

ROZDZIAŁ 15

REALIZACJA CELÓW POLITYKI FISKALNEJ PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE PREFERENCJI PODATKOWYCH W RYCZAŁCIE OD PRZYCHODÓW EWIDENCJONOWANYCH

1. Wstęp

Polityka fiskalna rozumiana jako dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne¹ jest podstawowym narzędziem pozwalającym na wpływ przez państwo na gospodarkę. Osiągnięcie określonych celów społecznych i gospodarczych jest więc przyczyną, jak również staje się efektem prowadzenia polityki fiskalnej. Aby jednak była ona skuteczna to cele zamierzone powinny pokrywać się z efektami prowadzonej polityki fiskalnej.

Celem artykułu jest analiza realizacji wyznaczonych celów polityki fiskalnej państwa na przykładzie kształtowania preferencji podatkowych w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych w latach 1994-2003.

Zryczałtowany podatek dochodowy opłacany od przychodów ewidencjonowanych jest skierowany dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Mogą one pod pewnymi warunkami korzystać z tego rozwiązania podatkowego, które w swych założeniach miało być formą preferencyjną mającą wspierać powstawanie i rozwój małych przedsiębiorstw i tym samym wpływać na rozwój i przebudowę gospodarki.

Preferencje podatkowe polegające na ulgach i odliczeniach od podatku oraz podstawy opodatkowania zostały wybrane do analizy, gdyż jest to narzędzie bardzo efektywne i pozwalające w dość precyzyjny sposób wpływać na decyzje określonych grup podatników i tym samym na realizację wyznaczonych przez państwo celów polityki fiskalnej.

2. Cele polityki fiskalnej państwa

W literaturze przedmiotu spotkać się można z różnym podejściem autorów do wyznaczenia celów polityki fiskalnej. M. Pietrewicz² przedstawia politykę fiskalną jako „część polityki społeczno-gospodarczej wyodrębnioną nie ze względu na specyfikę jej celów, lecz z uwagi na swoistość środków jej realizacji”. Zdaniem autora polityka fiskalna jest częścią polityki gospodarczej państwa i jako taka powinna realizować cele przedstawione przez tą politykę. Cele polityki fiskalnej mogą być oczywiście nieco inaczej sformułowane, co może wynikać z większej szczegółowości i nieco innych miar zastosowanych do określenia celów, zawsze jednak muszą wynikać z celów ogólnej polityki gospodarczej państwa. Takie podejście zwalnia nas z określania hierarchii celów polityki fiskalnej i przesuwa do określenia celów gospodarczych państwa.

Inne podejście reprezentuje D. Hübner³, która określa wprost cel polityki fiskalnej jako „kształtowanie zagregowanego popytu”. Cel ten jest jednak na tyle ogólny, że można przyporządkować do niego inne cele gospodarcze.

¹ Zob. Z. Fedorowicz, Polityka fiskalna, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 7.

² Zob. M. Pietrewicz, Polityka fiskalna, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1994, s. 14.

³ Zob. D. Hübner, Makroekonomiczna polityka stabilizacyjna, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1992, s. 11.

Również w literaturze niemieckojęzycznej można spotkać wiązki celów jakie powinny być realizowane przez politykę fiskalną. Należą do nich: stabilizacja cen, zapewnienie pełnego zatrudnienia, równowaga w bilansie handlowym, odpowiedni wzrost gospodarczy⁴. Amerykański ekonomista A. Lerner przedstawia natomiast zasadniczy cel polityki fiskalnej jako zapewnienie pełnego zatrudnienia oraz zapobieganie inflacji przez odpowiednie regulowanie rozmiarów całości wydatków krajowych (rządowych i prywatnych)⁵.

S. Owsiak definiując istotę polityki fiskalnej główny nacisk postawił na realizację określonych celów. Mówi on, że polityka fiskalna polega na wykorzystywaniu różnych instrumentów, które służą: 1) zaspokojeniu popytu państwa na pieniądź, 2) realizacji statutowych zadań władz publicznych za pomocą zgromadzonych środków pieniężnych, 3) realizacji pozafiskalnych celów państwa, ale przy wykorzystaniu instrumentów polityki fiskalnej. Następnie wylicza cele szczegółowe polityki fiskalnej, takie jak: tworzenie warunków pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki, tworzenie warunków gromadzenia oszczędności pieniężnych przez optymalizację obciążeń podatkowych, ograniczenie amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego, walka ze skutkami bezrobocia i promowanie procesu tworzenia nowych miejsc pracy, korekta nadmiernego zróżnicowania dochodów w społeczeństwie będącego skutkiem działania mechanizmu rynkowego, oraz łagodzenie negatywnych skutków ubocznych działalności podmiotów rynkowych, które kierują się przede wszystkim motywem zysku⁶.

