

Monika Pasternak-Malicka

Politechnika Rzeszowska

e-mail: malicka@prz.edu.pl

ULGA PRORODZINNA W POLSCE I WYBRANYCH KRAJACH A REALIZACJA ZASAD SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ

PRO-FAMILY TAX BENEFITS IN POLAND AND SELECTED COUNTRIES AS A WAY OF IMPLEMENTING THE RULE OF FAIR TAXATION

DOI: 10.15611/pn.2017.488.15

JEL Classification: H20, H24, D63

Streszczenie: *Cel* – podstawowym celem niniejszej publikacji jest analiza ulgi prorodzinnej w aspekcie zasady sprawiedliwości podatkowej. *Metodologia badania* – osiągnięcie celu wymagało wykorzystania metod opisowo-statystycznych. Wykorzystano także metodę bezpośrednią – kwestionariuszową. *Wynik* – przeprowadzona analiza statystyczna wskazuje, iż ulga prorodzinna jest instrumentem adresowanym do rodzin wielodzietnych zamożnych i mimo dokonanych zmian w zasadach jej naliczania jest trudno dostępna dla najmniej zarabiających. Równocześnie wyniki badań empirycznych sygnalizują, że istnieje duże poparcie społeczne dla zwiększania katalogu ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych jako elementu technicznego dającego większe poczucie sprawiedliwości. *Oryginalność/wartość* – zasadniczą wartością tej publikacji jest analiza zasady sprawiedliwości w podatku osobistym w aspekcie prorodzinnym. Znamiona oryginalności nadają natomiast prezentowane badania empiryczne przeprowadzone wśród gospodarstw domowych.

Słowa kluczowe: ulgi podatkowe, sprawiedliwość podatkowa, zasady podatkowe.

Summary: The primary purpose of this publication is to analyze pro-family relief in the context of the principle of tax justice. Target implementation required the use of descriptive methods. The direct method – questionnaire was also used. Statistical analysis indicates that family allowance is an instrument addressed to large families of wealthy people and despite the changes made in the way it was calculated it is unattainable for those with lower income. At the same time the results of empirical research show there is considerable public support for increasing the catalog of personal income tax relief as a technical element giving greater sense of justice. The main value of this publication is the analysis of the principle of personal income tax in the pro-family aspect. The empirical research carried out among households, which is presented in this article, gives it the signs of originality.

Keywords: tax reliefs, tax justice, tax rules.

1. Wstęp

We współczesnych gospodarkach podatki przestały pełnić jedynie funkcje fiskalne, stały się one również narzędziem regulacyjnym polityki społecznej, między innymi dzięki zastosowaniu preferencji podatkowych o charakterze prorodzinny. Zatem celem długookresowym polityki społecznej ma być wsparcie decyzji o rodzicielstwie, choć równocześnie system podatkowy powinien spełniać postulaty sprawiedliwości podatkowej.

Celem niniejszej publikacji jest analiza ulgi prorodzinnej w aspekcie zasady sprawiedliwości podatkowej. W pierwszej części publikacji przedstawiono podstawy teoretyczne zasad sprawiedliwości podatkowej, a w kolejnej omówiona została istota ulgi obowiązującej w Polsce i wybranych krajach. Realizacja tego zadania wymagała wykorzystania metod opisowo-statystycznych, a w szczególności analizy kształtowania się poziomu minimalnych dochodów uprawniających do odliczenia całej wysokości ulgi prorodzinnej w zależności od liczby dzieci. Wykorzystano także metodę bezpośrednią – kwestionariuszową. W artykule posłużono się fragmentami własnych badań ankietowych z lat 2007-2017 w celu dokonania próby oceny sprawiedliwości podatkowej w podatku osobistym w ujęciu subiektywnym.

2. Zasady sprawiedliwości podatkowej

W literaturze przedmiotu brakuje jednolitej definicji sprawiedliwości podatkowej. T. Famulska [1996, s. 3-4] wskazuje na sprawiedliwość w ujęciu obiektywnym, mającym wymiar praktyczny, oraz subiektywnym, czyli postrzeganie podatków przez samych podatników. J. Gliniecka i J. Harasimowicz [1997, s. 1] przyjmują, iż zagadnienie sprawiedliwości jest wręcz niemożliwe do określenia. Podobnie A. Gomułowicz [1997, s. 85] stoi na stanowisku, że opisywanego problemu nie da się wyczerpać w sposób ostateczny, chociaż autor ten opowiada się za opodatkowaniem według zasady zdolności płatniczej. Jego zdaniem miarą zdolności płatniczej jest „indywidualna korzyść utracona w wyniku opodatkowania” [Gomułowicz 2001, s. 24]. Według N. Gajl obecne interpretowanie zasady sprawiedliwości podatkowej zakłada, że „równość” obciążeń fiskalnych ze względu na różne warunki, w których znajdują się obywatele, może prowadzić do nieproporcjonalnych obciążeń [Gajl 1995]. Autorka podkreśla, iż o tym, czy opodatkowanie jest sprawiedliwe, decyduje nie jedna danina, lecz cały kompleks podatków obowiązujących w danym państwie [Gajl 1992, s. 143].

