

dr Magdalena Rękas¹

Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wsparcie rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w Polsce w latach 1992–2013

WSTĘP

Od końca lat 90. XX wieku obserwujemy w Polsce stałą tendencję do spadku liczby urodzeń. Wskaźnik dzietności (ang. TFR) z poziomu 2,05 w 1990 roku obniżył się drastycznie do poziomu 1,22 w 2003 roku, by w 2012 wzrosnąć do 1,3 [GUS, ([http](#))], co oznacza, że jest o 0,9 niższy niż poziom zapewniający prostą zastępowalność pokoleń. Według danych OECD, w 2013 roku szacunkowy współczynnik dzietności w Polsce wyniesie 1,28 dziecka na jedną kobietę w wieku rozrodczym. Wskaźnik dzietności w Polsce za 2012 r. uplasował nas na 212. miejscu na 224 badane państwa [*Poziom dzietności...*, ([http](#))]. Stan ten jest niezmiernie groźny z punktu widzenia bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego. Trwały spadek liczby mieszkańców kraju niesie wiele negatywnych konsekwencji m.in.: ograniczenie podaży pracy, trudności z powiększaniem PKB, zagrożenie dla stabilności systemu finansów publicznych, czy systemu emerytalnego itd. Wobec takich zagrożeń, jedną z ważnych kwestii dla poprawy sytuacji demograficznej jest stworzenie długofalowych działań pobudzających wzrost urodzeń dzieci. Osiągnięcie tego celu nie jest możliwe bez stworzeniu systemu „zachęt” (preferencji) w polityce prorodzinnej, tak by w obliczu wyboru „kariera czy rodzina/dziecko” możliwe było połączenie obu celów.

Jednym z elementów wspierania polityki rodzinnej jest system podatkowy, który może być wykorzystywany do osiągnięcia określonych zachowań w gospodarstwie domowym, w tym decyzji o aktywności zawodowej i decyzjach prokreacyjnych. W ramach wsparcia rodziny, szczególnego znaczenia nabierają preferencje podatkowe najczęściej wbudowane do podatków dochodowych, które stanowią mogą instrument łagodzenia poziomu fiskalnego rodziny, w obli-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, WEZiT Jelenia Góra, ul. Nowowiejska 3, 58-500 Jelenia Góra, tel. +48 75 75 38 252, e-mail: magdalenarekas@ue.wroc.pl.

czu zwiększonych kosztów jej funkcjonowania w przypadku posiadania dzieci. Podkreślić bowiem należy, że podjęcie pracy dla osoby, która z racji opieki nad dzieckiem wykluczona była z rynku pracy, oznacza zwiększenie dochodów rodziny przy jednoczesnym wzroście obciążeń podatkowych i wzroście wydatków np. na zatrudnienie opiekunki czy opłacenie zbiorowych form opieki nad dzieckiem, na wychowanie i leczenie dzieci itd. Stan ten pogarsza sytuację „podatników – rodziców” względem podatników nieposiadających dzieci. Analizy dotyczące sprawiedliwości opodatkowania zalecają więc stosowanie rozmaitych przywilejów dla rodzin, aby wyrównać ich straty użyteczności wywołane opodatkowaniem względem podatników, którzy nie posiadają dzieci [Rękas, 2011, s. 304].

Celem artykułu jest prezentacja i próba oceny stosowanych w Polsce instrumentów wsparcia rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych. Dla zrealizowania celu zaprezentowano także aspekt teoretyczny ujęcia rodziny w polityce podatkowej państwa. Następnie omówiono preferencje podatkowe wspierające rodzinę obowiązujące w podatku PIT w Polsce po 1992 r. oraz przeprowadzono analizę danych statystycznych kwot preferencji podatkowych kierowanych do rodzin w Polsce w latach 2005–2011. W podsumowaniu dokonano oceny wykorzystywanych w Polsce instrumentów podatkowych na rzecz wspierania rodziny oraz wskazano pożądane kierunki zmian.

RODZINA JAKO ELEMENT POLITYKI PODATKOWEJ – ASPEKT TEORETYCZNY

Rodzina jest podstawowym podmiotem zainteresowania polityki społecznej, a w szczególności polityki rodzinnej. Celem tej polityki jest skonstruowanie takich mechanizmów i instytucji, które stworzą optymalne warunki do zakładania rodziny, jej rozwoju, prawidłowego funkcjonowania i zapewnienia trwałości niwelując tym samym negatywne zjawiska demograficzne [Balcerzak-Paradowska, 2005, s. 106]. Z kolei, przez politykę podatkową można rozumieć taką działalność, która zmierza do realizacji celów społecznych i gospodarczych przy użyciu instrumentów podatkowych [Brzeziński, 2009, s. 529]. Jak wynika z powyższych celów, odpowiednio skonstruowane podatki mogą służyć realizacji celów także polityki rodzinnej. Wymaga to jednak wypracowania spójnych, długoterminowych założeń obu polityk oraz dostosowania instrumentów i mechanizmów realizacji celów. Konstruując politykę podatkową nie można też pominąć ewolucji społeczeństwa (w tym zmian na gruncie rodziny) oraz administracyjnych procedur decyzyjnych [Bouvier, 2000, s. 175].

