

Małgorzata Magdalena Hybka

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
Publicznych

malgorzata.hybka@ue.poznan.pl

KONSEKWENCJE FISKALNE ULG W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W NIEMCZECH

Streszczenie: Jednym z priorytetów polityki podatkowej Unii Europejskiej jest powszechne wdrożenie transparentnych metod monitoringu ubytku dochodów publicznych w następstwie przyznawania podatnikom prawa do ulg podatkowych. Niemcy należą do grupy państw, monitorujących ten ubytek już od lat 60. XX wieku. Celem artykułu jest przedstawienie konsekwencji fiskalnych ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych w tym państwie. Scharakteryzowano w nim zasady ustalania wysokości podatku do zapłaty i opisano kwoty wolne od podatku, odliczenia od podstawy opodatkowania i odliczenia od podatku. Wskazano także te ulgi w rozpatrywanym podatku, z którymi wiąże się największy ubytek dochodów publicznych.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, ulgi podatkowe.

Klasyfikacja JEL: H21, H24

FISCAL IMPLICATIONS OF PERSONAL INCOME TAX ALLOWANCES AND RELIEF IN GERMANY

Abstract: The implementation of a transparent, common methodology for the monitoring of tax expenditures is considered to be one of the main priorities for the European Union's fiscal policy. Germany is among the countries that have been monitoring tax expenditures since the 1960s. The basic aim of this article is to examine the fiscal consequences of personal income tax preferences in Germany. The author characterizes the principles of personal income tax calculation and describes tax allowances, tax deductions and tax credits. The final part of the article contains an analysis of the most important personal income tax expenditures.

Keywords: personal income tax, tax allowances, tax deductions, tax credits, tax expenditures.

Wstęp

Ulg w podatkach dochodowych są integralnym elementem ich konstrukcji. Umożliwiają one pełnienie przez te podatki wielu funkcji pozafiskalnych. Ich zakres i charakter stanowi odzwierciedlenie priorytetów prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej. Są one udzielane podatnikom w szczególności ze względów społecznych i ekonomicznych. Ponadto ich celem może być zwiększenie sprawiedliwości opodatkowania, stworzenie bodźców dla wzrostu gospodarczego czy też skłonienie podatników do podejmowania decyzji i działań preferowanych przez państwo. Niezależnie jednak od celów ich implementacji do systemu podatkowego skutkują one obniżeniem ciężaru podatkowego i powodują ubytek dochodów publicznych. Wskazuje się więc często, że są one alternatywą wydatków budżetowych, a państwo powinno być zainteresowane monitoringiem ich następstw fiskalnych.

Szacunki ubytku dochodów publicznych w rezultacie przyznawanych podatnikom preferencji podatkowych mają długą historię. Metodologię pomiaru tego ubytku opracowały w latach 60. XX wieku Niemcy i Stany Zjednoczone. W USA po raz pierwszy ustawa budżetowa z 1974 roku zawierała definicję tzw. wydatków podatkowych (*tax expenditures*). Przez pojęcie to ustawodawca rozumiał ubytek dochodów publicznych wynikający z przepisów federalnego prawa podatkowego odnoszących się do wyłączeń, zwolnień, odliczeń od dochodu, odliczeń od podatku, preferencyjnych stawek podatku lub odroczenia terminu płatności podatku [Surrey 1974, s. 683]. Wcześniej, bo już w 1968 roku, Departament Skarbu w tym państwie określił wysokość tego ubytku dla poszczególnych kategorii ulg w swoim rocznym raporcie budżetowym. Potrzebę szacowania i ujmowania w regularnych raportach ubytku dochodów publicznych w następstwie przysługujących podatnikom ulg podatkowych dostrzegły również władze Republiki Federalnej Niemiec. W opracowywanych i publikowanych od 1967 roku raportach na temat subwencji budżetowych (*Subventionsbericht*) wymienia się dwie kategorie tych subwencji – finansową pomoc publiczną (*Finanzhilfen*) i preferencje podatkowe (*Steuervergünstigungen*) [Jüttemeier i Lammers 1979, s. 4]. W raportach tych również obecnie określa się między innymi kwotę ubytku dochodów publicznych w rezultacie przysługujących podatnikom ulg podatkowych (*Steuermindereinnahmen*).

