

Bartosz Gołębiowski

Studia Doktoranckie Wydziału Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Analiza ulgi prorodzinnej w kontekście zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych

Streszczenie

We współczesnych gospodarkach podatki przestały pełnić tylko funkcje fiskalne, ale stały się również narzędziem regulacyjnym polityki społecznej i ekonomicznej, m.in. dzięki preferencjom podatkowym, będąc istotnym elementem systemu podatkowego. Częste nowelizacje powodują komplikacje systemu podatkowego i powstawanie zjawisk wcześniej nieobserwowanych. Pracę oparto na założeniu, że wprowadzenie preferencji podatkowej w postaci ulgi prorodzinnej oraz jej nowelizowanie w połączeniu z innymi preferencjami i zmianami w prawie podatkowym jest źródłem dylematów dla osób, których ona dotyczy. Dylematy te każą zastanowić się, czy ulga na dzieci jest sprawiedliwa w sensie zasady sprawiedliwości podatkowej i społecznej. Pokazano, że omawiana ulga w szczególnym przypadku doprowadza do powstania obszaru pracy nieopłacalnej, czyli poziomu dochodu, po przekroczeniu którego ilość pieniędzy do dyspozycji gospodarstwa domowego maleje.

Słowa kluczowe: obszar pracy nieopłacalnej, preferencje podatkowe, ulga prorodzinna, zasada sprawiedliwości.

1. Wprowadzenie

Polski system podatkowy, składający się z dwunastu tytułów podatkowych i niezliczonych rozporządzeń, jest rozbudowany i skomplikowany. Ponad dwieście

preferencji podatkowych jest niewątpliwie ważnym i znaczącym elementem tego systemu [Grabowski 2010]. Wpływają one na poziom dochodu obywateli, którzy zachęteni możliwymi profitami, zachowują się w sposób pozwalający na skorzystanie z nich. Rząd, realizując swoje funkcje, zmienia system podatkowy tak, aby połączyć możliwie najwyższe wpływy budżetowe z minimalizacją obciążeń obywateli i poprawą jakości ich życia. Zmiany te, przeprowadzane w różnych terminach i dotyczące różnych kwestii, pozwalają realizować cele zaplanowane przez władzę, jednak połączenie ich w całość przyczynia się do powstania innych dodatkowych skutków. W niniejszym opracowaniu skupiono się na uldze prorodzinnej [Ustawa o podatku... 2012, art. 27f], która od momentu wprowadzenia budziła pewne kontrowersje dotyczące sprawiedliwości oraz skuteczności jej działania. Od 1 stycznia 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzająca zmiany w omawianej uldze [Ustawa z 24 października 2012 r. ...].

Pracę oparto na założeniu, że wprowadzone zmiany nie rozwiążą wszystkich problemów oraz powodują powstanie nowych wątpliwości. Celem autora jest dokonanie analizy aktualnego stanu prawnego ulgi prorodzinnej w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych pod kątem sprawiedliwości i realizacji zasad podatkowych oraz skonfrontowanie wyników z wprowadzonymi zmianami. Pokazano wpływ ulgi prorodzinnej na budżety gospodarstw domowych w zależności od poziomu dochodów, dokonując badania skuteczności i sprawiedliwości zastosowanych rozwiązań. Ukazano wadę wprowadzonych rozwiązań w postaci zjawiska pracy nieopłacalnej oraz zbadano wpływ ulgi prorodzinnej na poziom dochodu gospodarstwa domowego w modelu rodziny z pracującym studentem.

2. Sprawiedliwość społeczna i podatkowa, zasady podatkowe

Sprawiedliwość ulgi należy analizować poprzez zbadanie jej skuteczności, rozumianej jako efektywność jej wykorzystania w poszczególnych grupach dochodowych, w korelacji do zakładanego wykorzystania. Pozwala to zbadać realizację zakładanych celów oraz pokazać dodatkowe zjawiska towarzyszące omawianej preferencji. Ich występowanie może budzić wątpliwości co do sprawiedliwości działania samej ulgi. Sprawiedliwość jest pojęciem trudnym do zdefiniowania, ze względu na mnogość punktów widzenia. W niniejszej pracy użyto pojęcia sprawiedliwości społecznej oraz sprawiedliwości podatkowej.

Sprawiedliwość społeczną można rozumieć na kilka sposobów. Zgodnie z potocznym rozumieniem sprawiedliwe jest to, co każdemu należy się po równo. Jednak we współczesnych społeczeństwach demokratycznych problem nierówności społecznych spowodował rozszerzenie tego pojęcia. Na potrzeby niniejszej analizy odpowiednią definicją sprawiedliwości społecznej jest zasada dyferencji

Johna Rawlsa [1994, s. 107]: „Nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych (...)”. Oznacza to, że wszyscy ludzie powinni mieć dostęp do podstawowych dóbr i praw, tak aby nie dopuszczać do powstania ubóstwa. Wszystkie preferencje i działania ochronne lub pomocowe powinny być skierowane do ludzi będących w najgorszej sytuacji życiowej, a jeśli dotyczą osób z lepiej sytuowanych grup, powinny być zrekompensowane grupom najsłabszym.

Sprawiedliwość podatkową zdefiniowano zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, która we współczesnym systemie podatkowym jest syntezą dawniejszych zasad równomierności i powszechności podatków oraz zdolności płatniczej podatnika. Wraz z ewolucją systemów politycznych i ekonomicznych zmieniało się podejście do rozumienia pojęcia sprawiedliwości, dlatego ewoluowała też definicja podatku sprawiedliwego. Stąd też zasada sprawiedliwości wzbudza wiele kontrowersji. W dzisiejszym systemie prawnym społecznej gospodarki rynkowej za podatek sprawiedliwy uważa się podatek zindywidualizowany i zróżnicowany, dostosowany do indywidualnej sytuacji podatnika. Dominuje poziome rozumienie sprawiedliwości, czyli dzielenie społeczeństwa na grupy o konkretnych poziomach majątku lub przychodu. Istotą sprawiedliwości podatkowej jest więc progresja podatkowa, która sprowadza się do stwierdzenia: „nierówni powinni być traktowani nierówno” [Owsiak 2001, s. 168]. Progresja podatkowa może być realizowana za pomocą klasycznej metody różnicowania stawek podatkowych, ale również preferencji podatkowych. Umożliwiają one wprowadzenie podziału społeczeństwa na grupy podatkowe klasyfikowane za pomocą innych kryteriów niż wysokość dochodu. Uprzywilejowane mogą być osoby, które spełniają pożądane społecznie wymogi, tj. posiadanie większej liczby potomstwa czy korzystanie w domu z internetu jako przyczynianie się do rozwoju społeczeństwa informatycznego [Gomułowicz 2001a, Owsiak 2001].