Przygotowane od 2004 r. przez Rządową Radę Ludnościową raporty o sytuacji demograficznej w Polsce wskazują bardzo dobitnie na załamanie się procesów „rodzinnotwórczych” [Sytuacja demograficzna..., 2006, (http)]. Przejawia się to w: spadku liczby zawieranych małżeństw, podniesieniu się wieku zawarcia pierwszego małżeństwa, zmniejszeniu trwałości małżeństw i wzroście współ-

czynnika rozwodów, zmniejszeniu dzietności rodzin i spadku urodzeń, wzroście liczby urodzeń pozamałżeńskich [Leszczyński, 2011, s. 75] i tym samym wejściu Polski w fazę kryzysu zastępowalności pokoleń. Demografowie alarmują, że w perspektywie 2030 r. doprowadzi to do zmniejszenia zaludnienia w Polsce o ponad 5% [Strzelecki, (http)].

W kontekście powyższych rozważań przyjąć należy, iż prowadzenie długofalowej polityki prorodzinnej jest dziś bezdyskusyjne i powinna ona stanowić ważny element strategii rozwoju państwa. Jednym z instrumentów realizacji celów strategicznych w obszarze polityki prorodzinnej mogą stać się instrumenty podatkowe. Takie założenie implikuje konieczność wieloaspektowej analizy, tak by stworzyć odpowiednią konstrukcję podatków i zapewnić skuteczność działań.

Istotnym problemem wykorzystania podatków do wspierania rodziny jest ustalenie zakresu stosowanych instrumentów podatkowych oraz ich relacja z pozostałymi instrumentami wspierania rodziny w Polsce (realizowanymi w ramach szeroko pojętej polityki rodzinnej). Wymaga to uwzględnienia następujących kwestii [Świech, 2013, s. 36–45]:

- wspierając rodzinę zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej należy wykorzystywać instrumenty podatkowe o charakterze generalnym, czyli powinny być one kierowane do wszystkich rodzin znajdujących się w określonej przez ustawodawcę sytuacji. Zakresu przywilejów podatkowych nie powinny determinować uwarunkowania odnoszące się jedynie do statusu majątkowego rodziny. Niedopuszczalne jest też ograniczenie stosowania preferencji do rodzin, w których nie są notowane zjawiska uznawane za patologiczne. Ponadto, rolą ustawodawcy jest dobór takich instrumentów podatkowych, które zapobiegać będą nadużyciom poprzez stwarzanie fikcyjnych podstaw do stosowania preferencji podatkowych, np.: w Polsce – wzrost liczby dzieci urodzonych w związkach nieformalnych, aby skorzystać z preferencji opodatkowania się jako samotny rodzic,

- instrumenty podatkowe wykorzystywane do realizacji celów polityki prorodzinnej powinny mieć charakter stymulacyjny i być niezależne od siebie, gdyż realizują odmienne funkcje. Systemy te powinny jednak ze sobą być ściśle skorelowane i uzupełniać się w tym sensie, że świadczenia z pomocy społecznej winny być objęte zakresem zwolnień lub ulg podatkowych.

W kontekście teoretycznym istotne staje się ustalenie cech, jakimi powinien charakteryzować się system podatkowy, aby został uznany za prorodzinny. W tym miejscu podkreślić należy, że „można jedynie mówić o elementach wpływających na prorodzinność systemu i z tej perspektywy oceniać go jako całość” [Wójtowicz, Smoleń, 1999, s. 21]. Ograniczenie to wynika z faktu, że podstawową funkcją podatków jest funkcja fiskalna, a dopiero w drugiej kolejności pełnią one funkcje pozafiskalne. Dlatego też podatki powinny być traktowane jako pośrednie narzędzie realizacji polityki prorodzinnej, a nie powinny być traktowane jako samodzielny i zasadniczy instrument wspierania rodzin [Wójtowicz, Smoleń, 1999, s. 22].

Ponadto, system podatkowy można uznać za prorodzinny, jeśli jest stabilny i realizuje zasadę pewności opodatkowania. Jeżeli celem jest zmiana niekorzystnych tendencji demograficznych, to dla podejmowania decyzji przez podatnika niezbędne jest posiadanie pewności, że norma prawa podatkowego nie ulegnie zmianie także po realizacji decyzji (tutaj np. po narodzinach dziecka).

Przyjąć też należy, że tylko część podatków i to w zakresie niektórych elementów konstrukcji mogą sprzyjać realizacji celów społecznych. Zdaniem autorki podatkami, w których można w najszerszym stopniu realizować cele prorodzinne są podatki dochodowe, które nawiązują do osobistej sytuacji dochodowej podatnika. Podstawowe znaczenie ma więc podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), a także częściowo podatek od towarów i usług (VAT).

Realizując cele prorodzinne w podatkach istnieją dwie grupy rozwiązań, które mogą zostać wbudowane w podatek PIT [Wójtowicz, Smoleń, 1999, s. 23]:

- konstrukcje, które nie mają charakteru bezpośrednio prorodzinnego, ale mają dla nich istotne znaczenie – sposób i zakres uwzględniania kosztów uzyskania przychodu, poziom dochodu wolnego od podatku, skala podatkowa i możliwość rozszerzania progów podatkowych przy skali progresywnej, wysokość stawek podatkowych,
- konstrukcje bezpośrednio służące rodzinie, jak zwolnienia i ulgi podatkowe.