W obliczu nadmiernego zadłużenia publicznego, w niektórych państwach Unii Europejskiej coraz częściej zwraca się uwagę na konieczność obniżania ubytku dochodów publicznych wynikającego z ulg podatkowych. Osiągnięcie tego celu wymaga stałego monitorowania tego ubytku, co z kolei wiąże się z koniecznością ujednolicenia metod jego szacowania i raportowania we wszystkich państwach członkowskich. Znaczące zróżnicowanie

przysługujących podatnikom ulg podatkowych utrudnia jednak przeprowadzenie analizy porównawczej ubytku dochodów w następstwie przyznawania podatnikom prawa do ich odliczania (*tax expenditures*) dla wszystkich państw UE. Jedynie 18 państw członkowskich sporządza regularne raporty na ten temat. Ustawowy obowiązek ich sporządzania występuje tylko w 9 z tych państw [Tax Reforms 2013, s. 57]. Do państw tych należą również Niemcy. Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych w tym państwie oraz określenie konsekwencji fiskalnych wynikających z przyznania podatnikom prawa do tych ulg.

1. Ustalanie podstawy opodatkowania i kwoty wolnej od podatku

Niemiecki podatek dochodowy od osób fizycznych jest podatkiem od globalnego dochodu tych osób. Opodatkowaniu podlega zatem suma dochodów z różnych źródeł, przy czym sposób ustalania dochodu z poszczególnych źródeł jest zróżnicowany [Litwińczuk 2013, s. 29]. W państwie tym wyróżnia się trzy formy poboru podatku dochodowego od osób fizycznych: podatek od płac (*Lohnsteuer*), podatek od dochodów kapitałowych (*Abgeltungsteuer*) oraz podatek dochodowy od dochodów ze źródeł deklarowanych (*veranlagte Einkommensteuer*). Opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem podlegają dochody z 7 źródeł przychodów (schemat procedury). W przypadku trzech pierwszych źródeł wymienionych na schemacie procedury sumowaniu w celu ustalenia podstawy opodatkowania podlega zysk (*Gewinneinkünfte*), natomiast w przypadku pozostałych – nadwyżka przychodów nad kosztami uzyskania (*Überschuss-einkünfte*). Przysługujące podatnikom ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych są podzielone w Niemczech na kilka kategorii (schemat procedury).

Stosownie do § 24a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [Einkommensteuergesetz 2009] po ustaleniu sumy zysków i nadwyżek przychodów nad kosztami uzyskania z poszczególnych źródeł przychodu odliczeniu podlega kwota wolna od opodatkowania ze względu na wiek podatnika. Prawo do jej potrącenia przysługuje podatnikowi, który ukończył w roku poprzedzającym dany rok podatkowy 64 lata [Wellisch i Kroschel 2012, s. 400]. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania z tego tytułu przedstawia tabela 1. Jest ona odliczana od sumy wynagrodzeń za pracę i innych dochodów podatnika, z wyłączeniem rent i emerytur. Prawo do jej odliczenia będzie przysługiwało podatnikom, którzy do 2038 roku ukończyli bądź ukończą 64. rok życia. Od 2005 roku kwota wolna od opodatkowania ze względu na wiek podatnika jest systematycznie obniżana.

Źródła przychodów podlegające opodatkowaniu

1. Przychody z działalności w zakresie rolnictwa i leśnictwa (*Einkünfte aus Land und Forstwirtschaft*)
2. Przychody z działalności gospodarczej (*Einkünfte aus Gewerbebetrieb*)
3. Przychody z działalności wykonywanej osobiście (*Einkünfte aus selbständiger Arbeit*)
4. Przychody ze stosunku pracy (*Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit*)
5. Przychody z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych (*Einkünfte aus Kapitalvermögen*)
6. Przychody z najmu i dzierżawy (*Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung*)
7. Pozostałe przychody (*sonstige Einkünfte*)

Suma zysków i nadwyżek przychodów nad kosztami uzyskania (*Summe der positiven Einkünfte*)

- kwota wolna od opodatkowania ze względu na wiek podatnika (*Altersentlastungsbetrag*)
- kwota wolna od opodatkowania dla rodziców samotnie wychowujących dzieci (*Entlastungsbetrag für Alleinerziehende*)
- kwota wolna od opodatkowania dla podatników prowadzących działalność w zakresie rolnictwa i leśnictwa (*Freibetrag für Land und Forstwirte*)

Suma zysków i nadwyżek przychodów nad kosztami uzyskania ogółem po potrąceniu kwot wolnych od opodatkowania (*Gesamtbetrag der positiven Einkünfte*)

- odliczenie straty (*Verlustabzug*)
- wydatki nadzwyczajne (*Sonderausgaben*)
- nadzwyczajne obciążenia finansowe (*außergewöhnliche Belastungen*)
- pozostałe odliczenia (*sonstige Abzugsbeträge*)
- + dochody ze źródeł zagranicznych podlegające doliczeniu (*hinzuzurechnende Einkünfte nach Außensteuergesetz*)