Podatek powinien dotyczyć każdego rodzaju dochodów, a każdy, kto je uzyska, powinien ponieść ciężar opodatkowania. Tak rozumiemy zasadę powszechności opodatkowania. Jeśli dany podatek adresowany jest do określonej grupy osób posiadających jakiś rodzaj majątku lub otrzymujących jakiś rodzaj dochodu, to każdy członek takiej grupy musi opłacić podatek. Podatek ten powinien być uzależniony od wielkości podstawy naliczenia, o czym mówi zasada równomierności, która zbliżona jest do zasady zdolności płatniczej. Podczas naliczania podatku należy uwzględnić możliwości płatnicze podatnika. We współczesnych systemach zaczęto zwracać uwagę na minimum egzystencji jako granicę dolną opodatkowania. Górną granicą niezmiennie jest granica nienaruszalności źródeł, od których podatek jest naliczany. Podstawowymi narzędziami do realizacji powyższych postulatów jest progresywność podatków oraz kwota wolna od podatku [Gail 1995, Gomułowicz 2001b, Gomułowicz i Małecki 2008, Owsiak 2001].

Interpretacja powyższych zasad w odniesieniu do ulg podatkowych musi się nieznacznie zmienić. Powszechność należy rozumieć analogicznie jak powyżej. Każdy, kto posiada prawo do ulgi, czyli jest w sytuacji pozwalającej na skorzystanie z ulgi, powinien móc z niej skorzystać. Zasada zdolności płatniczej postuluje zwiększenie podatku wraz ze wzrostem dochodów, czyli w odniesieniu do ulg, łączy ze sobą wartość dochodu z wartością ulgi z odwrotną proporcjonalnością. Oznacza to, że im wyższy dochód osiągnie podatnik, tym przysługująca mu ulga powinna być mniejsza lub mieć mniejszy udział w dochodzie. Nie należy takiej interpretacji traktować jako przejawu dyskryminacji podatkowej, lecz ocenić pozytywnie jako przejaw realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej [Kosek-Wojnar 2012].

Powyższą analizę należy uzupełnić o problem przerzucalności podatków. Uważa się, że podatki o mniejszym stopniu przerzucalności cechują się większą sprawiedliwością. Podatek przerzucalny nie uwzględnia rzeczywistej zdolności płatniczej podatnika, ze względu na częsty brak możliwości dotarcia do niego w chwili nakładania podatku [Gomułowicz 2001b].

3. Prawne umocowanie ulgi prorodzinnej

Ulga prorodzinna, nazywana potocznie ulgą na dzieci, została wprowadzona 1 stycznia 2007 r. nowelizacją do Ustawy o podatku od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 r. Zmiana ta wprowadziła m.in. art. 27f, który w związku z art. 6 ust. 4, pkt 2 i 3 oraz ust. 8 i 9 tworzy całość prawnego umocowania omawianej ulgi podatkowej. Obecnie została ona znowelizowana ustawą wchodząca w życie 1 stycznia 2013 r.

Zasada działania ulgi sprowadzała się do możliwości odliczenia od podatku podwójnej równowartości kwoty zmniejszającej podatek, określonej w pierwszym przedziale skali rocznie, za każde dziecko. W 2012 r. kwota ta wynosiła 1112,04 zł. W przypadku istnienia podstawy do odliczenia ulgi przez niepełny rok odliczeniu podlega kwota proporcjonalna do czasu istnienia podstawy tej ulgi w pełnych miesiącach. Możliwe jest rozbieżność ulgi do kwot proporcjonalnych do ilości dni, w których istniała podstawa, w przypadku gdy podczas roku nastąpiła zmiana opiekuna prawnego.

Osoby uprawnione do odliczenia ulgi to osoby fizyczne uzyskujące dochody opodatkowane według skali podatkowej z art. 27, które w roku podatkowym są opiekunami prawnymi (również rodziną zastępczą) dzieci:

- 1) małoletnich,
- 2) bez względu na ich wiek, jeśli otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- 3) do ukończenia 25. roku życia, pod warunkiem że pobierają naukę i nie uzyskały dochodów podlegających obowiązkowi podatkowemu według skali

podatkowej oraz nie prowadziły działalności gospodarczej opodatkowanej stawką liniową 19%, ryczałtem ewidencjonowanym lub podatkiem tonażowym.

Należy zauważyć, że osoby opodatkowane ryczałtem ewidencjonowanym lub podatkiem liniowym nie mogą skorzystać z ulgi, chyba że uzyskują również dochody opodatkowane skalą podatkową. W takiej sytuacji ulga przysługuje tylko do wysokości podatku opodatkowanego zgodnie z art. 27.

W najnowszej rządowej propozycji zmiany powyższych zagadnień pojawia się większa liczba warunków koniecznych do spełnienia w celu otrzymania ulgi. Wprowadzono kryteria liczby posiadanych dzieci oraz dochodu na opiekuna w rodzinie. W zależności od powyższych kombinacji zmienia się prawo do skorzystania z ulgi, jak również jej wysokość. Tabela przedstawiona poniżej prezentuje wszystkie warianty wartości ulgi możliwe do odliczenia w zależności od liczby dzieci i osiąganego dochodu.

Tabela 1. Wartości kwot ulgi prorodzinnej możliwe do odliczenia na każde dziecko zgodnie z nowelizacją Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 24 października 2012 r. Wartości podane w procentach podstawy (dwukrotność stopy wolnej od podatku)

Dochód	Liczba dzieci w gospodarstwie domowym		
	jedno	dwoje	troje lub więcej
Poniżej 112 tys.	100%	100%	100% na pierwsze i drugie
			150% na trzecie i czwarte
Powyżej 112 tys.	0%		200% na każde kolejne

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991, nr 80, poz. 350 ze zm.).