Należy podkreślić, że teoretyczne opracowanie modelu podatku dochodowego sprzyjającego ochronie rodziny jest do dziś przedmiotem polemiki. Spory te dotyczą nie tylko samej koncepcji podatku, ale głównie metod i instrumentów umożliwiających realizację założonych celów prorodzinnych, a także ich efektywności [Święch, 2013, s. 39].

Elementy sporne przy konstrukcji optymalnego modelu opodatkowania rodziny to [Wójtowicz, 1999, s. 27 i n.]:

- jaki charakter ma mieć podatek – cedularny czy globalny? Pierwszy pozwala uwzględniać sytuację osobistą podatnika i rodziny, co daje możliwość ustalenia granicy opodatkowania rodziny, drugi zaś wydaje się optymalny, gdyż dotyczy wszystkich rodzin i ma charakter powszechny, aczkolwiek pożądane jest odrębne opodatkowanie niektórych źródeł dochodów (przychodów) lub ich zwolnienie np. świadczeń alimentacyjnych lub świadczeń z pomocy społecznej wspierających rodzinę,

- jaka koncepcja opodatkowania rodziny jest korzystna – kumulatywna czy indywidualna? W nowoczesnych konstrukcjach podatków dochodowych z reguły opodatkowaniu podlega każda osoba fizyczna osiągająca dochody oddzielnie. Nie wyklucza to jednak możliwości (przywilej, a nie obowiązek) łącznego opodatkowania członków rodziny jako następstwo uwzględnienia w podatku dochodowym wyższych kosztów utrzymania rodziny. Jednoznaczna ocena obu koncepcji nie jest możliwa, gdyż o tym, które rozwiązanie jest korzystniejsze dla członków rodziny, decyduje sposób wyliczenia podatku. Podkreślić należy, że w teorii opodatkowania wyodrębnia się także możliwość tzw. rozszczepiania łącznego dochodu

małżonków, czyli przypisanie każdemu z małżonków połowy dochodu rodziny i od tej połowy następuje odrębne opodatkowanie [Litwińczuk, 1989, s. 30–31],

– określenie stawek i skali podatkowej. W tym obszarze należałoby stwierdzić, że różnicowanie stawek podatkowych w zależności od statusu rodziny nie wydaje się uzasadnione, a za wysoce szkodliwe uznać należy stosowanie progresji globalnej,

– w jaki sposób wykorzystać ulgi i zwolnienia do realizacji celów prorodzinnych? Postulować tu należy o stosowanie ich w sposób spójny i konsekwentny z wykorzystaniem przypisanych im funkcji stymulacyjnych. Zgodnie z teorią opodatkowania, zwolnieniu podatkowemu podlegać powinny świadczenia z pomocy społecznej, alimenty i stypendia. Istotne jest także przeanalizowanie skutków wprowadzenia ulg i zwolnień w podatkach innych niż dochodowe np. podatek VAT (obniżenie stawek podatku na dobra służące wychowaniu dzieci, z uwzględnieniem jednak zasad harmonizacji podatku obowiązującego w UE) czy też podatkach majątkowych (podatek od nieruchomości i podatek od spadków i darowizn – zwolnienie pod określonymi warunkami elementów stanowiących transfery międzypokoleniowe).

W literaturze przedmiotu podejmowane są próby wskazania obszarów, w których możliwe jest oddziaływanie instrumentami podatkowymi na rozwój rodziny w Polsce oraz jaką formę powinny przybrać te instrumenty. Zestawienie takich propozycji prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Obszary i instrumenty podatkowe wspierające rozwój rodziny

Obszary	Cel	Instrumenty
Edukacja	Aktywizować postawy proprodukcyjne, co zwiększa szanse na rynku pracy.	Ulgi podatkowe na dojazd do szkół, zakup przyrządów służących doskonaleniu i kształceniu zawodowemu lub doksztalcanie się podatnika.
Zatrudnienie	Zwiększenie zdolności przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy. Mniejsze bezrobocie sprzyja rodzinie.	<ul style="list-style-type: none"> • Ulga związana z praktyczną nauką zawodu lub obniżenie składki na ubezpieczenie społeczne za przyuczenie nowego pracownika do zawodu • Uzupełniająco ulga z tytułu doskonalenia zawodowego.
Warunki mieszkaniowe	Wspieranie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.	<ul style="list-style-type: none"> • Ulga remontowa, co zahamuje dekapitalizację istniejących zasobów mieszkaniowych. • Ulga odsetkowa przy zakupie mieszkania na kredyt powiązana z systemem oszczędzania na mieszkanie.
System opieki nad dzieckiem	Ułatwienie dostępu do zorganizowanej formy opieki nad małym dzieckiem.	<ul style="list-style-type: none"> • Elastyczny system opłat za placówki opiekuńcze zależne od dochodów rodziny lub ulgi dla pracodawcy, który stworzy placówkę opiekuńczą.
Opieka zdrowotna	Zwiększenie dostępu do opieki zdrowotnej.	<ul style="list-style-type: none"> • Ulga z tytułu korzystania z niepublicznej służby zdrowia (dodatkový efekt to zmniejszenie szarej strefy w korzystaniu z prywatnych gabinetów lekarskich).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Świąch, 2013, s. 42–45].