Sprawiedliwość podatkową w nieco szerszym kontekście rozpatruje L. Kurowski, według którego sprawiedliwością „w danym państwie i danym czasie jest to, co legalnie powołany organ legislacji ustanowił jako prawo” [Kurowski 1996, s. 25]. Ustanawiając podatki, ustawodawca wkracza w obszar praw podmiotowych obywateli, sięgając do ich praw własności. Naturalną granicą opodatkowania są zatem

z jednej strony potrzeby finansowe państwa, z drugiej zaś zdolności płatnicze podatników [Łączkowski 1992, s. 119]. Zasady sprawiedliwości podatkowej mają między innymi pokazać, jak należy rozwiązać konflikt pomiędzy interesem obywatela a interesem władz publicznych.

Zasady podatkowe to postulaty teorii pod adresem ustawodawstwa podatkowego dotyczące prawidłowego opodatkowania [Litwińczuk (red.) 2006, s. 69]. Za twórcę pierwszych zasad podatkowych (zasada równości, pewności, tanioci, dogodności) uznawany jest A. Smith, choć w literaturze podkreśla się, że zasady te już wcześniej sformułował H. Home [Owsiak 2013, s. 46]. Pojęcie sprawiedliwości jest trudne do zdefiniowania ze względu na swoją niejednoznaczność. Zasada sprawiedliwości podatkowej nie ma jednorodnego charakteru i jest przedmiotem wielu kontrowersji zarówno ze strony polityków, ekonomistów, jak i grup społecznych. Najczęściej w literaturze przedmiotu wskazuje się, iż na zasadę sprawiedliwości podatkowej składają się: powszechność, równość oraz zdolność podatkowa.

Powszechność musi uwzględniać objęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich rodzajów dochodów oraz podatników¹. O powszechności opodatkowania można mówić w szerokim i wąskim ujęciu. Zgodnie z pierwszym wszystkie podmioty powinny łożyć na pokrycie wspólnych potrzeb w takim stopniu, w jakim określają to ustawy podatkowe. W wąskim rozumieniu powszechność odnosi się do danego podatku i jest oceniana ze względu na jego rodzaj. Na przykład wskazuje się, że podatek dochodowy od osób fizycznych wówczas będzie powszechny, gdy wszystkie osoby fizyczne będą go uiszczają od wszystkich swoich dochodów [Koperkiewicz-Mordel, Nykiel, Chrościelewski 2006, s. 21]. Zwraca się jednak uwagę na fakt, że powszechność nie wyklucza ustanawiania progów podatkowych czy kwoty wolnej zwalniającej z opodatkowania dochód określany jako poziom minimum socjalnego [Gomułowicz, Małecki 2013, s. 66].

Zasada równości (równomierności)² oznacza, iż każdy powinien uczestniczyć w finansowaniu wydatków publicznych ponoszonych przez państwo. Ten fakt nie może być przedmiotem kontrowersji, często natomiast jest nim stopień owego uczestnictwa [Gomułowicz, Małecki 2013, s. 39]. Zasada równości jest odmiennie interpretowana przez różne grupy społeczne. Jedni ujmują ją jako równość bezwzględna, wyrażającą się w podatku liniowym [Gwiazdowski 2007, s. 241-245; Rawls 1994, s. 44]. Inni interpretują zasadę równości jako równość relatywną, która charakteryzuje się rozłożeniem ciężaru podatkowego odpowiednio do zdolności płatniczej podatnika, czego wyrazem jest progresywny podatek płacony od dochodów osobistych [Ożóg 2003, s. 7]. Koncepcja równorzędności nawiązuje do zasady równości ofiar J.S. Milla, według której podatnicy osiągający dochody takiej samej wysokości powinni płacić równe podatki [Mill 1966, s. 564].

¹ Powszechność opodatkowania i progresja to według Wagnera podstawowe wyznaczniki sprawiedliwości. Por. A. Wagner [1877 (t. I), 1880 (t. II), 1886 (t. III), 1889 (t. IV)].

² A. Smith nie używał pojęcia sprawiedliwość (*equity*), lecz równomierność (*equality*). Por. [Smith 2003, s. 584].