Dochód (*Einkommen*)

- odliczenia z tytułu posiadania dziecka (dzieci) (*Freibeträge für Kinder*)
- ryczałtowa kwota wolna w przypadku uzyskiwania dochodów innych niż dochody ze stosunku pracy (*Härteausgleich*)

Dochód do opodatkowania (*zu versteuerndes Einkommen*)

Podatek dochodowy od osób fizycznych według skali podatkowej (*tarifliche Einkommensteuer*)

- odliczenia od podatku (*Steuerermäßigungen*)

Podatek dochodowy od osób fizycznych do zapłaty (*festzusetzende Einkommensteuer*)

Schemat procedury. Ustalanie podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych

Źródło: [Einkommensteuerrichtlinien, R2 Umfang der Besteuerung].

Tabela 1. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania ze względu na wiek podatnika

Rok kalendarzowy następujący po roku ukończenia przez podatnika 64. roku życia	Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania ze względu na wiek podatnika	
	% podstawy obliczenia	maksymalna kwota odliczenia w euro
2014	25,6	1216
2015	24,0	1140
2016	22,4	1064
2017	20,8	988
2018	19,2	912
2019	17,6	836
2020	16,0	760
2021	15,2	722
2022	14,4	684
2023	13,6	646
2024	12,8	608
2025	12,0	570
2026	11,2	532
2027	10,4	494
2028	9,6	456
2029	8,8	418
2030	8,0	380
2031	7,2	342
2032	6,4	304
2033	5,6	266
2034	4,8	228
2035	4,0	190
2036	3,2	152
2037	2,4	114
2038	1,6	76
2039	0,8	38
2040	0,0	0

Źródło: [Einkommensteuergesetz 2009, § 24a].

Rodzicowi samotnie wychowującemu co najmniej jedno dziecko przysługuje prawo do dodatkowej kwoty wolnej od opodatkowania. Wysokość tej kwoty wynosi 1308 euro rocznie. Podatnik może ją potrącić w rozliczeniu za dany rok podatkowy wyłącznie wtedy, gdy otrzymuje na dziecko zasiłek lub ma prawo do odliczenia od dochodu ulgi z tytułu posiadania dziecka.

W przypadku uzyskiwania przez podatnika przychodów z działalności w zakresie rolnictwa i leśnictwa potrąceniu od zysku z tego źródła podlega rocznie kwota 670 euro. Warunkiem jej potrącenia jest uzyskanie w roku podatkowym sumy dochodów nie przekraczającej kwoty 30 700 euro.

Jeśli podatnik uzyskuje przychody inne niż przychody ze stosunku pracy, w kwocie nie przekraczającej 410 euro, kwota ta nie podlega opodatkowaniu. Jej przekroczenie powoduje obowiązek opodatkowania całości uzyskiwanych dochodów. Przepis ten wprowadzony został w celu obniżenia kosztów administracyjnych poboru podatku i kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

2. Wydatki nadzwyczajne i nadzwyczajne obciążenia finansowe

Jedną z kategorii ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych są wydatki nadzwyczajne. Ich definicję zawiera § 10 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Uznaje się za nie prywatne wydatki podatnika, które ze względu na swój charakter nie są zaliczane do kosztów uzyskania przychodu. Zalicza się do nich następujące wydatki:

- wydatki o charakterze zabezpieczeniowym (składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego, na życie, na wypadek śmierci, opiekuńczego, wypadkowego, od odpowiedzialności cywilnej, ustawowego ubezpieczenia rentowego i wpłaty do Federalnego Urzędu Pracy);
- świadczenia na utrzymanie byłego małżonka lub małżonka, z którym podatnik pozostaje w separacji;
- renty i inne trwałe ciężary;
- zapłacony podatek kościelny;
- wydatki na wykształcenie dziecka podatnika;
- wydatki na kształcenie zawodowe podatnika;
- darowizny na cele określone w §§ 52 do 54 Ordynacji podatkowej [Abgabenordnung].

Niektóre z tych wydatków podlegają odliczeniu w całości, inne zaś są odliczane wyłącznie do kwoty maksymalnej określonej przez ustawodawcę [Niemeyer i in. 2009, s. 1163]. Do pierwszej grupy należy podatek kościelny oraz

renty i inne trwałe ciężary. Natomiast druga grupa obejmuje między innymi wydatki o charakterze zabezpieczeniowym. Ustawodawca w zależności od kategorii tych wydatków przewidział zróżnicowane limity odliczenia [Keil i Prost 2010, s. 182].