Rekapitulując, należy stwierdzić, że aby uznać, iż system podatkowy zawiera elementa prorodzinne powinien on cechować się co najmniej następującymi parametrami: stabilność, zróżnicowanie, indywidualizowanie zwłaszcza w elementach konstrukcji podatków dochodowych oraz prostymi konstrukcjami podatkowymi, tak by uznać go za system powszechnie obowiązujący i trwały.

PREFERENCJE PODATKOWE W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE PO 1992 ROKU

Instrumenty polityki rodzinnej stosowane po 1992 roku obejmowały świadczenia pieniężne (głównie zasiłki), instrumenty umożliwiające godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi (urlopu i zasiłku), usługi społeczne (głównie edukacyjne oraz opiekę zdrowotną), a także preferencje podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych [Balcerzak-Paradowska, 2004, s. 141–145], które będą przedmiotem rozszerzonej analizy.

Wprowadzając od 1 stycznia 1992 roku jednolity podatek dochodowy od osób fizycznych dokonano istotnej korekty opodatkowania rodziny [Kulicki, 2011, s. 9], tj.:

- wdrożono obowiązującą do dzisiaj zasadę rozdzielności podmiotowej małżonków, czyli odrębne opodatkowanie ich dochodów z jednoczesną możliwością wyboru przez małżonków wspólnego opodatkowania osiągniętych przez nich dochodów;
- pozostawiono w niezmienionej postaci zasadę łączenia dochodów małoletnich dzieci z dochodami rodziców;
- wbudowano tzw. ulgi celowe: na kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach niepublicznych oraz na dojazd dzieci do szkoły, a także ulgę zdrowotną za korzystanie z niepublicznej służby zdrowia;
- umożliwiono osobom samotnie wychowującym dzieci skorzystanie ze szczególnych zasad opodatkowania;
- zlikwidowano ulgę podatkową polegającą na odliczeniu od dochodu kwoty wolnej od podatku na dzieci oraz nieosiągającego dochodów małżonka pozostającego na utrzymaniu podatnika;
- w 2003 r. zwolniono z podatku dochodowego świadczenie rodzinne, dodatki rodzinne i pielęgnacyjne, a także świadczenia z pomocy społecznej przewidziane w ramach wspierania rodzin;
- w 2007 r. wprowadzono ulgę na dzieci jako odliczenie od podatku.

Cel i warunki stosowania poszczególnych preferencji podatkowych wbudowanych do podatku PIT od 1992 r. w Polsce i wciąż obowiązujących prezentuje tabela 2.

**Tabela 2. Preferencje podatkowe w podatku PIT obowiązujące w Polsce
– stan na 1 maja 2013 roku**

Preferencja Podatkowe w PIT	Cel preferencji	Warunki jej uzyskania
1	2	3
Łączne opodatkowanie małżonków (1992 r.)	Obniżenie progresji podatkowej małżonków osiągających zróżnicowane dochody.	Z wnioskiem o łączne opodatkowanie małżonków mogą wystąpić małżonkowie: <ul style="list-style-type: none"> • podlegający nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu • pozostający w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy • między którymi istnieje przez cały rok podatkowa wspólnota majątkowa. Ustawodawca przewidział także wyłączenia szczególne, tj. gdy jeden z małżonków rozlicza się według zryczałtowanego podatku dochodowego lub podatku liniowego. Po spełnieniu ww. warunków oblicza się podatek w podwójnej wysokości od połowy łącznych dochodów, co oznacza możliwość skorzystania z dwóch kwot zmniejszających podatek oraz obniżenia stawki podatku, gdy małżonkowie znajdują się w różnych progach podatkowych lub też jedno z nich nie pracuje.
Opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci (1992 r.)	Wsparcie osób samotnie wychowujących dzieci poprzez obniżenie obciążeń podatkowych.	Za osobę samotnie wychowującą dziecko uważa się pannę, kawalera, wdowę, wdowca, rozwódkę, rozwodnika, osobę, wobec której orzeczono separację, jeżeli „ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci” małoletnie oraz bez względu na wiek, jeśli na dziecko orzeczono zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną do ukończenia 25. roku życia uczące się w szkołach. Podatnik oblicza podatek w podwójnej wysokości od połowy łącznych dochodów, co oznacza możliwość skorzystania z dwóch kwot zmniejszających podatek oraz ewentualnie obniżenia stawki podatku.
Zwolnienie z podatku dochodowego świadczeń rodzinnych oraz świadczeń o charakterze pomocy społecznej (2003 r.)	Częściowa rekompensata kosztów wychowywania dziecka (zasiłek rodzinny). Poprawa sytuacji osób o najniższych dochodach.	Otrzymywanie świadczeń rodzinnych nie skutkuje powstaniem po stronie podatnika przychodu podlegającego opodatkowaniu. Istotne jest również to, że począwszy od 2009 r. z fiskusem nie musi rozliczać się również osoba, której umorzono kwotę nienależnie od pobranych świadczeń rodzinnych.