Określając cele polityki fiskalnej do dalszych rozważań posłużyć się można wiązką celów szczegółowych określonych przez S. Owsiaka, skupiając się jednak na celach gospodarczych takich jak: tworzenie warunków pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki oraz walka ze skutkami bezrobocia i promowanie procesu tworzenia nowych miejsc pracy. Uwzględnione zostaną również cele społeczne, lecz bez określenia celu dominującego.

3. Ulgi i odliczenia od przychodu w ryczałcie ewidencjonowanym

Od 1994 roku, kiedy to ryczałt od przychodów ewidencjonowany zaczął obowiązywać system ulg i odliczeń od przychodu podlegał ciągłym przemianom. Wśród wydatków, które w chwili wprowadzenia omawianego podatku, ryczałtowiec mógł w ramach limitów przewidzianych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷, odliczać od przychodu, a które obecnie takiemu odliczeniu nie podlegają, znajdowały się wydatki na: cele mieszkaniowe podatnika, własne odpłatne doszktałanie i doskonalenie zawodowe⁸, kształcenie swoich dzieci w szkołach niepublicznych⁹, budowę własnego wielorodzinnego budynku mieszkalnego z przeznaczeniem lokali mieszkalnych na wynajem, oraz renty i inne trwałe ciężary z określonych tytułów prawnych. Trzy pierwsze z wymienionych ulg od 1997 roku podlegają odliczeniu od podatku, z tym że wydatki na własne potrzeby mieszkaniowe z tytułu kontynuowania inwestycji rozpoczętych przed 1997 rokiem odlicza się, w ramach praw nabytych, nadal od przychodu. Dwie ostatnie ulgi zostały zlikwidowane wraz z początkiem 2001 roku¹⁰. Ulga z tytułu wydatków na budowę budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na

⁴Zob. Neumark, Fritz; Die komparative Bedeutung von Geld- und Fiskalpolitik für die Verwirklichung wirtschaftlicher Stabilität, Berlin 1984, s. 14.

⁵Zob. R. Domaszewicz, Finanse w gospodarce rynkowej, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1991, s. 168.

⁶Zob. S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 282.

⁷Zob. art. 26 i art. 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, (Dz. U. nr 90, poz. 416 z 1993r.).

⁸Limit odliczenia z tego tytułu stanowiło trzykrotne najniższe wynagrodzenie pracowników za grudzień poprzedniego roku podatkowego.

⁹Z tego tytułu odliczeniu podlegały wydatki do wysokości 20% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na każde dziecko.

¹⁰Zob. ustawa z 9 listopada 2000r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie

wynajem funkcjonuje jednak w ramach praw nabytych.

Z ulg istniejących w 1994 roku, a które funkcjonowały do końca 2003 należy wymienić ulgi z tytułu: składek na ubezpieczenie społeczne, przeznaczonych na szlachetne cele darowizn, wydatków na cele rehabilitacyjne, opłacania składek na rzecz określonych organizacji¹¹, zwrotu nienależnie pobranych rent i emerytur oraz ulgi z tytułu strat poniesionych w latach ubiegłych.

Zdecydowana większość wymienionych ulg w swym założeniu realizować miała cele społeczne polityki fiskalnej. Jedynie ulgę na własne odpłatne dokończanie i doskonalenie zawodowe podatnika oraz ulgę na budowę własnego wielorodzinnego budynku mieszkalnego z przeznaczeniem lokali mieszkalnych na wynajem można uznać za rozwiązania realizujące cele gospodarcze związane z ograniczaniem bezrobocia i aktywizacją zawodową oraz z pobudzaniem wzrostu gospodarczego. Zupełnie odrębnie należy traktować natomiast ulgę polegającą na odpisach strat na działalności gospodarczej poniesionych w latach ubiegłych, gdyż dotyczyła ona jedynie tych nielicznych podatników, którzy wcześniej rozliczali się z podatku dochodowego na zasadach ogólnych.