W odniesieniu do świadczeń na utrzymanie byłego małżonka lub małżonka, z którym podatnik pozostaje w separacji, wprowadzono ograniczenie wysokości odliczenia do kwoty 13 805 euro, wydatków na wykształcenie dziecka podatnika – 30% wydatków nie więcej jednak niż 5000 euro na jedno dziecko, wydatków na kształcenie zawodowe podatnika – 6000 euro rocznie.

Darowizny podlegają odliczeniu wyłącznie wtedy, gdy przekazane zostały na cele uprzywilejowane podatkowo, czyli w szczególności na cele dobroczynne, religijne, naukowe, służące dobru publicznemu i rozwojowi kultury. Ustawodawca wprowadził dwa limity tego odliczenia:

- 1) 20% sumy dochodów,
- 2) 4% sumy obrotów i wypłaconych w roku kalendarzowym przez przedsiębiorstwo wynagrodzeń.

Dodatkowe ograniczenie wprowadzone zostało dla darowizn na rzecz partii politycznych, które mogą zostać potrącone przez podatników wyłącznie do kwoty 1650 euro rocznie.

Odmienny charakter mają odliczenia nadzwyczajnych obciążeń finansowych. Mogą one zostać odliczone w sytuacji, gdy ich wysokość przekracza przeciętną kwotę wydatków ponoszonych przez podatników należących do tej samej grupy co podatnik je potrącający. Za podatników należących do tej samej grupy uznaje się podatników osiągających zbliżone pod względem wysokości dochody i posiadających na utrzymaniu tę samą liczbę dzieci. Warunkiem

Tabela 2. Udział własny podatnika w nadzwyczajnych obciążeniach finansowych w 2014 roku

Podatnicy	Suma dochodów (w %)		
	do 15 340 euro	od 15 341 do 51 130 euro	powyżej 51 130 euro
Rozliczający się samodzielnie	5	6	7
Rozliczający się wspólnie z małżonkiem lub w przypadku, kiedy ustał związek małżeński w roku poprzedzającym dany rok rozliczeniowy	4	5	6
Podatnicy posiadający nie więcej niż dwójkę dzieci	2	3	4
Podatnicy posiadający więcej niż dwójkę dzieci	1	1	2

Źródło: [Blanke i Deres 2009, s. 423].

odliczenia nadzwyczajnych obciążeń finansowych jest nieuchronność ich ponoszenia [Ettlich 2011, s. 282]. Zalicza się do nich, przykładowo, wydatki na opiekę zdrowotną, sanatorium, opiekę nad niepełnosprawnymi członkami rodziny, pogrzeb, rozwód czy też wydatki na postępowanie cywilne. Przepisy przewidują zmniejszenie podlegających odliczeniu kwot z omawianego tytułu o tzw. udział własny podatnika (tabela 2). Zależy on w danym roku podatkowym od sumy dochodów oraz od sytuacji rodzinnej podatnika.

3. Pozostałe odliczenia od dochodu i odliczenia od podatku

Zgodnie z § 10d ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych odliczeniu przed potrąceniem wydatków nadzwyczajnych i nadzwyczajnych obciążeń finansowych podlega także strata poniesiona przez podatnika [Dinkelbach 2012, s. 155]. Jej odliczenie nie ma jednak charakteru ulgi podatkowej. Jego zadaniem jest uwzględnienie przez ustawodawcę zasady opodatkowania dochodu w jego wartości netto (*Nettoprinzip*) [Schreiber 2012, s. 55]. Niemieckie prawo podatkowe wprowadza rozróżnienie pomiędzy horyzontalnym i wertykalnym rozliczaniem straty. W pierwszym przypadku strata z jednego źródła przychodów pomniejsza zysk lub nadwyżkę przychodów nad kosztami uzyskania z tego samego źródła. Przepisy przewidują liczne ograniczenia rozliczania strat (przykładowo istnieje możliwość odliczania określonych strat ze źródeł zagranicznych wyłącznie od określonych dochodów ze źródeł zagranicznych uzyskanych w państwie poniesienia straty). Strata w ramach rozliczenia międzyokresowego może być potrącona w roku poprzedzającym jej poniesienie do kwoty 1 mln euro. W sytuacji gdy pozostaje jeszcze nierozliczona strata, możliwe jest jej rozliczenie w kolejnych latach również do kwoty 1 mln euro. Jeśli strata do rozliczenia w latach kolejnych przekracza tę kwotę, to w przypadku gdy pozostają jeszcze dochody, można pozostałą część straty odliczyć, lecz tylko do wysokości 60% różnicy pomiędzy tymi dochodami a kwotą 1 mln euro.