1	2	3															
<p>Ulga na dzieci – odliczenie od podatku (2007 r.) zmodyfikowania od 1.01.2013 r.</p>	<p>Wsparcie rodzin wychowujących dzieci</p>	<p>Podatnik ma prawo odliczyć od podatku na małoletnie dziecko kwotę 92,67 zł za każdy m-c kalendarzowy, w którym w stosunku do tego dziecka wykonywał władzę rodzicielską lub pełnił funkcję opiekuna prawnego, o ile dziecko z nim zamieszkiwało lub sprawowało opiekę jako rodzina zastępcza. Odliczenie przysługuje także na pełnoletnie dziecko uczące się, które nie ukończyło 25. roku życia, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskało dochodów podlegających opodatkowaniu według skali podatkowej powyżej dochodu wolnego od podatku, tj. od 2009 r. kwoty 3091 zł, z wyjątkiem renty rodzinnej.</p> <p>Od 1.01.2013 r. ulgę zmodyfikowano:</p>															
		<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="471 607 611 693">Dziecko</th> <th data-bbox="611 607 855 693">Dochód mniejszy/równy 112 000 zł *</th> <th data-bbox="855 607 1060 693">Dochód większy niż 112 000 zł *</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="471 693 611 748">Pierwsze</td> <td data-bbox="611 693 855 748"> <ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c </td> <td data-bbox="855 693 1060 748"> <ul style="list-style-type: none"> • brak ulgi </td> </tr> <tr> <td data-bbox="471 748 611 802">Drugie</td> <td data-bbox="611 748 855 802"> <ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c </td> <td data-bbox="855 748 1060 802"> <ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c </td> </tr> <tr> <td data-bbox="471 802 611 857">Trzecie</td> <td data-bbox="611 802 855 857"> <ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c </td> <td data-bbox="855 802 1060 857"> <ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c </td> </tr> <tr> <td data-bbox="471 857 611 911">Czwarte</td> <td data-bbox="611 857 855 911"> <ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c </td> <td data-bbox="855 857 1060 911"> <ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c </td> </tr> </tbody> </table>	Dziecko	Dochód mniejszy/równy 112 000 zł *	Dochód większy niż 112 000 zł *	Pierwsze	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • brak ulgi 	Drugie	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 	Trzecie	<ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c 	Czwarte	<ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c
		Dziecko	Dochód mniejszy/równy 112 000 zł *	Dochód większy niż 112 000 zł *													
		Pierwsze	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • brak ulgi 													
		Drugie	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 1112,04 rok • 92,67 m-c 													
Trzecie	<ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 1668,12 rok • 139,01 m-c 															
Czwarte	<ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c 	<ul style="list-style-type: none"> • 2224,08 rok • 185,34 m-c 															
<p>* <i>Dochód łączny małżonków lub osób samotnie wychowujących dzieci tj. dochód wg skali + dochód wg podatku liniowego + zbycie papierów wartościowych – składki na ZUS.</i></p>																	
<p><i>UWAGA: W przypadku osób w związkach nieformalnych próg wynosi jedynie 56 000 zł.</i></p>																	

Źródło: opracowanie własne w oparciu o ustawę z dnia o podatku dochodowym od osób fizycznych z 26 lipca 1991 r. (DzU z 1991 r. nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

Analiza danych zawartych w tabeli 2 wskazuje, że okres 1992–2013 można podzielić na dwa etapy. W pierwszym etapie (lata 1992–2002) polski system podatkowy w niewielkim stopniu uwzględniał problemy rodziny. Zawierał on jedynie dwie preferencje podatkowe: wspólne opodatkowanie małżonków oraz preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dziecko. W drugim etapie lata (2003–2013) zaczęto dostrzegać narastający problem spadku dzietności, co zaowocowało wprowadzeniem zwolnień podatkowych i świadczeń na rzecz rodziny, a w 2007 r. wprowadzeniu ulgi na dzieci jako odliczenia od podatku. Podkreślić należy, że w badanym okresie modyfikowano także istniejące ulgi, doprecyzowując podmioty uprawnione, np. doprecyzowano warunki uprawniające małżonków do wspólnego opodatkowania, czy pojęcie „osoby samotnie wychowującej dzieci”, a także wprowadzono wyłączenia we wspólnym opodatkowaniu małżonków. Wprowadzona w 2007 r. ulga na dzieci jako

odliczenie od podatku była 2-krotnie modyfikowana. Pierwsza modyfikacja w 2009 r. dotyczyła zmiany trybu rozliczenia ulgi na dzieci z rocznego na miesięczny (wykluczyło to pełny odpis od podatku nawet wtedy, gdy dziecko urodziło się np. w grudniu – aktualnie ulga odliczana jest od miesiąca urodzenia dziecka do miesiąca, w którym rodzice tracą prawo do ulgi). Druga zmiana obowiązująca od 1 stycznia 2013 r. uzależniła ulgę na dzieci od liczby dzieci i poziomu dochodu rodziny. Zmiana ta ma promować rodziny wielodzietne (ulga rośnie od trzeciego dziecka), choć z drugiej strony pozbawia ulgi osoby o dochodzie łącznym powyżej 112 tys. zł rocznie przy pierwszym dziecku, co na gruncie teoretycznym oznacza dyskryminację i złamanie zasady solidarności podatkowej. Ponadto, dochód rodziny w przypadku osób żyjących w związkach nieformalnych został zmniejszony o połowę, co ma na celu promowanie rodziny sformalizowanej.