Do analizy stosowanych odliczeń w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych i ich wpływie na realizację celów gospodarczych i społecznych wybrano trzy najbardziej charakterystyczne dla tego rodzaju preferencji lata: 1995, 1996, 2000. Lata 1995 i 1996 są latami największej popularności wykorzystywania przez podatników ryczałtu ewidencjonowanego odliczeń od przychodu. Dodatkowo z końcem 1996 roku wygasła znaczna część dotychczas obowiązujących ulg. Rok 2000 jest natomiast ostatnim rokiem obowiązywania ulgi na budowę własnego wielorodzinnego budynku mieszkalnego z przeznaczeniem lokali mieszkalnych na wynajem oraz rent i innych trwałych ciężarów z określonych tytułów prawnych.

Tabela 1

Odliczenia od przychodu w ryczałcie ewidencjonowanym w 1995 roku

Lp.	Odliczenia od przychodu z tytułu:	Wielkość odliczeń w mln PLN	Struktura odliczeń
1.	Składek na ubezpieczenia społeczne	901,3	68,7%
2.	Strat z lat ubiegłych	15,6	1,20%
3.	Darowizn	97,2	7,41%
4.	Rent i innych trwałych ciężarów	2,3	0,21%
5.	Składek na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	2,4	0,22%
6.	Wydatków na cele rehabilitacyjne	0,9	0,07%
7.	Wydatki na odpłatne dokończanie zawodowe podatnika	3,9	0,32%
8.	Wydatki na dojazdy dzieci do szkół	1,0	0,08%
9.	Wydatki na odpłatne kształcenie dzieci	5,5	0,44%
10.	Wydatki na cele mieszkaniowe	267,3	20,4%
11.	Pozostałych tytułów	3,7	0,33%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 104, poz. 1104 z 2000r.) oraz L. Lipiec, Komentarz do dziennika ustaw nr 47 z 17 grudnia 2000r., s. 32.

¹¹ Są to organizacje, do których przynależność jest obowiązkowa. Z ulgi tej mogą zatem korzystać m.in. adwokaci, radcowie prawni, biegli rewidenty, lekarze, położne i pielęgniarki. Odliczeniu podlega cała kwota faktycznie zapłaconych składek.

Zdecydowanie największą pozycją w odliczeniach od przychodu w 1995r. są składki na ubezpieczenia społeczne, których kwota stanowiła aż 68,7% w całości odliczeń. Drugą pozycję zajmują odliczenia wydatków na cele mieszkaniowe, wynoszące 20,4% ogólnej kwoty odliczeń od przychodu. Niestety w materiałach dostarczanych przez Ministerstwo Finansów nie ma podziału na wydatki mieszkaniowe na własne cele oraz na wynajem. Zwrócić należy uwagę również na wysoką kwotę jaką podatnicy przeznaczali na darowizny i stosunkowo niskie odliczenia z tytułu odpłatnego doksztalcania zawodowego podatnika.

Tabela 2

Odliczenia od przychodu w ryczałcie ewidencjonowanym w 1996 roku

Lp.	Odliczenia od przychodu z tytułu:	Wielkość odliczeń w mln PLN	Struktura odliczeń
1.	Składek na ubezpieczenia społeczne	998,6	69,04%
2.	Strat z lat ubiegłych	6,6	0,51%
3.	Darowizn	98,3	6,82%
4.	Rent i innych trwałych ciężarów	3,0	0,23%
5.	Składek na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	2,7	0,19%
6.	Wydatków na cele rehabilitacyjne	1,1	0,08%
7.	Wydatki na odpłatne doksztalcanie zawodowe podatnika	4,3	0,30%
8.	Wydatki na dojazdy dzieci do szkół	1,5	0,12%
9.	Wydatki na odpłatne kształcenie dzieci	5,7	0,41%
10.	Wydatków na cele mieszkaniowe	303,1	20,87%
11.	Pozostałych tytułów	3,4	0,20%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Największy udział w odliczeniach od przychodu stanowiły w 1996r. ponownie składki na ubezpieczenia społeczne, które stanowiły 69,04% omawianych odliczeń. Wysokie były również wydatki mieszkaniowe, których suma wynosiła 303,1 mln PLN, a które stanowiły 20,87% wszystkich odliczeń od przychodu. Z odliczeń tych skorzystało w 1996r. 61.355 podatników. Uwagę zwraca także wysoka kwota odliczonych darowizn wynosząca aż 98,3 mln PLN. Pozostałe pozycje w odliczeniach od przychodu miały charakter marginalny.