W podatku dochodowym od osób fizycznych ustawodawca wprowadził ulgi mieszkaniowe. W większości przypadków ich odliczanie wiąże się jednak z kontynuacją praw nabytych. Ma to miejsce między innymi w odniesieniu do prawa do odliczenia wydatków podatnika poniesionych na nabycie, budowę lub rozbudowę domu albo mieszkania własnościowego. Podatnicy odliczają również wydatki na nabycie lub budowę budynków wykorzystywanych na zaspokojenie ich własnych potrzeb mieszkaniowych, jeżeli są one klasyfikowane jako zabytek architektoniczny lub zlokalizowane na niektórych obszarach przeznaczonych do rewitalizacji lub przeznaczonych pod zabudowę miejską.

Stosunkowo liczne są w niemieckim podatku dochodowym od osób fizycznych preferencje prorodzinne. Stosownie do § 32 ustawy regulującej zasady opodatkowania tym podatkiem podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia ulgi na dziecko (dzieci) (*Kinderfreibetrag*) wtedy, gdy na jego utrzymaniu pozostają dzieci spokrewnione z nim w pierwszym stopniu lub dzieci przysposobione, które nie ukończyły jeszcze 18 roku życia [Rick i in. 2013, s. 316]. Ulga ta stanowi alternatywę dla zasiłku na dziecko (dzieci) (*Kindergeld*) i jest odliczana, w sytuacji gdy oszczędność podatkowa z tytułu jej odliczenia jest większa niż kwota zasiłku. Wysokość tej ulgi prezentuje tabela 3. Ulga ta przysługuje także na dzieci, które ukończyły już 18. rok życia, a nie ukończyły jeszcze 21. roku życia i pozostają bez pracy oraz są zarejestrowane w Krajowym Urzędzie Pośrednictwa Pracy bądź nie ukończyły 25. roku życia i są w trakcie kształcenia zawodowego, mają przerwę w okresie kształcenia zawodowego nieprzekraczającą czterech miesięcy, ze względu na brak miejsc w danej placówce oświatowej lub zakładzie nie mogły podjąć lub kontynuować kształcenia zawodowego albo są w trakcie odbywania dobrowolnej rocznej służby społecznej lub ekologicznej. Ponadto podatnikowi przysługuje prawo do ulgi na dziecko, które nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie ze względu na upośledzenie umysłowe lub fizyczne, jeśli wystąpiło ono przed ukończeniem 25 roku życia [Endriss i in. 2012, s. 131]. Podatnicy posiadający dzieci mogą odliczyć dodatkowo ulgę na pokrycie kosztów opieki, wychowania i wykształcenia dziecka (*Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand*).

Niemieckie prawo podatkowe przewiduje możliwość potrącenia od podatku wielu odliczeń. Niektóre z nich dotyczą podatników uzyskujących dochody z określonych źródeł przychodu, w tym dochody z działalności w zakresie rolnictwa i leśnictwa, dochody z działalności gospodarczej czy dochody ze źródeł zagranicznych. Inne mogą być potrącone niezależnie od źródeł uzyskiwanych przychodów.

Tabela 3. Wybrane preferencje prorodzinne w Niemczech w 2014 roku

Preferencja podatkowa		Kwota preferencji (w euro)		
zasiłek na dziecko	liczba dzieci	dwoje dzieci	troje dzieci	czworo dzieci i każde kolejne
	kwota zasiłku	184	190	215
Ulga na dziecko (dzieci)		2184 na jedno dziecko na rodzica*		
Ulga na pokrycie kosztów opieki, wychowania i wykształcenia dziecka		1320 na jedno dziecko na rodzica*		

* Kwota podlega podwojeniu w przypadku wspólnego rozliczenia małżonków.

Źródło: [Einkommensteuergesetz 2009, §§ 32 i 66].

Przekazywanie darowizn na rzecz partii politycznej lub niezależnego związku wyborczego uprawnia podatnika do potrącenia przewidzianego ustawą odliczenia od podatku [Drenseck 2007, s. 2030]. Podatnik może odliczyć rocznie od podatku kwotę będącą równoważnością 50% wydatków poniesionych na ten cel, nie więcej jednak niż 828 euro.