Warto też przeanalizować poziom wsparcia kierowanego w Polsce do rodzin. Z możliwości łącznego opodatkowania dochodów skorzystało w rozliczeniu za rok 2005 – 44,5% ogółu podatników rozliczających się wg skali, za rok 2006 – 39,58% ogółu podatników, za 2007 – 39,81%, za rok 2008 – 40,01%, za rok 2009 – 40,01%. Efekty (mierzone poziom korzyści dla podatnika, a zmniejszeniem wpływów podatkowych do budżetu) łącznego opodatkowania dochodów małżonków prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Poziom preferencji podatkowych wspierających rodzinę w podatku PIT w Polsce w latach 2005–2011 według danych Ministerstwa Finansów

Wyszczególnienie	Poziom preferencji podatkowych (w mln zł)							Odsetek w PKB rok 2011
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Łączne opodatkowanie dochodów małżonków <i>dynamika w %</i>	2740 <i>100%</i>	3008 <i>109%</i>	3058 <i>102%</i>	4054 <i>133%</i>	2693 <i>66%</i>	2880 <i>107%</i>	2979 <i>103%</i>	0,20 %
Opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci <i>dynamika w %</i>	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	385 <i>100%</i>	334 <i>87%</i>	335 <i>100%</i>	b.d.
Ulga na dzieci – odliczenie od dochodu <i>dynamika w %</i>	Brak ulgi		5432 <i>100%</i>	6044 <i>111%</i>	5633 <i>93%</i>	5684 <i>101%</i>	5740 <i>101%</i>	0,38 %

Źródło: opracowanie własne w oparciu o [*Preferencje*..., 2013, s. 21–26].

Istotne w analizie danych jest znaczne zmniejszenie kwoty „korzyści podatkowych” dla wspólnie rozliczających się małżonków za rok 2009. Spowodowa-

ne to było obniżeniem progresji podatkowej – od 1.01.2009 roku. Wówczas zmieniono skalę podatkową zmniejszając ją z 3 do 2 progów podatkowych z nowymi poziomami oraz zmieniono poziom stawek podatkowych. Zmiana progresji podatkowej znacznie zmniejszyła średnie korzyści podatnika z tytułu wspólnego opodatkowania małżonków, które wynosiły odpowiednio: rok 2005 – 257 zł, rok 2006 – 316 zł, rok 2007 – 314 zł, rok 2008 – 408 zł do zaledwie 272 zł w 2009 roku [*Preferencje...*, 2010, s. 26].

W latach 2005–2009 nie prowadzono szczegółowych analiz korzyści i kosztów preferencyjnego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci, dlatego też nie jest możliwe zaprezentowanie analogicznych zestawień jak w przypadku wspólnie rozliczających się małżonków. Z kolei w latach 2009–2011 nastąpił najpierw spadek preferencji podatkowych na rzecz osób samotnie wychowujących dzieci (spadek o 13% w roku 2010 w stosunku do roku 2009) i następnie stabilizacja poziomu korzyści. Spadek preferencji można wiązać z doprecyzowaniem pojęcia „osoby samotnie wychowującej dziecko”, co nastąpiło od 1 stycznia 2009 r. oraz wzmożonymi kontrolami organów podatkowych jako skutek sygnałów o korzystaniu z tej preferencji przez osoby nieuprawnione.

Z kolei, ulga z tytułu wychowywania dzieci wprowadzona w 2007 r. dotyczy możliwości odliczenia od podatku określonej kwoty za każde dziecko. Kwota ta wynosiła: w 2007 r. – 1145,08 zł na dziecko, w 2008 r. – 1173,70 zł, zaś w latach 2009–2012 po 1112,04 zł. W roku 2013 kwota zależy od liczby dzieci (por. tabela 2). Podkreślić jednak należy, że w 2007 r. z ulgi na dziecko skorzystało w Polsce 16,4% ogółu podatników, w 2008 r. – 17,21%, a w 2009 r. – 17,71%, [*Preferencje...*, 2010, s. 26], zaś w latach 2010–2012 poziom ten oscylował wokół 17% ogółu podatników [*Preferencje...*, 2013, s. 21]. Tym samym po początkowym niewielkim wzroście, nastąpiło zmniejszanie się liczby dzieci, na które korzystano z odpisu od podatku. Świadczyć to może o spadku dochodów w rodzinach uprawnionych do ulgi na dzieci. Zauważyć bowiem należy, że przy niższych dochodach, poziom płaconego podatku maleje i nie wystarcza na pełne „skonsumowanie” ulgi na dzieci. Według symulacji autorki – dla pełnego odliczenia ulgi na jedno dziecko podatnik w 2012 r. musiał zarabiać netto 175% obowiązującej płacy minimalnej. W przypadku zaś płacy minimalnej podatnik mający na wychowaniu dziecko skorzysta jedynie z części ulgi. Jednocześnie podkreślić należy, że poza wsparciem są dzieci osób niepłacących podatku od osób fizycznych, a więc rolnicy i osoby utrzymujące się wyłącznie ze świadczeń o charakterze socjalnym, które w polskim systemie podatkowym zostały zwolnione z podatku. Sytuacja ta łamie opisywane wcześniej teoretyczne zasady prorodzinności podatku dochodowego.