Zdolność podatkowa jest pojęciem mniej lub bardziej umownym, wyrażającym się, według G. Jezego, koniecznością rozłożenia obciążeń publicznych odpowiednio do zdolności podatkowej każdego obywatela [Gaudemet, Molinier 2000, s. 438]. Zdolność płatnicza podatnika zależy od zdolności gospodarczej, tj. od osiągniętych dochodów, posiadanego majątku i ponoszonych wydatków. Kwestia ciężaru podatkowego oraz jego skutków dla sytuacji podatnika była przedmiotem rozważań wielu ekonomistów. Na przykład D. Ricardo dopatrywał się negatywnych konsekwencji podatków, jeżeli korygują one ukształtowany przez rynek podział dochodów i majątku (tzw. reguła edynburska) [Ricardo 1957, s. 168]. Zasada opodatkowania według zdolności podatkowej jest także indywidualnie interpretowana w stosunku do poszczególnych danin. W podatku dochodowym od osób fizycznych jej konkretyzacja oznacza uzależnienie wysokości obciążenia podatkowego od potrzeb osobistych, które jednostka jest w stanie zaspokoić z uzyskanego dochodu.

Problematykę sprawiedliwości podatkowej rozpatruje się także w ujęciu pionowym oraz poziomym. Uwzględniając zasadę zdolności płatniczej, sprawiedliwość pionowa jest realizowana poprzez podatek progresywny z licznymi ulgami i zwolnieniami. W efekcie dokonywana jest redystrybucja dochodów, wskutek której niwelowane są nadmierne różnice w dochodach społeczeństwa. Z kolei sprawiedliwość pozioma odrzuca progresję w podatku dochodowym na rzecz opodatkowania proporcjonalnego, uznawanego za prostszy i dodatkowo równo traktujący podatników. Z uwagi na przeciwstawność tych dwóch koncepcji teoretycznych w praktyce przyjmuje się pogląd, że rozkład ciężaru podatkowego powinien odpowiadać poczuciu sprawiedliwości większości społeczeństwa.

Osiągnięcie sprawiedliwości podatkowej jest rzeczą szczególnie trudną w dwojakim sensie. Po pierwsze, nie ma uniwersalnych metod i sposobów jej wdrożenia; po drugie zaś intencje ustawodawcy i administracji podatkowej nigdy nie są w oczekiwany sposób odbierane przez podatników, z których część zawsze będzie uważała, iż traktowana jest niesprawiedliwie [Głuchowski 2002, s. 18-19].

3. Ulgi prorodzinne w Polsce i wybranych krajach

Niekorzystne wskaźniki demograficzne, w tym zmniejszenie liczby dzieci i młodzieży w Polsce, skłoniły władze publiczne do podjęcia działań mających na celu poprawę tej sytuacji. Wyrazem realizacji polityki prorodzinnej jest między innymi wprowadzenie 1 stycznia 2007 roku w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Warunki i zasady korzystania z tej preferencji zostały zasadniczo zmienione już w 2009 roku.

Kolejną istotną zmianę wprowadzono w 2013 roku. Zwiększono wówczas o połowę odliczenie na trzecie i dwukrotnie na czwarte i każde kolejne dziecko. Ponadto wprowadzono powszechnie postulowane kryterium dochodowe, którego przekroczenie pozbawia rodziców wychowujących jedno dziecko prawa do odliczenia. W odniesieniu do podatników pozostających przez cały rok w związku małżeń-

skim oraz osób samotnie wychowujących dziecko rozpatrywany limit wynosi 112 000 PLN, natomiast w przypadku osoby w związku partnerskim kryterium dochodowe jest o połowę niższe i wynosi 56 000 PLN.

W 2015 roku zwiększono o około 20% wysokość ulgi przysługującej na trzecie i kolejne dziecko, wprost podając w ustawie kwoty odliczeń (wcześniej określano je jako ułamek kwoty odliczenia). Ponadto przyznano podatnikowi dodatkowe wsparcie finansowe stanowiące różnicę między przysługującym podatnikowi odliczeniem a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym. Podatnik, oprócz kwoty ulgi na dzieci odjętej od podatku, ma też możliwość otrzymania zwrotu nieodliczonej preferencji, do wysokości zapłaconych i podlegających odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne [Ministerstwo Finansów 2016, s. 5-6].

Zasady rozliczeń ulgi w latach 2015-2017 nie uległy zmianie. Wysokość odliczenia za każdy miesiąc wynosi:

- 92,67 PLN na pierwsze dziecko (1112,04 PLN rocznie),
- 92,67 PLN na drugie dziecko (1112,04 PLN rocznie),
- 166,67 PLN na trzecie dziecko (2000,04 PLN rocznie),
- 225,00 PLN na czwarte i każde kolejne dziecko (2700 PLN rocznie).

Podatnicy uprawnieni do odliczania tej preferencji to osoby fizyczne uzyskujące dochody opodatkowane według skali podatkowej, które w roku podatkowym są opiekunami prawnymi (również rodziną zastępczą) dzieci małoletnich; dzieci bez względu na wiek, jeżeli otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, oraz dzieci do ukończenia 25 roku życia, pod warunkiem pobierania przez nich nauki i nieuzyskania dochodów w wysokości przekraczającej 3089 PLN.