Odliczenie od podatku przysługuje także podatnikom zatrudniającym pomoc domową w niepełnym wymiarze godzin, ponoszącym wydatki na wykonywanie prac domowych bez zatrudniania pomocy domowej w niepełnym wymiarze lub ponoszącym wydatki na prace rzemieślnicze wykonywane w gospodarstwie domowym (np. prace modernizacyjne, renowacyjne, naprawcze). W pierwszym przypadku kwota odliczenia nie może przekroczyć 20% poniesionych wydatków, nie więcej jednak niż 510 euro. W sytuacji ponoszenia wydatków na prace domowe wykonywane bez zatrudniania pomocy domowej ustawodawca wprowadził wyższy roczny limit kwotowy – 4000 euro. Wydatki na wykonanie prac rzemieślniczych mogą być odliczane natomiast do kwoty 1200 euro rocznie. Wydatki te mogą zostać potrącone, jeżeli podatnik nie odliczył ich jako kosztów uzyskania przychodów, wydatków nadzwyczajnych czy nadzwyczajnych obciążeń finansowych.

4. Ubytek dochodów publicznych w następstwie przysługującego podatnikom prawa do ulg podatkowych

W ostatnich kilkudziesięciu latach wzrosło znaczenie ulg podatkowych jako instrumentów prowadzonej przez państwo polityki gospodarczej i społecznej. Pomimo zgłaszanych przez polityków postulatów upraszczania systemów podatkowych systematycznie rośnie liczba i zakres tych ulg. Ulgi podatkowe są niekiedy częściej niż wydatki budżetowe stosowane w celach stymulacyjnych, redystrybucyjnych czy alokacyjnych. Przykładowo, z informacji Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych (US Department of the Treasury) oraz Wspólnego Komitetu ds. Podatków (Joint Committee on Taxation) wynika, że w raporcie zawierającym dane dla 1986 roku na temat ubytu dochodów w następstwie preferencji podatkowych wymieniono 119 pozycji tych preferencji, dla 1999 roku – 131, a dla 2013 roku – 169 [Estimates of Federal Tax Expenditures 2013, s. 1–50]. W 2013 roku ubytek dochodów publicznych w rezultacie tych preferencji był wyższy w tym państwie o 44% niż w 1986 roku. W przeważającej części wynikał on z wprowadzenia nowych i zwiększania zakresu wykorzystania już obowiązujących ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych [A Brief History]. Opisywane zjawisko

miało miejsce również w Niemczech. O ile bowiem w 1995 roku udział bezpośrednich subwencji federalnych w PKB i ubytku dochodów publicznych wynikającego z ulg podatkowych w PKB był zbliżony i wynosił około 0,5%, to w 2012 roku kwota tego ubytku była aż trzykrotnie wyższa od wartości udzielonych bezpośrednich subwencji federalnych [Thöne 2012, s. 5].

W Niemczech szacunki ubytku dochodów publicznych w następstwie przyznawania podatnikom prawa do preferencji podatkowych są przeprowadzane dla wszystkich szczebli sektora finansów publicznych [Tax Expenditures 2010, s. 88]. Uwzględniają one między innymi ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku dochodowym od osób prawnych, podatku przemysłowym, podatku od wartości dodanej, podatku ubezpieczeniowym, podatku od pojazdów mechanicznych oraz zharmonizowanych podatkach akcyzowych [Vierundzwanzigster Subventionsbericht 2013, s. 56–84]. W raporcie dla lat 2011–2014 wymieniono między innymi 20 preferencji podatkowych przynoszących największy ubytek dochodów publicznych. W podatku dochodowym od osób fizycznych są to: odliczenie zapłaconego podatku kościelnego, zwolnienie z opodatkowania dodatków do wynagrodzenia podstawowego za pracę w niedzielę, dni ustawowo wolne od pracy i pracę w godzinach nocnych, odliczenie od podatku dla podatników ponoszących wydatki na prace rzemieślnicze wykonywane w gospodarstwie domowym, odliczenie darowizn, odliczenie wydatków nadzwyczajnych o charakterze zabezpieczeniowym. Szacunki ich konsekwencji fiskalnych w latach 2011–2014 prezentuje tabela 4. Należy zauważyć, że ubytek dochodów publicznych z tytułu wymienionych w tabeli preferencji podatkowych stanowił od 46,3% w 2011 roku do 50,9% w 2014 roku ubytku dochodów publicznych z tytułu wszystkich preferencji podatkowych.