Od 2010 r. Ministerstwo Finansów corocznie prezentuje raport dotyczący wykorzystania preferencji podatkowych. Globalnie warto zauważyć, że poziom preferencji podatkowych w Polsce systematycznie rośnie: w 2009 r. stanowiły one kwotę 59,5 mln zł, w 2010 r. już 67,2 mln zł, by w 2011 r. osiągnąć poziom

72 mln zł [*Preferencje...*, 2013, s. 16]. Szczegółowa analiza raportu dotyczącego preferencji podatkowych w Polsce z 2013 r. potwierdza, iż głównym obszarem wspieranym przez państwo za lata 2009–2011 była „rodzina i pomoc socjalna”. Wydatki państwa na ten cel wyniosły w 2011 r. 35,8 mld zł, czyli 2,4% PKB. W obszarze tym w stosunku do 2010 r. nastąpił wzrost wartości preferencji o 3,8 mld zł. Należy też podkreślić, że obszar „rodzina i pomoc socjalna” stanowił 50% wszystkich preferencji funkcjonujących w polskim systemie podatkowym. W zakresie podatku PIT preferencje podatkowe w obszarze „rodzina i pomoc socjalna” w 2011 r. wyniosły 11,7 mln zł, co stanowiło 0,77% PKB, w podatku VAT 24 mln zł, co stanowiło 1,58% PKB i pozostałe podatki na poziomie 0,1 mln zł (0,05% PKB) [*Preferencje...*, 2013, s. 19–20].

Reasumując, analiza danych w zakresie poziomu i rodzajów preferencji podatkowych wspierających rodzinę w Polsce wskazuje, iż systematycznie rośnie znaczenie instrumentów podatkowych w polityce prorodzinnej realizowanej w Polsce.

PODSUMOWANIE

Konkludując należy stwierdzić, że pogarszająca się sytuacja demograficzna w krajach UE zmusza do zrewidowania polityk prorodzinnych realizowanych w poszczególnych krajach. Polski system podatkowy stopniowo zwiększa swój poziom prorodzinności, czego dowodem jest fakt, że w badanym okresie wprowadzono lub zmodyfikowano preferencje podatkowe kierowane do rodzin rozszerzając ich zakres.

Za najbardziej prorodzinny element konstrukcji podatku dochodowego uznać należy ulgę na dzieci funkcjonującą jako „odliczenie od podatku”. Z tytułu tejże ulgi w latach 2007–2011 corocznie rodziny uzyskiwały średnio 5706 mln zł. Podkreślić jednak należy, że ulga na dziecko odliczana od podatku jest rozwiązaniem wyjątkowo selektywnym. W praktyce rodziny o niskich i przeciętnych dochodach korzystają z niej tylko w nieznacznym stopniu z uwagi na za niski poziom płaconego podatku. Paradoksalnie więc ulga na dzieci wspiera głównie rodziny o znacznych dochodach, w przypadku których aspekt podatkowy prawdopodobnie nie ma większego znaczenia przy planowaniu liczby posiadanych dzieci.

Zdaniem autorki, warte rozważenia jest zmodyfikowanie istniejącej w Polsce ulgi prorodzinnej w taki sposób, aby jej część lub całość była powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę i edukację ich dzieci, a jednocześnie jej wykorzystanie należałoby uzależnić (wzorem np. Estonii) od aktywności zawodowej obojga rodziców. Brak warunku zatrudnienia przy korzystaniu z ulg prorodzinnych powoduje, że szczególnie kobiety, osiągające na rynku pracy niskie dochody, rezygnują z zatrudnienia, czerpiąc korzyści ze wspólnego opodatkowania z mężem. Uzależniając wspólne opodatkowanie rodziców od ich aktywności zawodowej można by było rozważyć także stopniową likwidację

systemu ulg rodzinnych (wzorem krajów skandynawskich) i przeznaczenie środków finansowych z tego tytułu, na bezpośrednie dofinansowanie opieki nad dziećmi pracujących rodziców lub całkowita likwidacja ulgi na dzieci jako odpisu od podatku i wprowadzenie kwot wolnych od podatku rosnących wraz z liczbą dzieci i ich wiekiem, również uzależniając preferencje podatkowe od kryterium nie tylko dochodowego i liczby posiadanych dzieci (jak ma to miejsce od 1.01.2013 r.), ale też od zatrudnienia obojga rodziców lub osoby samotnie wychowującej dziecko. Ciekawym rozwiązaniem jest ulga stosowana w Estonii, krajach skandynawskich i Francji, tj. ulga dla rodziców wychowujących dzieci i pracujących w domu.

