

Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Finansów
Publicznych
e.malecka@ue.poznan.pl

PRAWNE, FISKALNE I PRORODZINNE ASPEKTY PODATKOWEJ ULGI Z TYTUŁU WYCHOWYWANIA DZIECI

Streszczenie: W obliczu niekorzystnych wskaźników demograficznych władza publiczna podejmuje działania mające na celu poprawę tej sytuacji. Wyrazem polityki prorodzinnej i prokreacyjnej jest między innymi wprowadzenie w 2007 r. w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Warunki i zasady korzystania z tej ulgi od początku jej obowiązywania były wielokrotnie zmieniane. Celem artykułu jest zatem przedstawienie warunków i zasad korzystania z tej ulgi od początku jej obowiązywania, określenie jej skutków fiskalnych, z uwzględnieniem konsekwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, a także próba oceny stopnia osiągnięcia przypisanych jej celów.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, ulgi prorodzinne, skutki fiskalne.

Klasyfikacja JEL: G38, H24, H31, K34.

LEGAL, FISCAL AND PRO-FAMILY ASPECTS OF THE DEDUCTION FOR RAISING CHILDREN

Abstract: In the face of unfavorable demographic indicators the central government has undertaken activities aimed at improving the current situation. The pro-family politics were implemented by the introduction of the allowance for parents raising children in 2007. The requirements and rules regarding this allowance have been altered multiple times since its introduction. This paper is focused on the eligibility

criteria during recent years. It discusses the related costs and fiscal consequences for local governments. Further it tries to evaluate the impact of the allowance on society and its other application effects.

Keywords: personal income tax, family tax allowance, fiscal consequences.

Wstęp

Niekorzystne wskaźniki demograficzne, w tym zwłaszcza gwałtowne zmniejszenie się liczby dzieci i młodzieży w Polsce, będące wynikiem przemian w procesach demograficznych i migracyjnych, a także głębokiej depresji urodzeniowej z lat 90. XX w. oraz z początku tego stulecia, skłaniają władzę publiczną do podejmowania działań mających na celu poprawę tej sytuacji. Wyrazem prowadzenia polityki prorodzinnej i prokreacyjnej jest między innymi wprowadzenie w 2007 r. w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Warunki i zasady korzystania z tej ulgi zostały zasadniczo zmienione już w 2009 r., a w pierwszym roku jej obowiązywania kwota przysługującego z jej tytułu odliczenia została ostatecznie określona dopiero w drugiej połowie roku podatkowego. Kolejną istotną zmianę wprowadzono w 2013 r., a następnie w 2015 r. Po likwidacji ulg mieszkaniowych oraz edukacyjnych ulga ta pozostaje jedynym istotnym odliczeniem od podatku dochodowego od osób fizycznych, obniżając dochody z jego tytułu, co silnie wpływa na sytuację nie tylko budżetu państwa, lecz także jednostek samorządu terytorialnego, które w tym podatku mają swoje udziały. Mimo wysokiej kwoty odliczeń z tytułu tej ulgi jej walor stymulacyjny jest jednak ograniczony z uwagi na warunki odliczeń. Jej faktycznymi beneficjentami są bowiem podatnicy o wysokich dochodach, dla których samo istnienie oraz wysokość ulgi prawdopodobnie nie ma istotnego znaczenia dla podjęcia decyzji o posiadaniu dzieci. Z kolei podatnicy o niskich i średnich dochodach odliczają ją fragmentarycznie lub wcale (zależnie od wysokości osiąganych dochodów, liczby wychowywanych dzieci oraz wysokości odliczeń z innych tytułów dokonanych już od dochodu). Celem artykułu jest zatem przedstawienie warunków i zasad korzystania z tej ulgi od początku jej obowiązywania, określenie jej skutków fiskalnych, z uwzględnieniem konsekwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, a także próba oceny stopnia osiągania przypisanych jej celów.