Większość wymienionych w tabeli 4 preferencji stanowi ulgi podatkowe w dosłownym rozumieniu, wyjątkiem jest zwolnienie z opodatkowania dodatków do wynagrodzenia podstawowego za pracę w niedzielę, dni ustawowo wolne od pracy i pracę w godzinach nocnych. Zwolnienie to dotyczy dodatków, których wartość nie przekracza:

- 25% wynagrodzenia podstawowego – w przypadku dodatków za pracę w godzinach nocnych, czyli pracę wykonywaną między godziną 22:00 a 6:00,
- 50% wynagrodzenia podstawowego – w przypadku dodatków za pracę w niedzielę,
- 125% wynagrodzenia podstawowego – w przypadku dodatków za pracę w dniu 31 grudnia i pozostałe dni ustawowo wolne od pracy,
- 150% wynagrodzenia podstawowego – w przypadku dodatków za pracę w dniach: 24 grudnia od godziny 14:00 i 25, 26 grudnia oraz 1 maja.

Tabela 4. Preferencje podatkowe skutkujące największym ubytkiem wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2011–2014 (mln euro)

Preferencja podatkowa	Rok			
	2011	2012	2013	2014
Odliczenie zapłaconego podatku kościelnego	3040	3210	3290	3380
Zwolnienie z opodatkowania dodatków do wynagrodzenia podstawowego za pracę w niedzielę, dni ustawowo wolne od pracy i pracę w godzinach nocnych	2455	2525	2575	2625
Odliczenie darowizn	1580	1660	1700	1750
Odliczenie od podatku dla podatników ponoszących wydatki na prace rzemieślnicze wykonywane w gospodarstwie domowym	1520	1520	1520	1520
Odliczenie wydatków o charakterze zabezpieczeniowym z wyjątkiem składek na dodatkowe ubezpieczenie rentowe	1640	1530	1410	1310
Odliczenie składek na dodatkowe ubezpieczenie rentowe	970	970	1120	1150
Preferencje podatkowe ogółem	24 188	23 657	23 336	23 050

Źródło: [Vierundzwanzigster Subventionsbericht 2013, s. 56–84].

W przypadku podjęcia pracy w godzinach nocnych, przed godziną 0:00 następuje podwyższenie limitu wskazanego dodatku uprawniającego do uzyskania prawa do zwolnienia do 40%. Ponadto za pracę w niedzielę i dni ustawowo wolne od pracy uznaje się także pracę wykonywaną w godzinach od 0:00 do 4:00 dnia kolejnego.

Wnioski co do skali ubytku dochodów publicznych w rezultacie ulg podatkowych można wyciągnąć także na podstawie danych statystycznych Federalnego Urzędu Statystycznego Niemiec (Statistisches Bundesamt Deutschland) wynikające z deklaracji podatkowych. Rzeczywiste kwoty odliczeń w przypadku poszczególnych kategorii ulg w latach 2007–2009 przedstawia tabela 5. Najwyższy ubytek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikał z odliczonych przez podatników wydatków nadzwyczajnych. Wydatki te stanowiły wówczas nieco ponad 70% wartości wszystkich odliczeń w rozpatrywanym podatku. W 2009 roku wysokość przeciętnego odliczenia z tego tytułu na jednego podatnika dokonującego odliczenia wyniosła 4622 euro, w tym wydatki o charakterze zabezpieczeniowym stanowiły około 88% kwoty tych odliczeń. Stosunkowo wysoki ubytek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowany jest ulgami prorodzinnymi. W 2009 roku ich udział w łącznym ubytku wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikającym z ulg podatkowych wynosił 8,0%.

Tabela 5. Konsekwencje fiskalne wybranych ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz kwoty ogółem odliczanej przez podatników straty w latach 2007–2009 (mld euro)

Kategoria ulgi	Rok		
	2007	2008	2009
Kwota wolna od opodatkowania ze względu na wiek podatnika	4,1	4,3	4,1
Kwota wolna od opodatkowania dla rodziców samotnie wychowujących dzieci	1,2	1,1	1,1
Wydatki nadzwyczajne	117,1	120,0	121,8
Nadzwyczajne obciążenia finansowe	10,3	10,4	10,9
Odliczenie straty	6,5	6,1	5,4
Pozostałe odliczenia od sumy zysków i nadwyżek przychodów nad kosztami uzyskania po potrąceniu kwot wolnych	2,9	4,0	4,5
Odliczenia z tytułu posiadania dziecka (dzieci)	18,3	19,1	13,6
Odliczenia od podatku	5,9	10,3	9,1
Razem	166,3	175,3	170,5
Podatek do zapłaty	193,0	199,1	187,7
Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych*	181,8	204,6	186,5

* Kwoty po uwzględnieniu zwrotów podatku i wpłat podatków zaległych.

Źródło: [Datensammlung 2013, s. 34].