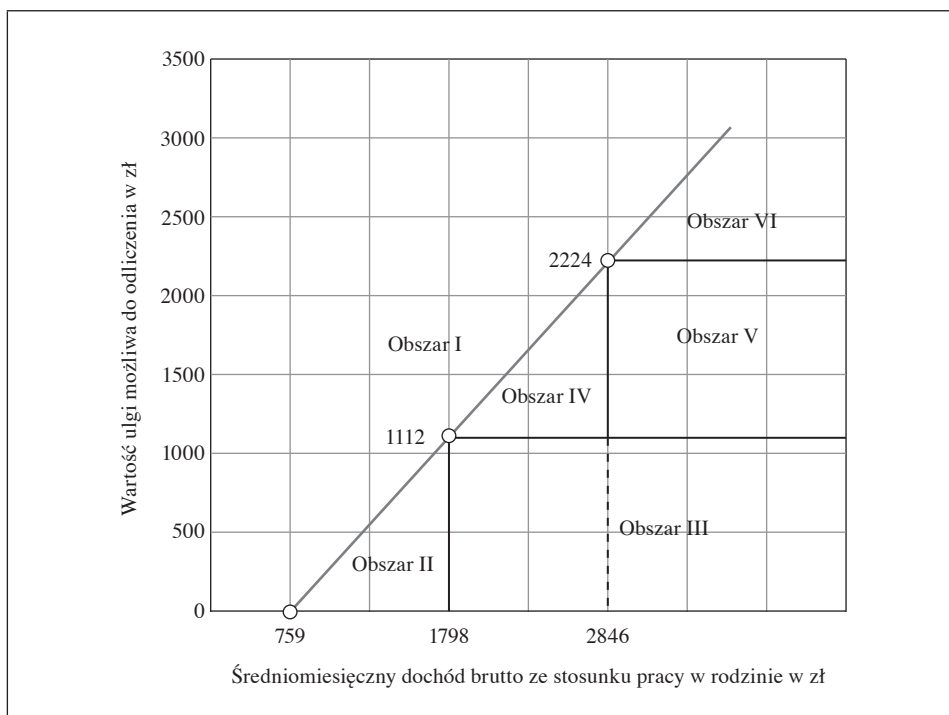
Należy zwrócić szczególną uwagę na wartości dochodów uprawniających do skorzystania z ulgi. Wartość 112 000 zł odnosi się do podatnika pozostającego w związku małżeńskim lub podatnika samotnie wychowującego dziecko, natomiast w stosunku do podatnika niepozostającego w związku małżeńskim kwota ta wynosi 56 000 zł [Goettel 2012, Michałowska 2012]. Ten problem zostanie szerzej zbadany i omówiony w dalszej części pracy.

4. Analiza skuteczności i sprawiedliwości ulgi prorodzinnej

Celem wprowadzenia ulgi było wsparcie rodzin wychowujących dzieci, bez względu na ich status materialny czy dochodowy, oraz zachęcenie rodzin do posiadania większej liczby dzieci. Bezpośrednim tego powodem jest pogarszająca się sytuacja demograficzna w krajach wysoko rozwiniętych, w tym w Polsce. Anali-

zując skuteczność ulgi, należy zwrócić uwagę na pięć newralgicznych obszarów działania ulgi:

- 1) osoby wykluczone z grona beneficjentów ulgi,
- 2) rodziny najbiedniejsze,
- 3) rodziny wielodzietne,
- 4) osoby samotnie wychowujące dzieci,
- 5) rodziny bardzo dobrze usytuowane.



Rys. 1. Wartość ulgi prorodzinnej możliwej do wykorzystania w roku podatkowym w zależności od średniomiesięcznego wynagrodzenia brutto ze stosunku pracy w gospodarstwie domowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Grabowski 2010].

Analizę należy rozpocząć od zbadania realizacji przez ulgę zasady sprawiedliwości społecznej. W jej myśl każde działanie państwa powinno dotyczyć wszystkich będących w podobnej sytuacji. Omawiana ulga miała promować posiadanie dzieci we wszystkich rodzinach, a tymczasem narusza tę zasadę, wykluczając z grona beneficjentów osoby niepłacące podatku dochodowego według skali. Do tej grupy zaliczają się osoby nieuzyskujące dochodów, a posiadające często

kilkoro dzieci, oraz rodziny rolnicze, które opodatkowane podatkiem rolnym nie podlegają ustawie o podatku od osób fizycznych. Te dwa typy rodzin nie przeważają w Polsce, jednak ich istnienia nie można zaprzeczyć, a pomoc dzieciom wychowującym się w nich została pominięta podczas wprowadzania tej ulgi. Do omawianej grupy należą również podatnicy opodatkowani ryczałtem lub podatkiem liniowym. W ich przypadku powyższe rozumowanie jest nieprawidłowe, ponieważ ci podatnicy dobrowolnie wybrali sposób opodatkowania uniemożliwiający skorzystanie z ulgi.

W związku z tym, że wartość ulgi odlicza się od należnego podatku, nie wszyscy podatnicy mogą wykorzystać całość przysługującej im ulgi. Zależność wartości ulgi możliwej do wykorzystania od średniomiesięcznego wynagrodzenia brutto ze stosunku pracy w gospodarstwie domowym przedstawia rys. 1. Zakreślono na nim sześć obszarów wykorzystania ulgi. Każdy podatnik otrzymujący wynagrodzenie ze stosunku pracy i posiadający przynajmniej jedno dziecko znajduje się w konkretnym obszarze, dla którego określony jest poziom wykorzystania ulgi.

1) obszar I – obejmuje osoby zarabiające do 759 zł średniomiesięcznie. Osoby te nie mają możliwości skorzystania z ulgi niezależnie od liczby posiadanych dzieci. W praktyce w grupie tej znajdują się bezrobotni, osoby opodatkowane na zasadach innych niż według stawki podatkowej, osoby pracujące na umowę o pracę niepełny rok;

2) obszar II – obejmuje osoby zarabiające pomiędzy 759 zł a 1798 zł i posiadające przynajmniej jedno dziecko. Osoby w tym przedziale wykorzystują ulgę, lecz nie w całości. Praktycznie obszar ten zawiera osoby nisko zarabiające, np. na poziomie płacy minimalnej;

3) obszar III – obejmuje osoby o zarobkach powyżej 1798 zł posiadające jedno dziecko. Osoby te w pełni wykorzystują należną im ulgę;

4) obszar IV – obejmuje osoby o zarobkach pomiędzy 1798 zł a 2846 zł posiadające pod opieką co najmniej dwoje dzieci. Osoby te należą również do obszaru III, w związku z czym wykorzystują w pełni ulgę na jedno dziecko, natomiast ulgę na drugie tylko w części;

5) obszar V – obejmuje rodziców dwójki dzieci zarabiający ponad 2846 zł. Osoby te wykorzystują w pełni należną im ulgę na oboje dzieci;

6) obszar VI – obejmuje osoby zarabiające ponad 2846 zł i posiadające ponad dwoje dzieci. Należą one do obszaru V, w związku z czym wykorzystują ulgę na dwoje dzieci w całości, natomiast ulgę na kolejne dziecko wykorzystują zgodnie z zasadą przedstawioną powyżej.

Osoby będące w grupach 2, 3 i 4 opisanych na początku rozdziału należą do obszaru II lub IV i nie wykorzystują w całości należnej im ulgi. To właśnie takim rodzinom najbardziej potrzebna jest pomoc i to właśnie przede wszystkim do nich

powinna być ulga skierowana. W praktyce gospodarczej osoby te nie są w pełni beneficjentami tej preferencji. Przykładowo osoby zarabiające minimalną pensję w wysokości 1500 zł brutto i mające na wychowaniu dziecko mogą odliczyć tylko kwotę w wysokości 792 zł, co stanowi 71% należnej im ulgi. W przypadku gdy osoby takie posiadają więcej dzieci, ulga na nie, mimo że mogłaby im się należeć, nie może zostać wykorzystana. W przypadku osób samotnie wychowujących dzieci skala podatkowa zmienia się i przyznawana jest takim osobom podwójna kwota wolna od podatku. Dla analizy oznacza to, że osoby te zaczynają korzystać z ulgi przy dochodach prawie dwukrotnie większych niż przedstawione na wykresie, czyli 1275 zł średniomiesięcznie.