Przyznanie podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych prawa do ulgi z tytułu wychowania dzieci jest postrzegane jako jedna z najważniejszych regulacji w zakresie podatku dochodowego obowiązującego w Polsce po 1989 roku [Dolata 2013, s. 354]. Regulację tę cechuje niekiedy doraźność przyjmowanych rozwiązań. Ponadto instrument ten nie obejmuje wszystkich rodzin z dziećmi, nie spełnia zetem kryterium zasady powszechności. Prawo do ulgi nie przysługuje osobom opodatkowanym podatkiem liniowym, a także w formie zryczałtowanej, a więc ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, kartą podatkową lub podatkiem tonazowym. Nie dotyczy ono również podatników podatku rolnego i leśnego.

Innym zarzutem formułowanym w stosunku do opisywanej ulgi są wątpliwości dotyczące spełnienia stawianego jej celu demograficznego oraz wsparcia rodzin z dziećmi. Początkowo jednak prawa do ulgi nie uzależniano od kryteriów dochodowych bądź majątkowych ani też od liczby dzieci. W konsekwencji jej faktycznymi beneficjentami były osoby o wysokich dochodach, dla których wysokość ulgi ani nie przesądza decyzji o posiadaniu dzieci, ani nie stanowi znaczącego wsparcia finansowego.

Systemy wsparcia dla rodzin krajów członkowskich Unii Europejskiej różnią się od siebie. Obywatele mogą liczyć na bezpośrednią pomoc finansową w postaci zasiłków rodzinnych lub też skorzystać z ulg podatkowych na wychowanie dzieci.

Występują też możliwości odliczenia wydatków np. na edukację. Istnieją też systemy, gdzie rozwiązania składające się na politykę prorodziną przewidują przeniesienie wysokości emerytury rodziców na wychowanie dzieci. Są też państwa, które ograniczają do minimum lub w ogóle nie przewidują ulg prorodzinnych, np. Cypr, Bułgaria, Finlandia, Szwecja [PricewaterhouseCooper 2016, s. 33-98], chociaż w Bułgarii od 2015 roku wprowadzono ulgę na dzieci, która w swej konstrukcji jest zbliżona do rozwiązań przyjętych na gruncie polskim. W rocznym zeznaniu podatkowym rodzic jest uprawniony do obniżenia swojego dochodu o 200 BGN (ok. 102 EUR) za jedno dziecko, 400 BGN (ok. 204 EUR) na dwoje dzieci i 600 BGN (ok. 307 EUR) na troje i więcej dzieci.

W większości krajów UE najpopularniejszą ulgą podatkową jest ulga na dzieci. Najczęściej prawo do preferencji mają oboje rodzice, choć istnieje też możliwość odliczeń proporcjonalnych. Wysokość ulgi może wzrastać wraz z liczbą posiadanych dzieci, np. w systemie podatkowym Belgii, Słowenii czy Grecji. Inny model zakłada uzależnienie odliczeń od wysokości osiągniętych przez rodziców dochodów. Takie rozwiązanie stosują Włochy i Słowacja.

Ulga może mieć charakter odliczenia od dochodu lub bezpośrednio od podatku. Pierwsze rozwiązanie stosują np. Niemcy, gdzie osobie rozliczającej się samodzielnie przysługuje ulga w wysokości 3,6 tys. EUR, a w przypadku małżonków jest to kwota ok. 7,2 tys. EUR rocznie. Odliczenie od dochodów występuje także w Słowenii (za jedno dziecko odlicza się 2,4 tys. EUR, a za piąte już ok. 7,9 tys. EUR, przy piątce dzieci ulga wyniesie 23,7 tys. EUR), w Belgii (przy piątce dzieci odliczenie osiągnie poziom 15,7 tys. EUR), w Hiszpanii (kwota przysługująca przy piątce dzieci jest równa 18,1 tys. EUR), na Łotwie (10,5 tys. EUR na piątkę potomstwa) oraz na Węgrzech (zdecydowanie mniejsze odliczenie także przy pięciorgu dzieci – 3,5 tys. EUR).

Bezpośrednie odliczenie ulgi od podatku, czyli rozwiązanie takie jak w Polsce, stosuje się np. we Włoszech, Portugalii czy w Czechach. We Włoszech możliwe jest odliczenie w wysokości 1,2 tys. EUR na każde dziecko poniżej 3. roku życia i do 950 EUR na starsze. Podstawową przesłanką odliczenia jest kryterium dochodowe, a uprawnienie do odliczeń jest związane z posiadaniem dzieci oraz współmałżonka.