Zakończenie

W Niemczech system ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych jest bardzo rozbudowany. Ustawodawca w tym państwie tak skonstruował podatek dochodowy od osób fizycznych, aby jego wysokość była dostosowana do zdolności podatkowej podatników. W podatku tym występuje więc wiele ulg pełniących różnicowane funkcje, w tym w szczególności funkcję społeczną i redystrybucyjną. Ulgi te są podzielone na kilka kategorii, z uwzględnieniem pełnionych funkcji i sposobu ich odliczania.

Przyznanie podatnikom prawa do wielu ulg podatkowych skutkuje istotnym ubytkiem dochodów publicznych z rozpatrywanego podatku. Likwidacja tych ulg mogłaby przyczynić się do zwiększenia tych dochodów aż o 90%. Do najbardziej kosztownych dla państwa ulg należy zaliczyć odliczenia wydatków nadzwyczajnych, w tym w szczególności wydatków o charakterze

zabezpieceniowym. Ze względu jednak na charakter tych ulg ich likwidacja mogłaby przynieść państwu więcej szkód niż korzyści. Większość wydatków o charakterze zabezpieczeniowym podlegających odliczeniu jest obowiązkowa. Stworzenie możliwości odliczenia składek na ubezpieczenie rentowe czy emerytalne jest powiązane z opodatkowaniem otrzymanych z tytułu ich opłaty rent i emerytur i ma na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania tego samego źródła dochodu.

Znaczący ubytek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wynika także z ulg o charakterze prorodzinny. Ulgi te mają jednak niewielki wpływ na dzietność kobiet. Biorąc pod uwagę wskaźnik urodzeń w Niemczech, można stwierdzić, że cechują się one niską skutecznością. Zakres tych ulg powinien zostać znacznie zredukowany. Zasadne jest bowiem utrzymanie w systemie podatkowym tego typu ulg jedynie wtedy, gdy mają one charakter społeczny, czyli ich udzielenie stanowi formę wsparcia dla osób niezdolnych.

Bibliografia

- Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318).
- A Brief History of Tax Expenditures, http://taxfoundation.org/article/brief-history-tax-expenditures#_ftn12 [dostęp: 10.05.2014].
- Blanke, E.A., Deres, R., 2009, *Ausbildungsförderungsrecht*, Kohlhammer GmbH, Stuttgart.
- Datensammlung zur Steuerpolitik, 2013, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Dinkelbach, A., 2012, *Ertragsteuern: Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer*, Springer Gabler, Köln.
- Drenseck, W., 2007, *Einkommensteuergesetz*, Verlag C.H. Beck, München.
- Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 18. Dezember 2013 (BGBl. I S. 4318).
- Einkommensteuerrichtlinien, R2 Umfang der Besteuerung, <http://www.einkommensteuerrichtlinien.de> [dostęp: 05.06.2014].
- Endriss, H.W., Baßendowski, W., Küpper, P., Schönwald, S., *Steuerkompendium*, Neue Wirtschaftsbrieft, Köln.
- Estimates Of Federal Tax Expenditures For Fiscal Years 2012–2017, 2013, The Joint Committee on Taxation, Washington.
- Ettlich, R. 2011, *Einkommensteuerrecht*, Boorberg Verlag, München.

- Jüttemeier, K.H., Lammers, K., 1979, *Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 63/64, Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kiel.
- Keil, C., Prost, J., 2010, *Pensions- und Unterstützungskassenzusagen an Gesellschafter-Geschäftsführer von Kapitalgesellschaften*, C.F. Müller, Hamburg.
- Litwińczuk H., (red.), 2013, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Niemeier, G., Schlierenkämper, K.P., Schnitter, G., Wendt, W., 2009, *Einkommensteuer*, Erich Fleischer Verlag, Achim bei Bremen.
- Rick, E., Gierschmann, T., Gunsenheimer, G., Martin, U., Schneider, J., 2013, *Lehrbuch Einkommensteuer*, Neue Wirtschaftsbrieft, Berlin.
- Schreiber U., 2012, *Besteuerung der Unternehmen: Eine Einführung in Steuerrecht und Steuerwirkung*, Springer Gabler, Wiesbaden.
- Surrey, S.S., 1974, *The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act of 1974*, Boston College Law Review, vol. 17, iss. 5, s. 679–737.
- Tax Expenditures in OECD Countries, 2010, OECD, Paris.
- Tax Reforms in EU Member States 2013 – Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, 2013, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels.
- Thöne, M., 2012, *18 Billion at one Blow: Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures*, FiFo Institute for Public Economics, FiFo Discussion Papers, No. 12–4, Köln.
- Vierundzwanzigster Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011–2014, 2013, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wellisch, D., Kroschel, J., 2012, *Besteuerung von Erträgen*, Verlag Franz Vahlen, München.