Tabela 2. Ulga na dzieci według grup dochodowych w 2009 r. Rozliczenie indywidualne i w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci

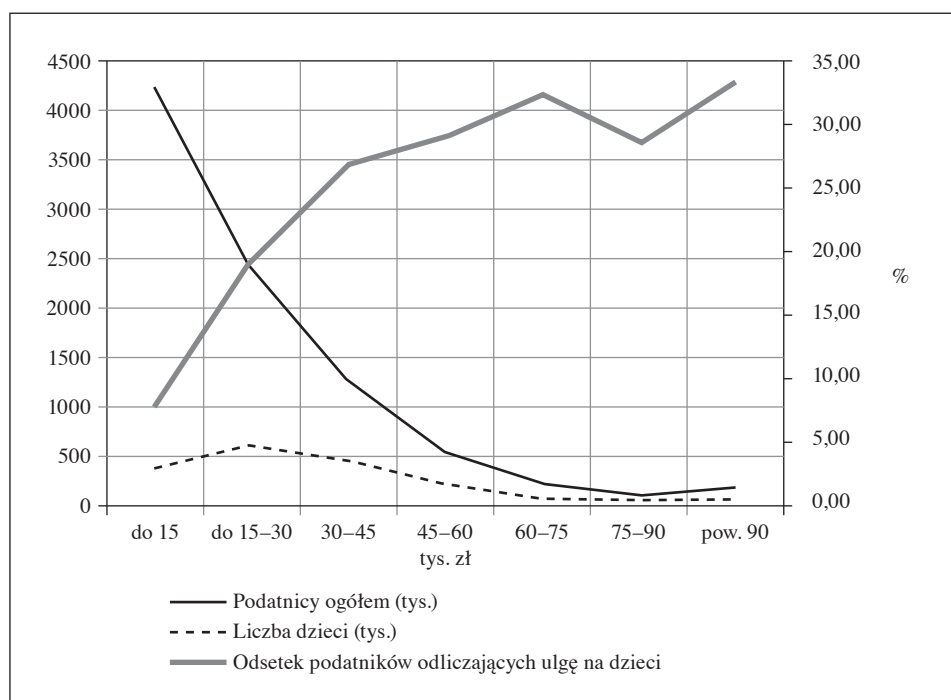
Grupy dochodowe (tys. zł)	Podatnicy ogółem (tys.)	Liczba podatników odliczających ulgę na dzieci (tys.)	Odsetek podatników odliczających ulgę na dzieci (%)	Liczba dzieci (tys.)
do 15	4207	338	8,00	432
15–30	2403	470	19,60	617
30–45	1252	335	26,80	472
45–60	580	169	29,10	241
60–75	233	75	32,40	109
75–90	122	35	28,70	50
Pow. 90	183	61	33,30	86
Razem	8980	1483	16,50	2007
Wspólne rozliczenie małżonków				
do 15	2853	597	20,90	866
15–30	3524	1039	29,50	1557
30–45	1858	629	33,80	946
45–60	846	297	35,10	450
60–75	367	130	35,40	196
75–90	196	72	36,70	107
Pow. 90	256	90	35,20	145
Razem	9900	2854	28,80	4267
Ogółem	18 881	4337	23,00	6274

Źródło: [Grabowski 2010].

W przypadku posiadania jednego dziecka osoba samotnie je wychowująca musi uzyskiwać wynagrodzenie brutto w wysokości 2322 zł miesięcznie, aby skorzystać w całości z ulgi na dziecko. W przypadku dwójki jej pensja musi

wynosić 3370 zł. Oznacza to w praktyce, że osoby, do których ulga była adresowana, nie mogą z niej skorzystać, bo już korzystają z innej preferencji. Takie działanie ulgi wspiera osoby lepiej zarabiające, które mogłyby się obyć bez takiej pomocy.

W Polsce ponad połowa dzieci wychowuje się w rodzinach, w których dochód nie przekracza 30 tys. zł rocznie. Taki dochód uzyskuje 73% osób samotnie wychowujących dzieci lub rozliczających się indywidualnie oraz 64% małżeństw. W tych przypadkach ulga wykorzystywana jest fragmentarycznie, co oznacza, że ulga dla ponad połowy dzieci jest niewykorzystywana w całości. Szczegółowy obraz realnego wykorzystania ulgi prorodzinnej w 2009 r. przedstawia tabela 2 oraz rys. 2 i 3.

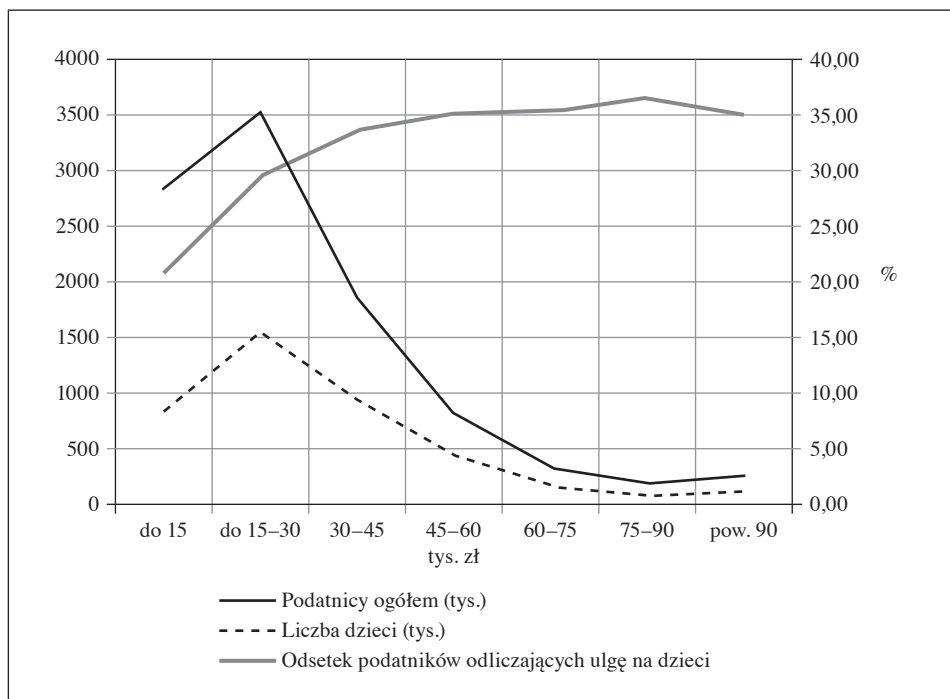


Rys. 2. Liczba podatników ogółem, liczba dzieci oraz odsetek podatników odliczających ulgę w poszczególnych grupach dochodowych w 2009 r. Rozliczenie indywidualne i w sposób przewidziany dla osób samotnie wychowujących dzieci

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Grabowski 2010].