LITERATURA

- Balcerzak-Paradowska B., 2004, *Rodzina i polityka rodzinna na przełomie wieków*, IPISS, Warszawa.
- Balcerzak-Paradowska B., 2005, *Polityka rodzinna w Polsce w XXI wieku* [w:] *Rodzina, Etyka, Ekonomia*, red. R. Horodeńska i in., Wyd. Wyższe Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
- Bouvier M., 2000, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Wyd. KIK Konieczny i Kruszewski, Warszawa.
- Brzeziński B., 2003, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA, Toruń.
- GUS, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl_do_2012.pdf (dostęp 8.03.2013).
- Leszczyński M., 2011, *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku*, Difin, Warszawa.
- Litwińczuk, 1989, *Opodatkowanie rodziny*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Poziom dzietności w Polsce jest dramatycznie niski*, www.forsal.pl/1504273/polska-zajmuje-212-miejsce-na-swiecie-pod-wzglem-poziomu-dzietnosci/ (dostęp 11.05.2013).
- Preferencje podatkowe w Polsce*, 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, 2013, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Rękas M., 2011, *Taxation as an instrument of family policy: effects for women's employment* [w:] *Transformations in Business & Economics*, red. T. Bernat, Vilnius 2011, Vol.10, No. 2A (23A).
- Rękas M., 2009, *Rodzic-pracownik a rynek pracy* [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej w początkach XXI wieku*, red. A. Rączaszka, A. Barteczka, A. Lorek, Prace Naukowe, Katowice.
- Sytuacja demograficzna Polski*, Raporty GUS z lat 2005–2011, Warszawa, www.stat.gov.pl.
- Strzelecki Z., 2004, *Wstęp do raportu z 2004 r. o sytuacji demograficznej w Polsce*, www.stat.gov.pl.

- Świąch K., 2013, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowych*, Wyd. LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 1991 r. nr 80, poz. 350 z późn. zm.).
- Wójtowicz W., Smoleń P., 1999, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.

Streszczenie

Niekorzystne trendy społeczno-demograficzne w Unii Europejskiej, a w szczególności starzenie się społeczeństwa i spadek dzietności zmuszają do zmiany polityk prorodzinnych. Jednym z elementów polityki rodzinnej jest system podatkowy, który może być wykorzystywany do wsparcia określonych zachowań w gospodarstwie domowym. Szczęólnego znaczenia nabierają tu ulgi prorodzinne, które stanowią istotny instrument łagodzenia poziomu fiskalnego rodziny, w obliczu zwiększonych kosztów jej funkcjonowania w przypadku posiadania dzieci.

Celem artykułu jest prezentacja i próba oceny stosowanych w Polsce instrumentów wsparcia rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT). Przeprowadzono też analizę kwot preferencji podatkowych skierowanych do rodzin w Polsce w latach 2005–2011.

Autorka zauważa, iż polski system podatkowy zawiera jedynie dwa elementy konstrukcji podatkowych o charakterze prorodzinym: ulga na dzieci jako odliczenie od podatku oraz wspólne rozliczenie osób samotnie wychowujących dziecko z dzieckiem. Kształt obecnej ulgi na dzieci jako odpis od podatku sprawia, że im więcej dzieci posiada rodzina, z tym mniejszych ulg korzysta. Paradoksalnie więc ulga na dzieci wspiera głównie rodziny o znacznych dochodach, w przypadku których aspekt podatkowy prawdopodobnie nie ma większego znaczenia przy planowaniu liczby posiadanych dzieci.

Zdaniem autorki, warte rozważenia jest zmodyfikowanie istniejącej w Polsce ulgi prorodzinnej w taki sposób, aby jej część lub całość była powiązana z kosztami ponoszonymi przez rodziców na opiekę i edukację ich dzieci, a jednocześnie jej wykorzystanie uzależnić od aktywności zawodowej obojga rodziców.

Słowa kluczowe: polityka prorodzinna, podatek dochodowy od osób fizycznych, preferencje podatkowe, ulga podatkowa na dzieci

Family Support in the Personal Income Tax (PIT) in Poland in the Years 1992–2013

Summary

Disadvantageous social & demographic trends in the European Union, in particular, ageing of the society and the decrease in the reproduction force a change in family policy. Tax system is an instrument of family policies which may be used to stimulate specific household decisions related to employment and childbearing. In this regard, family-oriented allowances, reliefs and special taxation rates are of special importance as they can significantly reduce the tax burden of a family as its overall expenditure grows along with procreation.

The purpose of this article is to present and test evaluation instruments used in Poland support the family in PIT. An analysis of the statistical data of the amounts of tax preferences targeted at families in Poland in 2005–2011.

The author notes that the polish tax system includes only two elements of pro-family character tax structures: child relief – in form of deduction from tax and a joint settlement of tax by individual parent with a child. Form of the present child tax relief (form of deduction from tax) makes that the higher number of children in a family the lower tax relief is. Paradoxically, therefore, relief for children supports mainly families with substantial income, where the tax aspect probably does not matter much when planning the amount of children they have.

According to the author, it is worth considering in Poland to modify an existing family allowance in such a way that its part or the whole should be linked to the costs incurred by parents on the care and education of their children, and at the same time – dependent on professional activity of both parents.

Keywords: family promoting policy, Personal Income Tax, tax preferences, tax relief for children

JEL: H20, H31, J01, J11