4. Aspekt sprawiedliwości opodatkowania dochodów osobistych w świetle badań empirycznych

Badania własne³ wskazują, iż nie istnieje jednomyślność wśród ankietowanych osób na temat cech, jakie powinny charakteryzować sprawiedliwy system podatkowy

³ Badania własne przeprowadzono na celowej próbie 686 gospodarstw domowych (w maju 2007 roku), 750 gospodarstw domowych (w maju 2009 roku), 1084 gospodarstw domowych (w kwietniu i maju 2010 roku), 1201 gospodarstw domowych (w maju 2011 roku), 1230 gospodarstw domowych (w styczniu 2012 roku), 1128 gospodarstw domowych (w styczniu 2013 roku), 857 gospodarstw domowych (w styczniu 2014 roku), 852 gospodarstw domowych (w styczniu 2015 roku), 1103 gospodarstw

(tab. 1). W badanym okresie spadła liczba osób będących zwolennikami likwidacji ulg podatkowych (w 2007 r. co piąta osoba uważała, że należy zlikwidować ulgi, w 2017 r. rzadziej niż co dziesiąta wskazywała na potrzebę wyeliminowania ulg i zwolnień). W kwestii wysokości kwoty wolnej od podatku uznanej za sprawiedliwą zdania również są podzielone, chociaż przeważali zwolennicy wyższej kwoty wolnej. Za wzrostem minimum socjalnego opowiedziała się co trzecia osoba w 2007 r., co piąta w latach 2011-2013. Odmiennego zdania było 5% w 2007 r., 12,3% w 2010 r. i 8,5% w 2017 roku.

Tabela 1. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jaki system podatkowy byłby sprawiedliwy według Pana/i? (w %)

| Cechy sprawiedliwego systemu podatkowego | Struktura procentowa | | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2007 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Bez ulg i zwolnień | 20,0 | 10,5 | 9,9 | 11,9 | 9,3 | 7,4 | 9,9 | 8,7 | 9,9 | 9,1 |
| Z większą liczbą ulg i zwolnień | 33,7 | 39,0 | 39,0 | 34,3 | 31,3 | 33,4 | 32,1 | 42,4 | 29,3 | 26,2 |
| Z wyższą kwotą wolną | 33,1 | 30,1 | 29,3 | 20,8 | 20,7 | 17,4 | 25,9 | 22,2 | 30,3 | 28,1 |
| Z niższą kwotą wolną | 5,0 | 7,6 | 12,3 | 10,2 | 7,2 | 6,7 | 5,5 | 7,3 | 8,9 | 8,5 |
| Z większą liczbą stawek | 10,5 | 17,7 | 19,2 | 15,6 | 15,0 | 14,5 | 11,3 | 10,0 | 13,5 | 10,3 |
| Z jedną stawką | 35,7 | 18,7 | 22,9 | 15,6 | 12,5 | 13,4 | 9,6 | 12,9 | 12,5 | 15,8 |
| Z niższymi podatkami dochodowymi | 36,0 | 26,0 | 27,7 | 10,2 | 22,0 | 22,3 | 27,3 | 28,0 | 17,7 | 20,8 |
| Z niższymi podatkami pośrednimi | 36,4 | 22,1 | 21,5 | 19,8 | 23,4 | 24,8 | 17,4 | 15,5 | 14,5 | 16,0 |
| Inne | 1,2 | 0,3 | 0,6 | 2,5 | 0,2 | 0,4 | 1,8 | 0,35 | 0,1 | 0,3 |
| RAZEM * | 211,5 | 174,7 | 183,1 | 141,1 | 141,7 | 140,8 | 140,7 | 147,5 | 136,8 | 135,5 |
| Brak odpowiedzi | 0,3 | 2,7 | 0,7 | 0,2 | 0,1 | 0,4 | 0 | 0,1 | 0,1 | 0,5 |

* Suma wynosi ponad 100%, gdyż ankietowani mogli wskazać wiele odpowiedzi (w latach 2007-2010 – trzy warianty odpowiedzi, w latach 2011-2017 – dwa warianty).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z badań ankietowych przeprowadzonych w latach 2007-2017.