Na rys. 2 i 3 zauważamy wcześniej wspomnianą prawidłowość, że ponad połowa dzieci wychowuje się w rodzinach, w których dochód nie przekracza 30 tys. zł rocznie. Znaczącą częścią tej grupy są rodziny z dwojgiem rodziców, co

wpływa na obraz sytuacji. Gdy dziecko wychowywane jest przez jednego rodzica lub przez dwoje, z czego jedno rozlicza się w inny sposób niż omawiany, niski poziom dochodów tej jednej osoby nie jest niczym zaskakującym. W sytuacji gdy dochód obojga rodziców w sumie nie przekracza tej samej kwoty, można wyciągnąć wniosek, że ponad połowa dzieci wychowuje się w rodzinach, gdzie jest bardzo niski poziom dochodu.



Rys. 3. Liczba podatników ogółem, liczba dzieci oraz odsetek podatników odliczających ulgę w poszczególnych grupach dochodowych w 2009 r. Wspólne rozliczenie małżonków
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Grabowski 2010].

Z analizy rys. 2 i 3 wynika, że malejąca wraz ze wzrostem dochodów jest różnica pomiędzy liczbą podatników a liczbą dzieci. W pierwszych grupach dochodowych różnica jest bardzo duża, co oznacza, że na jedno dziecko przypada przeciętnie pięciu podatników. Do tej grupy należą poza rodzicami ludzie starsi oraz podatnicy, których dzieci są już dorosłe. Wspomniana wyżej różnica maleje wraz ze wzrostem dochodów, zmierzając do stanu, gdy jedno dziecko przypada na dwóch podatników, czyli przeciętnie co drugi podatnik osiągający wysokie zarobki posiada dziecko.

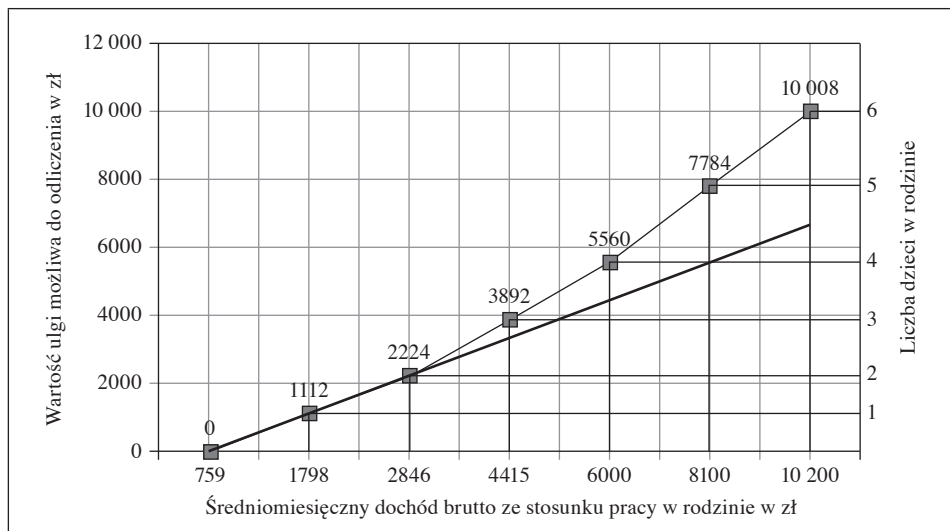
Najważniejszą informacją przedstawioną na rys. 2 i 3 jest rosnący odsetek podatników odliczających ulgę wraz ze wzrostem dochodów, przy jednoczesnym spadku liczby tych podatników. Potwierdza to postawioną wcześniej hipotezę o pełniejszym wykorzystaniu ulgi przez osoby lepiej sytuowane.

Podsumowując powyższe rozważania, można jednoznacznie stwierdzić, że brak możliwości wykorzystania ulgi przez osoby najmniej zamożne narusza normy zasady sprawiedliwości społecznej i powoduje, że nie w pełni realizowany jest cel, dla którego ulga została stworzona. Należy jednak zastanowić się nad sprawiedliwością i celowością ulgi w grupie, w której jest ona w pełni wykorzystywana. Osoby najbogatsze, otrzymując preferencję prorodzinna, mogą zostać zachęczone do posiadania większej liczby dzieci. Jednak czy pomoc w wysokości niespełna 93 zł miesięcznie jest w stanie przekonać osoby zarabiające powyżej 3000 zł miesięcznie do zwiększenia liczby dzieci w gospodarstwie domowym? Ulga prorodzinna w tej wysokości nie jest najprawdopodobniej w ogóle brana pod uwagę przy planowaniu rodziny. Sama wysokość zarobków jest tutaj najbardziej znaczącą zachętą. Można wyciągnąć wniosek, że ulga w tym przypadku również nie spełnia swojego celu oraz narusza zasady sprawiedliwości, przynosząc najbogatszym grupom społecznym dodatkowy dochód.

Jedyną grupą społeczną, dla której ulga prorodzinna może być znaczącym i należnym wpływem do budżetu rodzinnego, jest klasa „średnia-niższa”, w której zwrot nadpłaty podatku w drugim kwartale roku jest dodatkową wypłatą, która znacząco może odciążyć napięty budżet rodzinny.

Zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy rozwiązują wiele z powyższych problemów. Przede wszystkim wspierając politykę społeczną promującą posiadanie wielu dzieci, zmieniają kwoty ulgi możliwe do otrzymania, jednocześnie uniemożliwiając skorzystanie z niej osobom najlepiej sytuowanym posiadającym tylko jedno dziecko. Zastosowanie takiego zabiegu znacząco zwiększa skuteczność i sprawiedliwość ulgi. Zasada zdolności płatniczej również zostaje tutaj lepiej wykorzystana, gdyż przy realizacji celów społecznych zostaje zmniejszona grupa podatników korzystających przy okazji z bonusu podatkowego. Podniesienie poziomu ulgi na kolejne dzieci może pobudzać rodziny do większej dzietności oraz poprawia sytuację finansową rodzin wielodzietnych, co jest jak najbardziej prawidłowym rozwiązaniem pod względem realizacji założeń, jakie przyświecały wprowadzeniu ulgi. Pojawia się jednak znaczący problem dotyczący dochodów tych wielodzietnych rodzin. Rys. 4 przedstawia możliwość wykorzystania ulgi w zależności od dochodu i liczby dzieci zgodnie z nowelizacją ustawy. Analizując go, należy zwrócić uwagę na liczbę dzieci w rodzinie, zaznaczoną na prawej osi pionowej. Wartość możliwej do odliczenia ulgi odpowiadająca liczbie dzieci została zamieszczona przy łamanej. Na osi poziomej znajduje się odpowiadający tym wartościom średniomiesięczny dochód rodziny. Wartość ulgi możliwa do

odliczenia w roku podatkowym zależy w pierwszej kolejności od liczby dzieci w rodzinie, a następnie od wartości zarobków w rodzinie.