Tabela 3

Odliczenia od przychodu w ryczałcie ewidencjonowanym w 2000 roku

Lp.	Odliczenia od przychodu z tytułu:	Wielkość odliczeń w mln PLN	Struktura odliczeń
1.	Składek na ubezpieczenia społeczne	1.361,3	96,87%
2.	Strat z lat ubiegłych	10,7	0,76%
3.	Darowizn	5,4	0,38%
4.	Rent i innych trwałych ciężarów	1,0	0,07%
5.	Składek na rzecz organizacji, do których przynależność podatnika jest obowiązkowa	1,4	0,10%

6.	Wydatków na cele rehabilitacyjne	2,1	0,15%
7.	Wydatków na cele mieszkaniowe	22,8	1,63%
8.	Pozostałych tytułów	0,6	0,04%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W roku 200 największy udział w odliczeniach od przychodu miały składki na ubezpieczenia społeczne, które stanowiły aż 96,87% omawianych odliczeń. Pozostałe odliczenia wynosiły zaledwie 3,13%, w tym 1,63% odliczenia z tytułu wydatków na cele mieszkaniowe, czyli budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na wynajem oraz wydatki poniesione w ramach praw nabytych na budowę budynku mieszkalnego na własne potrzeby.

W badanych latach największa kwota odliczeń od przychodu w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych wynikała ze składek na ubezpieczenie społeczne. Składki te miały i mają charakter obligatoryjny dla osób prowadzących działalność gospodarczą i odpisy z nimi związane mają bardziej charakter „techniczny” obniżający podstawę opodatkowania niż są związane z realizacją jakiegoś określonego celu polityki fiskalnej.

Następnymi pod względem wielkości odpisów od przychodów ryczałtowców są wydatki na budowę budynku mieszkalnego na własne potrzeby budowę oraz budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami mieszkalnymi przeznaczonymi na wynajem. Niestety na podstawie danych Ministerstwa Finansów nie można określić wielkości odpisów odrębnie na wymienione pozycje. Jest to o tyle istotne, że każdy rodzaj odpisów mieszkaniowych realizuje trochę inne cele polityki fiskalnej. Ulgi wynikające z budowy budynku mieszkalnego na własne potrzeby miały wspierać i motywować podatników, którzy chcieli zaspokajać własne potrzeby mieszkaniowe. Wydaje się więc, że ulga ta realizowała przede wszystkim cele społeczne, jak np. poprawa sytuacji mieszkaniowej podatników. Równolegle jednak należy zauważyć, że wspieranie budownictwa jest ważnym elementem polityki gospodarczej mającym na celu wzrost zagregowanego popytu. Ulgi związane natomiast z budową mieszkań na wynajem, obok wymienionego celu gospodarczego, mają również wspierać rozwój przedsiębiorczości w tej dziedzinie. Cele społeczne można w tym przypadku umiejscowić na drugim miejscu.

Kolejnym odpisem od przychodów, na który należy zwrócić uwagę są darowizny. W 1994 roku odliczeń części wydatków z tytułu darowizn można było dokonywać bez ograniczeń, natomiast część podlegała odliczeniu do wysokości nie przekraczającej 10% przychodu¹². Od 1995 roku wysokość ulgi z tytułu darowizn na szlachetne cele jest zróżnicowana. W granicach nie przekraczających łącznie 10% przychodu darczyńcy odlicza się darowizny m.in. na działalność charytatywno-opiekuńczą, ochronę środowiska, budownictwo mieszkaniowe dla gmin, a także przeznaczone na cele: kultu religijnego, obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego. Do wysokości 15% przychodu można było natomiast odliczyć darowizny m.in. na cele: naukowe, oświatowo-wychowawcze, kulturalne, kultury fizycznej i sportu, ochrony zdrowia i pomocy społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej¹³. Łączna kwota odliczeń z tytułu darowizn na wszystkie wymienione cele nie mogła być wyższa niż 15% uzyskanego w danym roku podatkowym przychodu darczyńcy. Od 2002 roku jeżeli przedmiotem darowizny są pieniądze, to warunkiem odliczenia jest dowód ich wpłaty na rachunek bankowy obdarowanego. Fiskus premiuje tylko darowizny dla

¹² Szerzej o darowiznach podlegających odliczeniu w 1994r. zob. art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, op. cit. (Dz. U. nr 90, poz. 416 z 1993r., zm. Dz. U. nr 134, poz. 646 z 1993r.).

¹³ Zob. art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, op. cit., zmieniony przez art. 1 pkt 16 a) ustawy z 2 grudnia 1994r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 5, poz. 25 z 1995r.)

instytucji realizujących wymienione wyżej cele. Nie podlegają odliczeniu darowizny na rzecz osób fizycznych.