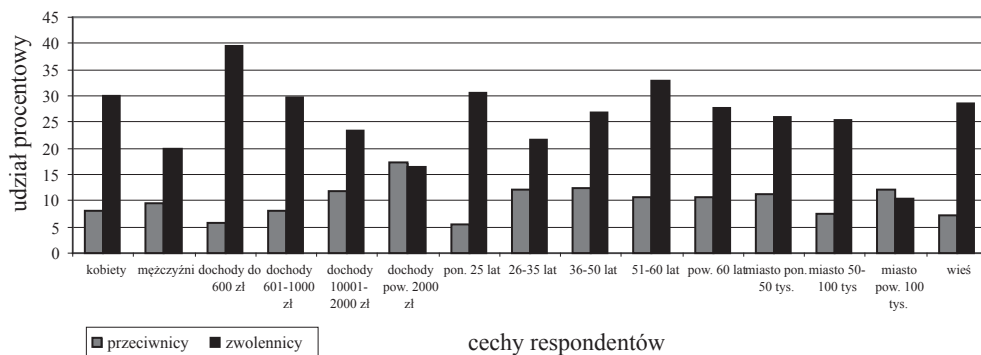
W odniesieniu do obniżenia stawek podatkowych także zauważalny jest brak zgodności, chociaż w większości badanych lat przeważają zwolennicy obniżania podatku dochodowego, bowiem dla podatków pośrednich charakterystyczne jest zjawisko znieczulenia podatkowego. Pomimo to w latach 2011-2013 odsetek osób zwracających uwagę na potrzebę redukcji podatków pośrednich był wyższy. Przy-

domowych (w styczniu 2016 roku) oraz 1038 gospodarstw domowych (w styczniu 2017 roku). Jest to kontynuacja badań ankietowych zapoczątkowana w maju 2007 roku i powtarzana rokrocznie. W badaniach ankietowych przeprowadzonych w maju 2007 roku wzięły udział gospodarstwa domowe oraz podmioty gospodarcze z terenu całej Polski, natomiast wywiady w latach 2009-2017 zostały przeprowadzone na terenie województwa podkarpackiego. Ankiety były skierowane do osób powyżej 20 roku życia o zróżnicowanym poziomie dochodów oraz standardzie życia.

czynny można doszukać się w tym, iż w 2011 r. została podwyższona podstawowa stawka VAT z 22 na 23%, a złagodzone ciężary fiskalne w podatkach dochodowych.

Ulga z tytułu posiadania dzieci jest obecnie najbardziej powszechną ulgą w podatku dochodowym od osób fizycznych. Rysunek 1 prezentuje procentowy udział zwolenników oraz przeciwników ulgi prorodzinnej w zależności od płci, wieku, poziomu dochodów oraz miejsca zamieszkania. Bez względu na cechy ekonomiczno-społeczne respondentów przeważają osoby przekonane o konieczności występowania ulgi. Wyjątek stanowią ankietowani o najwyższym poziomie dochodów (być może rozliczający się według stawki liniowej nie uprawniającej do skorzystania z odliczeń podatku) oraz mieszkańcy dużych miast.

W każdej grupie wiekowej ulga na dzieci zyskiwała większe poparcie wśród biorących udział w badaniu, chociaż najwięcej zwolenników miała ona w najmłodszej grupie wiekowej oraz wśród osób w przedziale wiekowym 51-60 lat. Najwyższy procentowy udział zwolenników ulgi odnotowano wśród respondentów osiągniętych najniższe dochody, chociaż często podkreśla się, iż ze względu na swoją konstrukcję jest ona korzystniejsza dla osób zamożnych. Jest jednak faktem, iż nawet cząstkowe oszczędności uzyskane dzięki odliczeniom fiskalnych dla osób najbiedniejszych mogą być bardzo istotne.



Rys. 1. Udział procentowy zwolenników oraz przeciwników ulgi prorodzinnej a cechy respondentów

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z badań ankietowych przeprowadzonych w 2017 roku.

Tabela 2 prezentuje wysokość minimalnych dochodów brutto oraz dochodów brutto pomniejszonych o składki społeczne i zdrowotne, które umożliwiają całkowite odliczenie ulgi prorodzinnej. Zaprezentowano także kwoty ulg przysługujących podatnikowi w zależności od liczby posiadanych dzieci. W wyliczeniach punktem wyjścia była wysokość należnej ulgi prorodzinnej. Na tej podstawie obliczono, ile powinien wynosić minimalny podatek dochodowy, który zrówna się z kwotą przysługującego odliczenia, ponieważ od 2015 roku istnieje możliwość ubiegania się o zwrot nieodliczonej od podatku ulgi do wysokości składek na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotnych.

Tabela 2. Wysokość minimalnych rocznych dochodów brutto umożliwiających odliczenie w całości ulgi na dziecko (PLN)