Rys. 4. Wartość ulgi prorodzinnej możliwej do wykorzystania w roku podatkowym w zależności od średniomiesięcznego wynagrodzenia brutto ze stosunku pracy w gospodarstwie domowym i liczby dzieci w rodzinie zgodnie z nowelizacją ustawy
Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć podobieństwo rys. 4 do rys. 1 i zwrócić uwagę na wartości osi poziomej. O ile wartości możliwej do otrzymania ulgi są znacząco zwiększone w porównaniu z poprzednią wersją ustawy, o tyle dochód, jaki trzeba osiągnąć, aby skorzystać w pełni z ulgi, jest duży. Należy zastanowić się, jak często w rodzinach wielodzietnych dochód, dzięki któremu rodzina może skorzystać z całości ulgi, jest osiągnięty. Rodzi to wątpliwości odnośnie do skuteczności ulgi w tym obszarze.

Kolejną zmianą zauważalną na rys. 4 jest pojawienie się obszaru w prawym dolnym rogu wykresu. Dotyczy on rodzin z jednym dzieckiem o średniomiesięcznym dochodzie powyżej 9333 zł. Rodziny takie tracą możliwość odliczenia ulgi. Można oceniać takie rozwiązanie za słuszne, ponieważ rodziny takie można uznać za zamożne, więc ze społecznego punktu widzenia ulga nie powinna się im należeć. Brak takiej ulgi może również zachęcać taką rodzinę do posiadania większej liczby dzieci. Wątpliwości może rodzić wartość utraconej ulgi, która stanowi niespełna jeden procent rocznego dochodu. Skuteczność tych rozwiązań jest zastanawiająca.

5. Zjawisko pracy nieopłacalnej występujące w modelu rodziny z pracującym studentem

Po wprowadzeniu ulgi prorodzinnej pojawiło się zjawisko dotyczące rodzin ze studiującymi dziećmi, które dorabiają, wykonując zlecenia. Zjawisko to polega na pojawieniu się obszaru „pracy nieopłacalnej”, w którym praca nie zwiększa ilości pieniędzy. Potocznie można powiedzieć, że pracuje się za darmo. Omawianie tej sytuacji należy rozpocząć od przedstawienia założeń modelu:

1. Model przedstawia gospodarstwo domowe, w skład którego wchodzi student w wieku do 25 lat i reszta rodziny. Rodzina posiada wspólny budżet.

2. Reszta rodziny otrzymuje roczne dochody, uwzględniające podatki i ulgi podatkowe. Kwota ta jest wartością pieniędzy do rozporządzenia w roku podatkowym i jest oznaczana w dalszej części zmienną d . Wartość ta jest na tyle duża, aby w całości odliczyć ulgę za dzieci z tytułu tego studenta i uwzględnić tę kwotę w całości. Reasumując, wartość d oznacza sumę wszystkich pieniędzy w gospodarstwie domowym do dyspozycji w danym roku podatkowym (wartości na 2012 r.), z uwzględnieniem w całości ulgi na wspomnianego studenta.

3. Student w roku podatkowym zaczyna zarabiać z tytułu umowy-zlecenia, powiększając wartość d o kwotę własnego wynagrodzenia z uwzględnieniem podatków. Student może osiągać również dochody z innego tytułu opodatkowanego skalą podatkową, np. z umowy o dzieło, umowy o pracę czy umowy stażu. Te formy zatrudnienia są jednak mniej elastyczne i mimo że zachodzi między nimi omawiany związek, kwoty graniczne są inne, a student nie ma możliwości kontroli dochodu.

4. Student pracujący na umowę-zlecenie jest zwolniony z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

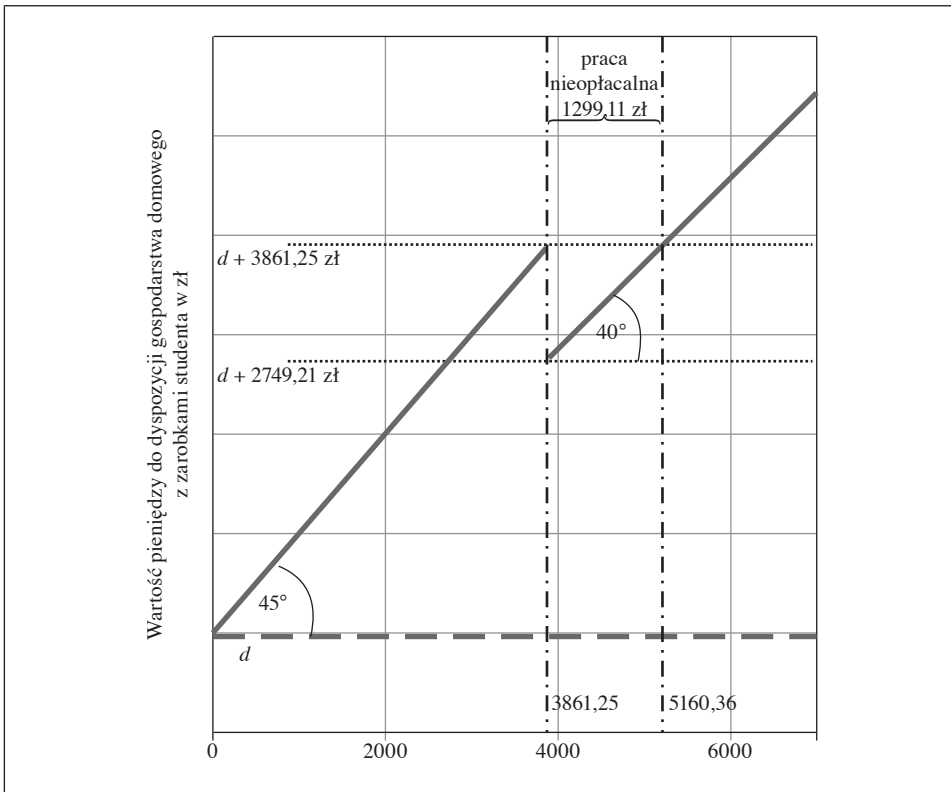
Sytuację zgodną z założeniami przedstawia rys. 5. Na wykresie obserwujemy funkcję nieciągłą oznaczającą kwotę, którą gospodarstwo domowe ma do dyspozycji w skali roku w związku z wykonywanym przez studenta zleceniem, uwzględniając podatki w zależności od kwoty swojego dochodu brutto. Łamana ta składa się z dwóch części. Pierwszą część stanowi prosta, która zaczyna się na poziomie d osi wartości i zawiera się w przedziale $\langle 0; 3861,25 \rangle$ na osi argumentów. Wartość 3861,25 zł jest graniczną dla opodatkowania skalą umowy zlecenia z 20-procentowymi kosztami uzyskania przychodu w 2012 r.:

$$\begin{aligned} x & - \text{szukana wartość} \\ x \cdot 0,8 \cdot 0,18 & = 556,02 \\ x & = 3861,25. \end{aligned}$$