Szczyt popularności wykorzystywania darowizn przypadł na lata 1995-1996. Jeżeli można doszukiwać się celu jakiemu miały one służyć, to z pewnością nie będzie to cel gospodarczy. Społeczny charakter darowizn wyrażał się w celach na jakie można je było przeznaczyć. Jednak już samo wykorzystywanie odpisów związanych z darowiznami budzi wiele wątpliwości w tym zakresie. Bardzo szerokie określenie grupy odbiorców darowizn oraz brak narzędzi pomagających w kontroli rzeczywistego przepływu pieniędzy spowodował bardzo szybki wzrost odpisywanych kwot z tego tytułu. Wystarczyło wprowadzenie podstawowych środków kontroli wykorzystywania darowizn oraz uściślenie celów na jakie mogły być wykorzystywane, aby w 1997r. wysokość odpisów z tytułu darowizn spadła do 11,3 mln PLN z 98,3 mln PLN w roku poprzednim. W roku 2000 wysokość tych odpisów spadła natomiast do 5,4 mln PLN nie odbiegając zbyt dużo od wielkości odpisów z innych socjalnych. Można zatem przyjąć, że darowizny w latach największego ich wykorzystania służyły płatnikom ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w większości jedynie jako sposób obniżenia podstawy opodatkowania czego celem było zapłacenie jak najniższego podatku. Można z całej gamy celów gospodarczych polityki fiskalnej przytoczyć tworzenie warunków gromadzenia oszczędności pieniężnych przez optymalizację obciążeń podatkowych, ale jeżeli temu miały służyć odpisy z tytułu darowizn to z pewnością był to cel niezamierzony przez państwo.

Wśród ulg, które można uznać, że realizują cele gospodarcze polityki fiskalnej, związane z ograniczaniem bezrobocia i promowaniem zatrudnienia, należy wymienić wydatki na odpłatne kształcenie zawodowe podatnika. Podnoszenie kwalifikacji daje bowiem większe szanse na przetrwanie i rozwój przedsiębiorstwa przez niego prowadzonego. Niestety ulga ta nie była nigdy tak popularna jak chociażby darowizny i w latach 1995-1996 stanowiła zaledwie ok. 0,3% wszystkich odpisów jakich dokonali płatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w danym roku. Od 1997r. funkcjonuje natomiast jako odpis od podatku.

Pozostałe odpisy od przychodu w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych należy uznać za typowo społeczne. Problematyczna, w kontekście ich dalszego funkcjonowania, pozostaje jednak znikoma skala wykorzystania tego rodzaju ulg.

4. Ulgi i odliczenia od podatku w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych

Niezależnie od omówionych wcześniej odliczeń od przychodu, płatnik ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych może dokonywać odliczeń od zryczałtowanego podatku dochodowego.

Od chwili wprowadzenia ryczałtu ewidencjonowanego w 1994r. osoby objęte tym podatkiem miały prawo korzystać z ulg inwestycyjnych ogólnych i ulg inwestycyjnych na terenach gmin o szczególnie wysokim bezrobociu strukturalnym, polegających na odliczeniu od kwoty zryczałtowanego podatku procentowej części określonych wydatków poniesionych na cele inwestycyjne¹⁴. Do obniżki ryczałtu mogło dojść w sytuacji, gdy wydatki przeznaczone były m.in. na: zakup lub wytworzenie oraz montaż maszyn i urządzeń zaliczanych do grupy 3-6 i 8 środków trwałych według klasyfikacji GUS, zakup środków transportu, z wyjątkiem samochodów osobowych, albo zakup licencji, patentów i know-how¹⁵. Podatnicy objęci ryczałtem ewidencjonowanym uprawnieni byli obniżyć podatek do wysokości 30% kwoty ryczałtu przed obniżką. W ściśle określonych przypadkach obniżka

¹⁴ Zob. rozporządzenie w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych (Dz. U. nr 18, poz. 62 z 1994r., zm. Dz. U. nr 68, poz. 295 z 1994r.).

