma ograniczony

zakres podmiotowy i przedmiotowy, i jest w gruncie rzeczy rozwiązaniem prawnym, które powinno być uwzględniane w ramach kosztów uzyskania przychodu, a nie w formie ulgi.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, można przyjąć, iż nie jest ani możliwa, ani celowa całkowita likwidacja ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, nawet w obliczu kryzysu gospodarczego. Przed podjęciem odpowiednich kroków legislacyjnych zmierzających do ograniczenia lub likwidacji ulgi podatkowej (podobnie jak i innych preferencji) należy każdą z tych ulg potraktować indywidualnie, z uwzględnieniem nie tylko doraźnych skutków w zakresie zwiększenia dochodów publicznych, lecz także finansowych następstw w kolejnych latach oraz oddźwięku społecznego takiej nowelizacji przepisów podatkowych.

3. Uwzględniając możliwości i celowość w warunkach kryzysu gospodarczego ograniczenia lub likwidacji ulg podatkowych przewidzianych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych², można je zakwalifikować do dwóch odrębnych grup.

Jedna grupa obejmuje ulgi mające istotne znaczenie społeczne, wpływające bezpośrednio na kondycję polskich rodzin, nie tylko w aspekcie czysto finansowym. Ulgi te nie powinny podlegać żadnym ograniczeniom, a tym bardziej likwidacji. Do tej grupy należy zaliczyć odliczenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, ulgi z tytułu dokonywania darowizn części swojego dochodu na cele wyższej użyteczności (np. charytatywne, kultu religijnego, honorowego krwiodawstwa itp.), ulgi związane z niepełnosprawnością samego podatnika lub niepełnosprawnością osób pozostających na jego utrzymaniu, ulgi z tytułu wychowywania i kształcenia dzieci.

Druga grupa to ulgi, które nie mają obecnie tak istotnego społecznego znaczenia. Zmieniły się już warunki, które zadecydowały o ich wprowadzeniu. Do tej grupy można też zaliczyć ulgi, które dotyczą stosunkowo niewielkiej liczby podatników, preferują zachowania o mniej istotnym społecznie znaczeniu lub ich konstrukcja umożliwia niewłaściwe wykorzystywanie i nadużywanie. Przepisy podatkowe odnoszące się do tego rodzaju ulg można – i trzeba – poddać weryfikacji niezależnie od sytuacji kryzysu gospodarczego. Proces weryfikacji może doprowadzić do zmiany, ograniczenia, a nawet likwidacji takich ulg.

Wśród istniejących ulg drugiej grupy na plan pierwszy wysuwa się tzw. ulga internetowa. W okresie jej wprowadzania miała ułatwić komputeryzację, zachęcić do korzystania z internetowej formy łączności. Obecnie – w warunkach powszechnej obecności mediów elektronicznych i rozwiniętej sieci internetowej – ulga ta straciła rację bytu, a jej ewentualna likwidacja z pewnością nie będzie stanowić zagrożenia dla funkcjonowania tej formy łączności.

² Art. 26, 27b, 27f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.

Podobnie należy ocenić i zakwalifikować ulgę z tytułu nabywania nowych technologii. Wydatki tego rodzaju są w gruncie rzeczy wydatkami o charakterze inwestycyjnym, a osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą powinny mieć możliwość uwzględnienia ich w ramach kosztów uzyskania przychodów z takiej działalności, a nie w formie ulgi podatkowej.

4. W warunkach kryzysu gospodarczego odrębnym zagadnieniem jest szukanie sposobów zwiększania dochodów publicznych w inny sposób niż likwidacja czy ograniczenie ulg podatkowych. Odnosi się to przede wszystkim do:

- weryfikacji katalogu zwolnień podatkowych³;
- doprecyzowania sformułowań ustawowych, co ograniczyłoby rozbieżności interpretacyjne w kreowaniu dochodów publicznych;
- usprawnienia egzekwowania zobowiązań i zaległości podatkowych.

Podjęcie właściwych działań legislacyjnych i wspieranie praktyki skarbowej w zakresie pozyskiwania dochodów publicznych należy uznać za istotny czynnik zmierzający do naprawy systemu finansów publicznych, zwłaszcza w warunkach kryzysu gospodarczego. Problematyka ta wykracza jednak poza zakres prezentowanego opracowania.

³ Pewną część zwolnień – patrz art. 21 ustawy – można uznać za pozbawioną logicznego uzasadnienia, budzącą pewne wątpliwości, a nawet błędnie skonstruowaną; problematyka zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych to temat na odrębne opracowanie.