Prosta ta jest nachylona pod kątem 45° , ponieważ tangens kąta nachylenia oznacza stopień dochodu, który pozostaje w kieszeni podatnika. Oznacza to, że stawka realna podatku wynosi:

$$1 - \text{tg}\alpha.$$

W omawianym przypadku dochód we wspomnianym przedziale jest zwolniony z podatku, w związku z istnieniem stopy wolnej. Oznacza to, że realna stopa podatkowa w tym przedziale wynosi 0%, czyli każda zarobiona złotówka pozostaje do dyspozycji pracownika. Po zarobieniu przez studenta 3861,25 zł rodzina posiada wartość budżetu na poziomie $d + 3861,25$ zł.



Rys. 5. Model wpływu dochodu studenta na stan finansów rodziny w związku z ulgą prorodzinną

Źródło: opracowanie własne.

Gdy student w dalszym ciągu zarabia, jego dochód zaczyna przekraczać powyższą wartość. W takiej sytuacji dochód podlega opodatkowaniu zgodnie

z pierwszym progiem podatkowym skali. Wartość dochodu po opodatkowaniu obliczymy zgodnie z algorytmem, gdzie n to poziom dochodów brutto studenta większy niż 3861,25 zł, a b – wartość pieniędzy, która pozostaje po opodatkowaniu bez uwzględnienia utraty dochodu w związku z ulgą prorodzinną:

$$b = 3861,25 + [(n - 3861,25) - (n - 3861,25) \cdot 0,8 \cdot 0,18]$$

$$b = 3861,25 + [(n - 3861,25) \cdot (1 - 0,8 \cdot 0,18)]$$

$$b = 3861,25 + [(n - 3861,25) \cdot (1 - 0,144)]$$

$$b = 3861,25 + [(n - 3861,25) \cdot (n - 3861,25) \cdot 0,856].$$

Wartość 0,856 jest wspomnianym wcześniej stopniem dochodu, który pozostaje w kieszeni podatnika z nadwyżki ponad stopę wolną od podatku. Korzystając z tej informacji, wyznaczamy nowy kąt nachylenia prostej:

$$\operatorname{tg} \alpha = 0,856.$$

$$\alpha \approx 40^\circ.$$

Druga część wykresu jest więc prostą nachyloną pod kątem 40° . Prosta ta w normalnych warunkach powinna być ciągła, a w punkcie rozpoczęcia opodatkowania powinna się załamać. Stanowi to najważniejszy element omawianego modelu. Po przekroczeniu wartości wolnej przez studenta jego prawni opiekunowie tracą prawo do odliczenia ulgi prorodzinnej na studiujące dziecko. Oznacza to, że w chwili, w której student zarobi 3861,25 zł, wartość pieniędzy do dyspozycji gospodarstwa domowego spada o 1112,04 zł. W praktyce oznacza to, że student, pracując, traci pieniądze. Gdy dochód brutto rośnie powyżej kwoty wolnej, student zaczyna odrabiać straty powstałe wskutek jego pracy.

Na wykresie przedstawione jest to w postaci przesunięcia funkcji o 1112,04 w dół. Tworzy się obszar pracy nieopłacalnej, w którym student zarabia pieniądze, które już wcześniej zarobił. Wyznaczając granice tego obszaru, należy posłużyć się wyprowadzonym wcześniej wzorem, podstawiając za b wartość 1112,04, gdyż tyle musi zarobić student, aby odrobić straty:

$$1112,04 = [(n - 3861,25) \cdot 0,856].$$

$$n = 1299,11$$

$$1299,11 + 3861,25 = 5160,36.$$

Należy zwrócić również uwagę, że odrabianie strat następuje wolniej niż pierwotnie, ze względu na pojawienie się podatku. Powoduje to tym większą niechęć do pracy. Pierwotnie, aby zarobić 1112,04 zł, student musiał otrzymać dochód brutto 1112,04. Po przekroczeniu tego progu, jego dochód musi wynieść 1299,11 zł. Nie dość że ponownie zarabia te same pieniądze, to jeszcze są one opodatkowane

w wysokości 187 zł. Student odrobi straty na osiągnięciu dochodu brutto 5160,36 zł, zatem obszar pracy nieopłacalnej (*OPN*) zawiera się w przedziale:

$$OPN: \{n \in \langle 3861,25; 5160,36 \rangle\}.$$

Opisana sytuacja w praktyce życia gospodarczego może być powszechna w czasach, gdy sposób zatrudnienia na umowę-zlecenie jest tak popularny, ze względu na brak kosztów zatrudnienia studentów. Działy gospodarki, w których występuje taka forma zatrudnienia, to wszelkiego rodzaju prace za pośrednictwem agencji pracy tymczasowych, prace w lokalach gastronomicznych i rozrywkowych oraz inne mniej popularne.

Świadomy student, pracując na umowę-zlecenie i osiągając dochód zbliżony do kwoty wolnej, zaprzestaje pracy. Unika w ten sposób straty ulgi. Kontynuowanie pracy byłoby opłacalne przy osiąganiu bardzo wysokich przychodów z tytułu wykonywania zlecenia. Sytuacja taka jest niestety prawie niemożliwa. Oczywiście, przy niespełnieniu warunku wspólnego budżetu rodzinnego pracujący student zarabia i ulga nie dotyczy go bezpośrednio. Jego praca jednak uszczupla budżet opiekunów prawnych.

6. Zakończenie

Tworząc ulgę prorodzinną, władza centralna próbowała zrealizować cele pomocy rodzicom oraz promowania posiadania dzieci. Odciążenie budżetów rodzinnych udało się połowicznie, ponieważ osoby najbiedniejsze są wykluczone z grona beneficjentów ulgi, a dla osób najbogatszych wartość takiej zapomogi nie zmienia sytuacji finansowej. Jedynie rodziny z klasy średniej mogą korzystać z ulgi i czerpią z niej realne korzyści. Ulgi podatkowe pomagają tylko osobom płacącym podatki. Jeśli działanie państwa ma powodować realne skutki w sferze socjalnej, to musi przybierać formę pomocy bezpośredniej.