1. Prawne aspekty podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dzieci

Przyznanie od 2007 r. podatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych prawa do ulgi z tytułu wychowywania dzieci jest postrzegane jako jedna z najważniejszych zmian w regulacjach dotyczących podatków dochodowych obowiązujących w Polsce po 1989 r. [Dolata 2013, s. 354]. Znaczenie tego odliczenia z jednej strony wynika ze skali uszczupień wpływów podatkowych, do jakich prowadzi, a z drugiej – z charakteru obszaru wsparcia, jakim jest rodzina. Zgodnie z Konstytucją RP państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a szczególną pomocą otacza rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne [Ustawa z 2 kwietnia 1997, art. 71, ust. 1]. Regulacje w zakresie przedmiotowej ulgi od samego początku cechuje niestety niestabilność i doraźność przyjmowanych rozwiązań, a także brak wyraźnego określenia jej celu oraz systemowej analizy osiągniętych efektów w porównaniu z ponoszonymi uszczupleniami podatkowymi. Ponadto instrument ten nie obejmuje wszystkich rodzin z dziećmi. Prawo do ulgi na dzieci przysługuje bowiem tylko podatnikom opodatkowanym według progresywnej skali podatkowej. Tego prawa pozbawieni są natomiast podatnicy opodatkowani podatkiem liniowym, a także w formie zryczałtowanej, a więc ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, kartą podatkową lub podatkiem tonażowym. Nie dotyczy ono również podatników podatku rolnego oraz leśnego. Dziwić może pozbawienie tego prawa zwłaszcza podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, gdyż z wyjątkiem jeszcze odliczanej od dochodu ulgi z tytułu nabycia nowych technologii, z pozostałych odliczeń mają oni prawo korzystać.

Sposób wypracowania wysokości przedmiotowego odliczenia potwierdza brak założeń koncepcyjnych ulgi, koordynacji z innymi instrumentami wsparcia rodziny oraz sprawia wrażenie przypadkowości. W pierwotnych założeniach kwota odliczenia na każde dziecko miała odpowiadać kwocie zmniejszającej podatek określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej, przy czym prawo do ulgi ograniczono jedynie do rodziców wychowujących co najmniej troje własnych lub przysposobionych dzieci. Przy tych założeniach szacowano zmniejszenie dochodów z rozpatrywanego podatku w pierwszym roku jej obowiązywania w wysokości od 700 do 800 mln zł [Druk sejmowy z 26.06.2006, s. 27 i 88]. Gdy z początkiem 2007 r. wprowadzono ulgę, kwotę odliczenia zmniejszono do 120 zł, przy czym prawo do ulgi przyznano

począwszy od pierwszego dziecka [Ustawa z 16 listopada 2006, art. 1, pkt 30]. W projekcie poselskim z 27 czerwca 2007 r., zakładającym powrót do odliczenia na dziecko w wysokości kwoty zmniejszającej podatek, oszacowano wzrost skutków dla sektora finansów publicznych w 2008 r. (w związku z rozliczeniem za 2007 r.) o blisko 2,8 mld zł [Druk sejmowy z 27.06.2007, s. 5]. Ostatecznie we wrześniu, lecz z prawem zastosowania do osiągniętych dochodów (poniesionej straty) od dnia 1 stycznia 2007 r., kwotę odliczenia podwyższono do dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek, zachowując prawo odliczenia począwszy od pierwszego dziecka [Ustawa z 5 września 2007, art. 1]. W konsekwencji ubytek dochodów budżetowych był znacznie wyższy niż początkowo zakładano i wyniósł 5,4 mld zł w 2007 r. oraz 6,0 mld zł w 2008 r.

W dwóch pierwszych latach ulga przysługiwała podatnikowi, jeżeli w roku podatkowym wychowywał własne lub przysposobione dzieci. Podatnik miał do niej prawo w pełnej wysokości niezależnie od faktycznego okresu wychowywania dziecka. Ulga była dzielona jedynie, gdy w przypadku orzeczonego rozvodu albo separacji rodziców przez część roku podatkowego dzieci faktycznie zamieszkiwały u każdego z nich. Odliczenie przysługiwało wówczas każdemu z rodziców w wysokości odpowiadającej iloczynowi liczby miesięcy pobytu dzieci u rodzica i 1/12 kwoty rocznego odliczenia.