| Liczba dzieci na utrzymaniu | Wysokość należnej ulgi | Minimalna wysokość podatku*** | Minimalny dochód brutto pomniejszony o składki na ubezpieczenia społeczne* (D*) | | Minimalny dochód brutto | |
|-----------------------------|------------------------|-------------------------------|---|------------------------------------|--|------------------------------------|
| | | | dwoje rodziców pracujących (dochód łączny) | osoba samotnie wychowująca dziecko | dwoje rodziców pracujących (dochód łączny) | osoba samotnie wychowująca dziecko |
| 1 | 1 112,04 | 1 112,04 | 6 178 | 6 178 | 7 581 | 7 581 |
| 2 | 2 224,08 | 2 224,08 | 12 356 | 12 356 | 15 162 | 15 162 |
| 3 | 4 224,08 | 4 224,08 | 23 467 | 23 467 | 28 796 | 28 796 |
| 4 | 6 924,08 | 6 924,08 | 38 467 | 38 467 | 47 203 | 47 203 |
| 5 | 9 624,08 | 9 624,08 | 53 467 | 53 467 | 65 609 | 65 609 |
| 6 | 12 324,08 | 12 324,08 | 68 467 | 68 467 | 84 016 | 84 016 |
| 7 | 15 024,08 | 15 024,08 | 83 467 | 83 467 | 102 422 | 102 422 |
| 8 | 17 724,08 | 17 724,08 | 98 467 | 94 544** | 120 829 | 116 015** |
| 9 | 20 424,08 | 20 424,08 | 113 467 | 102 981** | 139 235 | 126 368** |
| 10 | 23 124,08 | 23 124,08 | 128 467 | 111 419** | 157 642 | 136 722** |

* Dochód brutto pomniejszony o opłacane przez pracownika składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. ** Do kwoty 85 528 PLN obowiązuje stawka podatkowa 18%. Od dochodu powyżej obowiązującego progu podatkowego naliczana jest stawka 32%. *** Podatek po odliczeniach składki zdrowotnej = $[(0,86 \times D_x) \times 0,18] - [0,09 \times (0,86 \times D_x)]$.

Źródło: opracowanie własne.

Dochód brutto pomniejszony o składki na ubezpieczenia społeczne oraz zdrowotne obliczono zgodnie ze stawkami progresywnymi. W wariancie, w którym obydwój rodziców pracuje (bądź drugie nie pracuje, ale wykorzystano możliwość wspólnego rozliczania współmałżonków), zastosowano stawkę 18%. W przypadku matki (bądź ojca) samotnie wychowującej dziecko, przy dochodach powyżej 85 528 PLN, nadwyżkę podatku obliczono, stosując stawkę 32%. Natomiast dla uproszczenia rachunku dochód brutto obliczono, uwzględniając składki społeczne oraz zdrowotne w łącznej wysokości 22,71%.

Obecnie składki opłacane przez pracownika od dochodu brutto wynoszą: emerytalna 9,76%, rentowa 1,5% oraz chorobowa 2,45%. W przypadku płacy minimalnej obowiązującej w 2017 roku i wynoszącej 2000 PLN będzie to kwota 242,20 PLN. Dochód brutto pomniejszony o naliczone składki na ubezpieczenia społeczne staje się podstawą do obliczenia składki zdrowotnej ($1725,80 \text{ PLN} \times 9\% = 155,32 \text{ PLN}$). Łącznie składki finansowane przez pracownika wynoszą 429,52 PLN w przypadku płacy minimalnej. Podatek naliczany jest od dochodu (przychód minus koszty uzyskania przychodu) pomniejszonego o składki na ubezpieczenia społeczne. Od tak

wyliczonego podatku odejmuje się składki na ubezpieczenie zdrowotne, uzyskując wówczas kwotę, którą podatnik może wykorzystać na rozliczenie ulgi na dzieci.

Tworząc ulgę prorodzinną, władze fiskalne próbowały osiągnąć cele pomocy rodzicom oraz promować posiadanie dzieci. Odciążenie budżetów rodzinnych udało się połowicznie, ponieważ osoby najbiedniejsze są wykluczone z grona beneficjentów ulgi. Osoba samotnie wychowująca dzieci i osiągająca dochody na poziomie minimalnej pensji nie byłaby w stanie odliczyć całkowitej przysługującej jej kwoty ulgi, mając na utrzymaniu już troje dzieci. Małżeństwo, w którym oboje rodziców zarabia minimalną pensję, mogłoby skorzystać z całkowitego odliczenia na czworo dzieci i fragmentarycznie na piąte. Osiągając przeciętne miesięczne wynagrodzenie na poziomie 4263 PLN [*Prognozowane...*, 2016], samotny rodzic zdołałby odliczyć ulgę na pięcioro dzieci.

Grupą społeczną, dla której ulga prorodzinna może być znaczącym wpływem, jest klasa „średnia-niższa”. W tym przypadku zwrot nadpłaty podatku w drugim kwartale roku jest kwotą znacząco zasilającą rodzinny budżet. Nie wydaje się natomiast, iż osoby najbogatsze, otrzymując preferencję rodzinną w wysokości 92,67-225 PLN miesięcznie, mogą zostać zachęczone do posiadania większej liczby dzieci.

5. Podsumowanie

Współczesne systemy podatkowe oparte są na postulatach, wśród których istotne miejsce zajmują zasady sprawiedliwości opodatkowania, wyrażające się w powszechności, równomierności (równości) oraz zdolności podatkowej. Argument sprawiedliwości pozwala uzyskać społeczną akceptację dla nakładania podatków, a także zmian w obrębie systemu obciążeń fiskalnych. Wynika to z dwóch powodów: termin sprawiedliwość jest oceniany pozytywnie przez obywateli. Ponadto walor sprawiedliwości pozwala legitymizować obiektywną konieczność poniesienia przymusowego świadczenia.