Drugi cel zamierzony przez ustawodawcę nie jest spełniony ze względów definicyjnych. Preferencje podatkowe są narzędziem polityki krótkoterminowej państwa. Wpływają tylko na bieżące decyzje obywateli. Decyzja o posiadaniu potomstwa jest z pewnością decyzją długoterminową, zmieniającą całe życie rodziny. Kwota niespełna 100 zł miesięcznie nie może wpływać na chęć posiadania dzieci.

Podobnie przedstawiają się wnioski płynące z analizy zasad sprawiedliwości. Jak pokazano w powyższych rozważaniach, beneficjentami ulgi prorodzinnej są przede wszystkim osoby dobrze usytuowane, co oznacza, że najbiedniejsi są jeszcze bardziej upośledzeni. Jednoznacznie można stwierdzić, że ulga nie jest sprawiedliwa społecznie w sensie definicji Johna Rawlsa. Można to zmienić poprzez wynagrodzenie niesprawiedliwości osobom najbiedniejszym, jednak

takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z istnieniem samej ulgi. To ona ma pomagać, a nie być powodem do szukania sposobów pomocy.

Zasady sprawiedliwości podatkowej są spełnione analogicznie. Powszechność nie jest realizowana, gdyż nie każdy, komu ulga się należy, może ją zrealizować w całości. Zasada zdolności płatniczej nie jest jednak już tak oczywista. Ulga poprawia sytuację najbogatszym w takiej samej wysokości jak klasie średniej, w odróżnieniu od grupy najuboższej, gdzie nie może być w pełni zrealizowana. Jednak z drugiej strony kwota zwrotu stanowi większy udział w całkowitym dochodzie biedniejszych niż bogatszych. Pomijając grupę, która nie może skorzystać z ulgi, w pozostałych przypadkach zasadę tę można uznać za zrealizowaną. Nienaruszalność źródeł dochodu jest w oczywisty sposób zachowana, zarówno w przypadku tej, jak i większości innych ulg. Narzędzie zwracające pieniądze nie może powodować zmniejszenia możliwości osiągnięcia dochodu, chyba że pomoc byłaby tak duża, że umożliwiałaby zapewnienie potrzeb życiowych w takim stopniu, iż praca byłaby niepotrzebna. W tym przypadku nie ma takiej możliwości, gdyż wysokość ulgi uzależniona jest wprost od wysokości dochodu.

Nowelizacja ustawy o podatku dochodowym wprowadza zapis uniemożliwiający skorzystanie z ulgi prorodzinnej w przypadku posiadania jednego dziecka i osiągnięcia dochodu powyżej 112 tys. zł rocznie. Zapis ten, podobnie jak w rozdziale powyżej, powoduje powstanie obszaru pracy nieopłacalnej. Rodzina, zarabiając kolejne pieniądze, dochodzi do progu, przy którym straci 1112 zł, jeśli zarobi kolejną złotówkę. W takiej sytuacji dalsza praca przestaje być opłacalna, jeżeli zakładamy możliwość jej przzerwania – jak w przypadku samozatrudnienia, oraz to, że całkowity roczny dochód waha się w tej granicy. Gdy dochód jest dużo wyższy, niecały procent dochodu nie ma większego znaczenia dla budżetu domowego.

Zaistnienie powyższej sytuacji może powodować niekorzystne zjawiska gospodarki w rodzinach, gdzie całkowity dochód oscyluje w okolicach 112 tys. zł lub 56 tys. zł w przypadku osób niebędących w związku małżeńskim. Osoby mające możliwość regulacji własnego dochodu mogą próbować ukryć go w celu otrzymania ulgi. Mogą też potraktować ten przepis jako powód do urlopu na trzy i pół dnia, gdyż tyle czasu zajmuje średnio zarobienie kwoty możliwej do utraty ulgi.

Projekt poprawy przepisów regulujących powyższą ulgę, mimo że polepszy znacząco jej skuteczność i sprawiedliwość, to nie rozwiąże wszystkich problemów i niesprawiedliwości z nią związanych. Wiele osób w dalszym ciągu będzie wyłączone z grona beneficjentów oraz wiele osób, którym nie brakuje pieniędzy na życie, otrzyma wsparcie. Warunki, w jakich publiczne pieniądze są rozdawane, mogą się jednak znacząco poprawić. Wszystkie zmiany opisane powyżej dążą w pozytywnym kierunku. Niestety, w miarę postępu przestaje być spełniane jedno z podstawowych założeń, na których system podatkowy jest oparty – zasada dogodności. Podatki stają się coraz bardziej skomplikowane i coraz mniej zrozumiałe.

Literatura

- Gail N. [1995], *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Goettel M. [2012], *Podatkowe skutki rozdzielnosci majątkowej [w:] Zastosowanie instytucji prawa cywilnego w prawie podatkowym*, red. B. Gnela, Difin, Warszawa.
- Gomułowicz A. [2001a], *Zasada sprawiedliwosci podatkowej*, ABC, Warszawa.
- Gomułowicz A. [2001b], *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, ABC, Warszawa.
- Gomułowicz A., Małecki J. [2008], *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Grabowski M. [2010], *Raport: Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M. [2012], *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, PWE, Warszawa.
- Michałowska K. [2012], *Związek małżeński i związek partnerski w aspekcie wybranych uprawnień i obowiązków podatkowych [w:] Zastosowanie instytucji prawa cywilnego w prawie podatkowym*, red. B. Gnela, Difin, Warszawa.
- Owsiak S. [2001], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Rawls J. [1994], *Teoria sprawiedliwosci*, PWN, Warszawa.
- Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j.: Dz.U. 2012, nr 0, poz. 361 ze zm.
- Ustawa z 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2012, nr 0, poz. 1278.
- Zastosowanie instytucji prawa cywilnego w prawie podatkowym* [2012], red. B. Gnela, Difin, Warszawa.

Analysis of Family Allowance in the Context of Changes in the Income Tax on Individuals

In modern economies, taxes have ceased to serve only fiscal functions – they are also a tool for regulating social and economic policy. As an essential element of the tax system, tax preferences make it possible for taxes to perform these functions. Frequent amendments result in increasing complexity of the tax system and the emergence of phenomena not previously observed. This article is based on the belief that the introduction of tax preferences in the form of pro-family tax relief in conjunction with other preferences and changes in tax law are the source of various dilemmas for the people affected. The existence of such dilemmas leads one to wonder whether pro-family tax relief is fair in terms of social justice and the principle of equal taxation. It is proven that in a particular case, this tax relief leads to the creation of “an unprofitable work area” – that is, a situation where, after a household reaches a certain income level, the amount of money available to it actually decreases.

Keywords: unprofitable work area, tax preferences, child allowance for families, the principle of justice.