W 2009 r. rozszerzono zakres podmiotowy ulgi, przyznając ją nie tylko osobie wykonującej władzę rodzicielską, lecz także pełniącej funkcję opiekuna prawnego, jeżeli dziecko z nią zamieszkiwało, oraz sprawującej opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą. W przypadku pełnoletniego dziecka ulga przysługuje natomiast w związku z wykonywaniem przez podatników ciężącego na nich obowiązku alimentacyjnego oraz w związku ze sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej.

W celu uniknięcia ewentualnego powielania ulgi w sytuacji, gdy w danym roku podatkowym dziecko jednocześnie pozostawało pod władzą rodzicielską, opieką prawną innej osoby niż rodzic lub było umieszczone w rodzinie zastępczej, odliczenie powiązано z miesiącami sprawowania opieki nad dzieckiem. W rezultacie przyznano prawo podatnikowi do odliczenia w wysokości 1/6 kwoty zmniejszającej podatek za każdy miesiąc, w którym podatnik wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego lub rodziny zastępczej. Z tego samego względu przewidziano również prawo odliczenia dziennego w wysokości 1/30 odliczenia miesięcznego za każdy dzień sprawowania pieczy nad dzieckiem. Podatnik traci natomiast prawo do odliczenia, poczynając od miesiąca kalendarzowego, w którym dziecko na podstawie orzeczenia sądu zostało umieszczone

w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych lub wstąpiło w związek małżeński.

Wprost doprecyzowano, że z ulgi nie mogą skorzystać podatnicy, których dzieci osiągają dochody/przychody opodatkowane podatkiem liniowym, podlegające przepisom ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym lub podatku tonażowym.

Rodziców (opiekunów) zobligowano do podania w zeznaniu podatkowym liczby dzieci, ich numeru PESEL, a w przypadku braku tego numeru – imienia, nazwiska oraz daty urodzenia dzieci. Dodatkowo, w związku z sygnałami płynącymi od Rzecznika Praw Obywatelskich o braku podstaw do żądania od podatnika jakichkolwiek dokumentów (dowodów) potwierdzających prawo do odliczenia, zobligowano podatnika do przedstawienia – na żądanie organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej – dowodów niezbędnych do ustalenia prawa do ulgi, np. odpisu orzeczenia sądu o ustaleniu rodziny zastępczej lub umowy zawartej między rodziną zastępczą a starostą czy też zaświadczenia o uczęszczaniu pełnoletniego dziecka do szkoły [Ustawa z 6 listopada 2008, art. 1, pkt 21].

Od początku obowiązywania przedmiotowej ulgi krąg dzieci, których wychowywanie uprawnia do odliczenia, jest tożsamy z tym, który uprawnia do preferencyjnego opodatkowania osoby samotnie wychowujące te dzieci. W 2009 r. ważnych zmian dokonano również w tym zakresie. W odniesieniu do dzieci małoletnich nie wprowadzono żadnych zmian, zatem tak jak w latach 2007 i 2008 preferencyjne opodatkowanie, a także prawo do ulgi rodzinnej, nie zostało obwarowane dodatkowymi wymogami. Natomiast w przypadku podatników wychowujących dzieci chore (niepełnosprawne) preferencję przyznano także tym podatnikom, których dzieci otrzymują, oprócz zasiłku, także dodatek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, a w przypadku pełnoletnich uczących się dzieci (do ukończenia 25. roku życia) również tym podatnikom, których dzieci uczą się (studiują) poza granicami kraju, co jest wyrazem respektowania prawa traktatowego. Dodatkowym warunkiem jest, aby łączne dochody dziecka opodatkowane według skali progresywnej, z wyjątkiem renty rodzinnej, oraz z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, opodatkowane stawką w wysokości 19%, nie przekroczyły kwoty stanowiącej iloraz kwoty zmniejszającej podatek oraz stawki podatku, o których mowa w pierwszym przedziale obowiązującej skali podatkowej. Począwszy od 2009 r. jest to kwota 3089 zł, co wynika z podzielenia kwoty 556,02 zł przez 18% [Ustawa z 6 listopada 2008, art. 1, pkt 1 lit. b].