Sprawiedliwość podatkową definiuje się zgodnie z przesłankami zasad najczęściej występującymi w literaturze przedmiotu. We współczesnych systemach jest ona syntezą zasad równego traktowania podatników, powszechności obowiązku podatkowego oraz zdolności podatkowej. Obecnie za sprawiedliwy uważa się podatek zróżnicowany oraz dostosowany do indywidualnej sytuacji podatnika. Elementem konstrukcyjnym podatku, pozwalającym poniekąd odnieść się do warunków rodzinnych podatnika, jest ulga na wychowanie dzieci wprowadzona w Polsce w 2007 roku.

Celem wprowadzenia ulgi było wsparcie rodzin wychowujących dzieci, bez względu na ich status materialny czy dochodowy, oraz zachęcenie do posiadania większej liczby potomstwa. Bezpośrednim powodem była pogarszająca się sytuacja demograficzna w Polsce. Analizując opisywane wsparcie pod kątem zasady powszechności opodatkowania oraz sprawiedliwości poziomej, można uznać, iż ulga

ta narusza te postulaty. Instrument ten miał promować posiadanie dzieci we wszystkich rodzinach, a tymczasem wyklucza z grona beneficjentów osoby nie płacące podatku dochodowego według skali. Do tej grupy zalicza się osoby nieuzyskujące dochodów, a posiadające często kilkoro dzieci, oraz rodziny rolnicze, które, opodatkowane podatkiem rolnym, nie podlegają ustawie o podatku od osób fizycznych. Do omawianej grupy należą również osoby opodatkowane ryczałtem lub podatkiem liniowym, chociaż one dobrowolnie wybrały tę formę daniny.

Zasada zdolności podatkowej nie jest już tak oczywista. Ulga poprawia sytuację najbogatszych w takiej samej wysokości jak klasie średniej, w odróżnieniu od grupy najuboższej, gdzie nie może być w pełni zrealizowana. Jednak kwota zwrotu stanowi większy udział procentowy w całkowitym dochodzie biedniejszych niż bogatszych rodzin. W tym zakresie spełnia przesłanki zasady zdolności dochodowej.

Ocena ulgi prorodzinnej pod kątem zasad sprawiedliwości podatkowej nie jest jednoznaczna. Z jednej strony po części uwzględnia ona sytuację rodzinną, społeczną i materialną podatnika. Z drugiej strony nadmierna indywidualizacja obciążeń fiskalnych komplikuje system podatkowy, utrudnia pobór i kontrolę podatków, a także tworzy luki pozwalające na unikanie danin.

Literatura

- Dolata S., 2013, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, wyd. 3, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Famulska T., 1996, *Sprawiedliwość podatkowa*, Przegląd Podatkowy, nr 5.
- Gajl N., 1995, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Gajl N., 1992, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa.
- Gaudemet P.M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Gliniecka J., Harasimowicz J., 1997, *Z zagadnień teorii podatku*, Glosa, nr 5.
- Głuchowski J., 2002, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce. Ulgi, zwolnienia, obniżki i inne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gomułowicz A., 1997, *Zagadnienia etyki w opodatkowaniu*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Profesora E. Teglera*, Kameleon, Poznań 1997.
- Gomułowicz A., 2001, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Gomułowicz A., Małecki J., 2013, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Gwiazdowski R., 2007, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Wyd. UW, Warszawa.
- Koperkiewicz-Mordel K., Nykiel W., Chrościelewski W., 2006, *Polskie prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Kurowski L., 1996, *Jak rozumieć sprawiedliwość*, [w:] *Podatki w orzecznictwie sądowym*, KiK, Warszawa.
- Litwińczuk (red.), 2006, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Dom Wydawniczy ABC, Gdynia.
- Łączkowski W., 1992, *Granice opodatkowania*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Juridica, nr 54.
- Mill J.S., 1966, *Zasady ekonomii politycznej*, t. 2, PWN, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2016, *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 6, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Owsiak S., 2013, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.

- Ożóg H., 2003, *Logika reformy*, Przegląd Podatkowy, nr 5.
- PricewaterhouseCooper, 2016, *Ulgi podatkowe i świadczenia rodzinne w UE*, PwC, listopad 2016.
- Prognozowane przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2017 r.*,
Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 listopada 2016.
Dz.U.2013.228.1442.
- Rawls J., 1994, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa.
- Ricardo D., 1957, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa.
- Smith A., 2003, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, t. I – 1877, t. II – 1880, t. III – 1886, t. IV – 1889, Leipzig.