¹⁵ Zob. art. 1 ust. 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie odliczeń... op. cit. (Dz. U. nr 18, poz. 62 z 1994r. z późn. zm.).

podatku mogła sięgać poziomu 60%. Ryczałtowiec korzystał również z dodatkowej obniżki w roku następującym po roku podatkowym, w którym nastąpiło odliczenie wydatków inwestycyjnych. Jej dokonanie polegało na zmniejszeniu zryczałtowanego podatku, o połowę wydatków inwestycyjnych, o które obniżono w poprzednim roku zryczałtowany podatek, jednakże kwota ta nie mogła przekroczyć 30% wysokości ryczałtu ewidencjonowanego¹⁶. Ulgi inwestycyjne przysługiwały ryczałtowcom do końca 1996 roku. W roku 1997 zostały one zachowane jedynie w ramach praw nabytych.

Od 1994 roku ryczałtowcom przysługiwała także tzw. ulga uczniowska. Z ulgi mogą korzystać podatnicy prowadzący działalność gospodarczą i zatrudniający w ramach prowadzonej działalności pracowników w celu nauki zawodu. Dla nabycia prawa do ulgi konieczne jest wykazywanie się określonymi kwalifikacjami pedagogicznymi i zawodowymi. Wysokość ulgi uczniowskiej podwyższona się o 20% tym podatnikom, którzy prowadzą działalność gospodarczą w miejscowościach o liczbie mieszkańców do 5 000 oraz w gminach o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym. Dodatkową podwyżkę, o dalsze 20%, stosuje się wobec podatników, którzy w danym roku zakończyli szkolenie więcej niż jednego pracownika. Oznacza to, że wysokość ulgi za wyszkolenie każdego następnego pracownika stanowi 120% kwoty ulgi za wyszkolenie pierwszego¹⁷.

Od 1 stycznia 1997 roku wprowadzono możliwość odliczania od ryczałtu ewidencjonowanego, w granicach przewidzianych limitów, niektórych wydatków, które w latach poprzednich mogły być odliczane od przychodu¹⁸. Dotyczy to wydatków na: własne potrzeby mieszkaniowe związane z modernizacją i remontem budynku lub lokalu mieszkalnego, dojazd dzieci własnych i przysposobionych do szkół położonych poza miejscem ich zamieszkania, własne odpłatne doksztalcanie i doskonalenie zawodowe oraz odpłatne kształcenie w szkołach wyższych.

Do analizy wykorzystania odpisów od zryczałtowanego podatku dochodowego i realizacji przez nie celów polityki fiskalnej wybrano lata 1995, 1996, 1997 i 2000. Lata 1995 i 1996 to lata, w których stosowane były ulgi inwestycyjne. 1997 to pierwszy rok obowiązywania gamy ulg, które wcześniej odpisywane były od przychodu. Rok 2000 charakteryzował się natomiast największą liczbą ulg aktywnych i nabytych jakie obowiązywały w całym badanym okresie.

Z danych Ministerstwa Finansów¹⁹ wynika, że największą kwotę 29,3 mln PLN (56%) w odliczeniach od zryczałtowanego podatku dochodowego w 1995r. stanowiły ulgi za wyszkolenie uczniów. Równie ważną pozycję zajmowały ulgi inwestycyjne powszechne, których suma wyniosła 20,3 mln PLN (39,4%), i z których skorzystało 9.618 podatników. Dość marginalną pozycję zajęły ulgi inwestycyjne na terenie gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, które wyniosły 1,9 mln PLN, i z których skorzystało 670 podatników.

W roku 1996 największą odliczoną od należnego podatku kwotę, wynoszącą 36,1 mln PLN co daje 60,6% wszystkich odliczeń od podatku, stanowiły również ulgi za wyszkolenie uczniów. Następne miejsce zajęły ulgi inwestycyjne powszechne, których suma wyniosła 20,3 mln PLN (34,0%), i z których skorzystało 9.765 podatników. O 44,3% wzrosły natomiast ulgi inwestycyjne na terenie gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, które wyniosły w 1996r. 2,7 mln PLN, i z których skorzystało 861

¹⁶ J. Sokołowski, *Wszystko o ryczałcie podatkowym*, Wydawnictwo Indor, Warszawa 1994r., s. 28-29.

¹⁷ T. Kiziurkiewicz, *Zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób fizycznych*, Wydawnictwo Export, Wrocław 1996r., s. 43.

¹⁸ Zob. art. 27a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych op. cit., dodany przez art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 21 listopada 1996r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. nr 137, poz. 638, z późn. zm.).

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie materiałów statystycznych przesłanych przez Departament Podatków Bezpośrednich Ministerstwa Finansów

podatników.