Umożliwienie od 2009 r. odliczania od podatku ulgi z tytułu wychowywania dzieci pobierających rentę socjalną według szacunków zmniejszyło

dochody sektora finansów publicznych w 2010 r. (w związku z rozliczeniem za 2009 r.) o 29 mln zł, a z tytułu dzieci przebywających w rodzinach zastępczych oraz pod opieką prawną o 78 mln zł [Druk sejmowy z 2.10.2008, s. 60].

Kolejna ważna nowelizacja ulgi na dzieci miała miejsce w 2013 r. Zwiększono wówczas o połowę kwotę odliczenia 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. Kryterium to jest rozpatrywane przy uwzględnieniu dochodów opodatkowanych na zasadach ogólnych określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych i obejmuje zarówno te opodatkowane według skali progresywnej, z kapitałów pieniężnych opodatkowane stawką 19%, jak i te z pozarolniczej działalności gospodarczej i z działów specjalnych produkcji rolnej opodatkowane przy zastosowaniu stawki 19%. Dochody te pomniejsza się dodatkowo o zapłacone (pobrane przez płatnika) w roku podatkowym składki na ubezpieczenia społeczne. Nie uwzględnia się natomiast dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, których opodatkowanie bądź zwolnienie z opodatkowania zależne jest od okresu, w którym nastąpiło odpłatne zbycie. Takie różnicowanie podatników mogłoby zostać uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Ze względu na brak możliwości ustalenia faktycznego dochodu z kryterium dochodowego wyłączono także dochody podatników, którzy wybrali opodatkowanie w formach zryczałtowanych (ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i karta podatkowa) oraz płacą podatek zryczałtowany za pośrednictwem płatnika. Uwzględnienie tych tytułów mogłoby się spotkać z zarzutem niekonstytucyjności przepisów, gdyż kreowałoby nierzeczywisty dochód [Druk sejmowy z 12.07.2012, s. 5 i 6]. Za podatnika pozostającego w związku małżeńskim dla ustalenia prawa do ulgi w zakresie dochodowości nie uważa się osoby będącej w separacji oraz osoby, której małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności.

W odniesieniu do podatników pozostających przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim oraz osób samotnie wychowujących dzieci rozpatrywany limit określono w wysokości 112 000 zł, a w przypadku podatników niepozostających w związku małżeńskim, w tym również przez część roku, w kwocie o połowę niższej – 56 000 zł. Ustawodawca wyraźnie rozróżnił tutaj status osoby samotnie wychowującej dzieci oraz osoby niepozostającej w związku małżeńskim. Zatem w przypadku osoby w związku partnerskim, która faktycznie nie jest osobą samotnie wychowującą dzieci, kryterium dochodowe jest o połowę niższe i wynosi tyle, ile przeciętnie dla jednego ze

współmałżonków [Dolata 2013, s. 384]. W przypadku rodziców wychowujących dwoje i więcej dzieci kryterium dochodowe nie obowiązuje [Ustawa z 24 października 2012, art. 1, pkt 4].

W zakresie uwzględniania kryterium dochodowego obowiązuje niestety niekorzystne dla podatników stanowisko organów podatkowych. Mianowicie, określając liczbę dzieci, w stosunku do których podatnik wykonywał władzę rodzicielską lub wywiązywał się z obowiązku alimentacyjnego, oraz wysokość kwoty przysługującego odliczenia, należy brać pod uwagę tylko te dzieci, które spełniają kryteria do zastosowania ulgi. Nawet więc jeśli podatnik miał na utrzymaniu większą liczbę dzieci, w stosunku do których wykonywał obowiązek alimentacyjny, lecz tylko jedno dziecko uprawniało do odliczenia, należy wówczas także uwzględnić limit dochodów [Cieśla 2015, s. 4].