Tabela 4

Odliczenia od zryczałtowanego podatku dochodowego w 1997 roku

Lp.	Odliczenia od przychodu z tytułu:	Wielkość odliczeń w mln PLN	Struktura odliczeń
1.	Ulgi podatkowe w tym z tytułu:	117,7	100%
1)	Wyszkolenie uczniów	48,1	40,87%
2)	Dojazdów dzieci do szkół	0,4	0,33%
3)	Odpłatnego kształcenia dzieci	1,4	1,19%
4)	Odpłatnego świadczenia zdrowotnego	0,8	0,68%
5)	Odpłatnego doksztalcania i doskonalenia zawodowego podatnika	0,6	0,51%
6)	Odpłatnego kształcenia w szkołach wyższych	1,2	1,02%
7)	Wydatków inwestycyjnych poniesionych na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	0,7	0,59%
8)	Wydatków inwestycyjnych	2,6	2,21%
9)	Wydatków na cele mieszkaniowe	56,2	47,75%
10)	Pozostałych tytułów	5,6	4,75%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Rok 1997 był pierwszym, w którym rozszerzył się katalog ulg podatkowych w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych. Pojawiła się możliwość odpisu od podatku: wydatków na dojazdy dzieci do szkół, wydatków na odpłatne kształcenie dzieci, wydatków na świadczenia zdrowotne, wydatków na odpłatne doksztalcanie zawodowe podatnika, wydatków na kształcenie w szkołach wyższych oraz wydatków mieszkaniowych.

Wraz z pojawieniem się nowych ulg zmieniła się zasadniczo struktura odpisów od ryczałtów. Największą pozycją stały się wydatki mieszkaniowe, które stanowiły aż 47,75% wszystkich odpisów. Następną pozycją były wydatki na wyszkolenie uczniów, stanowiące 40,87% wszystkich odpisów. Dużemu 87% spadkowi uległy tzw. ulgi inwestycyjne powszechne, które zmniejszyły się z 20,3 mln PLN w 1996r. do 2,6 mln PLN w 1997r., a liczba podatników wyniosła jedynie 2.622. Również 74% spadkowi uległy ulgi inwestycyjne na terenie gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym. W 1997r. z odpisu tego korzystało jedynie 332 podatników, przy 861 w roku wcześniejszym. Gwałtowny spadek wykorzystania ulg inwestycyjnych wynikał z ich wygaśnięcia, a rok 1997 był pierwszym, w którym funkcjonowały one na zasadach praw nabytych.

Tabela 5

Odliczenia od zryczałtowanego podatku dochodowego w 2000 roku

Lp.	Odliczenia od przychodu z tytułu:	Wielkość odliczeń w mln PLN	Struktura odliczeń
1.	Składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne	366,1	72,31%
2.	Ulgi podatkowe w tym z tytułu:	140,1	27,69%
1)	Wyszczolenie uczniów	29,1	5,75%
2)	Dojazdów dzieci do szkół	0,4	0,08%
3)	Odpłatnego kształcenia dzieci	1,1	0,22%
4)	Odpłatnego świadczenia zdrowotnego	0,9	0,18%
5)	Odpłatnego doksztalcania i doskonalenia zawodowego podatnika	0,5	0,09%
6)	Odpłatnego kształcenia w szkołach wyższych	1,9	0,38%
7)	Wydatków inwestycyjnych poniesionych na terenach gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym	0,2	0,05%
8)	Wydatków inwestycyjnych	0,16	0,03%
9)	Wydatków na cele mieszkaniowe	105,7	20,89%
10)	Pozostałych tytułów	0,1	0,02%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Rok 2000 był drugim z kolei kiedy obowiązywało odliczenie od zryczałtowanego podatku dochodowego składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Miały one największy udział, tj. 72,31% w ogólnych odliczeniach od ryczału. Pozostałe odliczenia stanowią jedynie 27,69%. Spośród pozostałych odliczeń najpopularniejsze były odliczenia z tytułu wydatków mieszkaniowych, z których skorzystało 69.176 podatników, odliczając wydatki w wysokości 554 mln PLN i zyskując ulgę w wysokości 105,7 mln PLN. Próg jednego procenta w odliczeniach od podatku ogółem przekroczyły jeszcze ulgi na wyszkolenie uczniów wynoszące ponad 29 mln PLN.

Odliczenia od zryczałtowanego podatku dochodowego obowiązujące do 1997r. miały charakter typowo gospodarczy. Największa, pod względem sumy odliczeń, w tym okresie, była ulga na wyszkolenie uczniów. Jej konstrukcja wskazuje na promowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu poprzez wspieranie szkolenia zawodowego uczniów. Dodatkowo promowane były takie działania przeprowadzane w małych miejscowościach oraz gminach o wysokim bezrobociu. Oczywiście można uldze uczniowskiej przypisać również cele społeczne, ale najważniejsze w tym przypadku są jednak cele gospodarcze polityki fiskalnej, które ulga ta miała realizować.

Drugą pod względem popularności była ulga inwestycyjna powszechna. Zasady funkcjonowania tej ulgi wskazują na typowo gospodarcze cele jakie miała ona wypełniać. Promowanie procesu inwestycyjnego w małych przedsiębiorstwach, do których adresowany jest ryczałt od przychodów ewidencjonowanych wspierać miało wzrost gospodarczy oraz przemiany strukturalne polskiej gospodarki. Ulga ta jednak funkcjonowała tylko do roku 1996, a po tym okresie jedynie na zasadzie praw nabytych.

Ulgi inwestycyjne na terenie gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem

strukturalnym funkcjonujące do końca 1996r. wypełniały również cele typowo gospodarcze. Ich konstrukcja podobna była do ulg inwestycyjnych powszechnych, mocniej jednak premiowały inwestycje w gminach o wysokim bezrobociu. Obok więc celów jakie można przypisać ulgom inwestycyjnym powszechnym można przypisać im również walkę z bezrobociem i promowanie zatrudnienia.

W roku 1997 do ulgi uczniowskiej, która jako jedyna z wcześniejszego okresu nadal funkcjonowała, doszły ulgi funkcjonujące wcześniej jako odpisy od przychodu. Właściwe wszystkie z tych ulg miały realizować przede wszystkim cele społeczne. Cele gospodarcze można jeszcze wyznaczyć dla ulg budowlano remontowych, o których była jednak już mowa w podrozdziale 3. Ulgi te stały się również w 1997r. największymi w całej gamie odpisów od zryczałtowanego podatku.

W 1999r. do odpisów od ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych doszła składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Pozycja ta stała się jednocześnie największą pozycją pośród omawianych opisów. Jednak charakter tej ulgi jest czysto techniczny, gdyż składki te były i pozostają obowiązkowe. Odpis ten jest po prostu automatycznym pomniejszeniem podatku, do którego uprawnia obowiązkowa składka.

Pozostałe ulgi podatkowe w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych miały charakter marginalny i najczęściej ich wysokość w badanym okresie nie przekraczała 1% wszystkich odpisanych od podatku kwot. Jednocześnie ulgi te należy zakwalifikować do grona ulg realizujących cele typowo społeczne.

5. Podsumowanie

Preferencje podatkowe polegające na ulgach i odpisach od przychodu oraz od podatku w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych, były w badanym okresie źle wykorzystywane do realizacji celów polityki fiskalnej. Jeżeli w celach tych jako najważniejsze przyjąć cele gospodarcze związane z pobudzaniem wzrostu gospodarczego i ograniczaniem bezrobocia, to wypełniane one były tylko przez nieliczne z funkcjonujących ulg i odpisów ryczałtowych. Podkreślić należy również, że ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, funkcjonujący jako uproszczona forma podatku dochodowego od osób fizycznych, skierowany jest do osób prowadzących działalność gospodarczą i jako taki, tym bardziej powinien charakteryzować się konstrukcją pozwalającą realizować cele gospodarcze. Zmiany jakie były dokonywane w okresie obowiązywania ryczałtu od przychodów w zakresie ulg i odpisów dyskryminowały natomiast preferencyjne rozwiązania mające realizować cele gospodarcze. W kontekście tym należy wspomnieć likwidację w roku 1996 inwestycyjnych ulg podatkowych.

Polityka państwa w zakresie preferencji podatkowych w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych powinna iść w kierunku ograniczania ulg i odpisów realizujących cele społeczne i wprowadzania takich rozwiązań, które promują działania realizujące cele gospodarcze. Innym rozwiązaniem jest ograniczanie wszystkich ulg mające na celu uproszczenie konstrukcji podatku, lub szerzej, całego systemu podatkowego, co w efekcie pozwoli na zmniejszenie obciążeń podatkowych. Zmiany jakie nastąpiły w 2003r. i te które zapowiadane są na rok 2004 wskazują na wybór drugiego rozwiązania. Należy jednak zauważyć, że państwo pozbawia się w ten sposób ważnego narzędzia, którym przy odpowiedniej konstrukcji mogłoby realizować wybrane cele.