W ocenie projektodawcy (rządu) wprowadzona w 2013 r. zmiana stanowi silne wsparcie rodzin wielodzietnych [Druk sejmowy z 12.07.2012, s. 4]. Można jednak mieć wątpliwości co do faktycznych przesłanek jej wprowadzenia, gdyż z wcześniejszych analiz i publikacji – notabene przygotowanych przez Ministerstwo Finansów – wynikało, że ulga na dzieci nie była w pełni wykorzystywana przez rodziny wielodzietne z uwagi na brak podstawy (podatku) do jej odliczenia [Ministerstwo Finansów 2010, s. 22–25]. Trudno założyć, że autorzy nowelizacji nie znali konkluzji tych publikacji.

Projektując zmiany ulgi na dzieci wprowadzone w 2013 r. oszacowano ubytek dochodów sektora finansów publicznych w 2014 r. (ze względu na opóźnienie rozliczeń) w kwocie 3 mln zł [Druk sejmowy z 12.07.2012, s. 24]. W rzeczywistości odliczenia z tytułu wychowywania dzieci za 2013 r. były niższe od tych za 2012 r. o 169 mln zł.

Dwie istotne, korzystne dla podatników zmiany w rozpatrywanej uldze wprowadzono w 2015 r. z prawem zastosowania już do dochodów osiągniętych (straty poniesionej) od dnia 1 stycznia 2014 r. [Ustawa z 23 października 2014]. O około 20% zwiększono ulgę przysługującą na trzecie, czwarte i kolejne dzieci, wprost podając kwoty odliczeń w ustawie (wcześniej określano je jako ułamek kwoty odliczenia przysługującego w pierwszym przedziale skali podatkowej). Ponadto przyznano podatnikowi dodatkowe wsparcie finansowe stanowiące różnicę między przysługującym podatnikowi odliczeniem a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym. Jeżeli kwota przysługującego podatnikowi odliczenia będzie wyższa od kwoty odliczonej w rocznym zeznaniu podatkowym, podatnikowi przysługiwać będzie różnica między kwotą przysługującego odliczenia a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym. Kwota tego wsparcia nie może jednak przekroczyć łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu od

dochodu lub od podatku związanego z opodatkowaniem według skali progresywnej. Rozwiązanie dotyczy zatem tylko tych osób, które wcześniej wpłaciły do systemu składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. W przypadku podatników pozostających przez cały rok podatkowy w związku małżeńskim zwrot niewykorzystanej kwoty ulgi będzie przysługiwać do wysokości ich łącznej kwoty składek. Zasadę tę stosuje się również do podatnika, który zawarł związek małżeński przed rozpoczęciem roku podatkowego i którego małżonek zmarł w trakcie roku podatkowego. Kwota zwrotu, wykazana przez podatnika w zeznaniu rocznym bądź wynikająca z decyzji podatkowej, jest traktowana na równi z nadpłatą podatku w rozumieniu ordynacji podatkowej.

Ze stanowiska Ministerstwa Finansów wynika, że rozpatrywany zwrot przysługuje także w sytuacji, gdy podatnik: (1) uzyskał dochód opodatkowany według progresywnej skali podatkowej, lecz niepowodujący powstania obowiązku zapłaty podatku ze względu na nieprzekroczenie kwoty 3091 zł, (2) nie odliczył od podatku żadnej kwoty z tytułu ulgi na dzieci, gdyż został on wyzerowany z tytułu innych odliczeń, a także (3) poniósł stratę ze źródeł, z których przychody podlegają opodatkowaniu według progresywnej skali podatkowej. W tym ostatnim przypadku prawo do otrzymania zwrotu Ministerstwo uzależniło od uzyskania przez podatnika przychodu podlegającego opodatkowaniu według skali progresywnej. Z nieznanych powodów zróżnicowano tym samym podatników ponoszących straty, przyznając prawo do zwrotu podatnikom ponoszącym większe koszty niż przychody, jednocześnie pozbawiając tego prawa podmioty ponoszące same koszty [*Prawo do ulgi* 2015].

Kwota zwrotu niewykorzystanej ulgi na dzieci powinna być w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych uwzględniana w dochodzie rodziny dla potrzeb ustalenia prawa do świadczeń rodzinnych. Wątpliwości budziło jednak to, za który rok należy powiększyć stosownym zwrotem dochód rodziny – czy ten, za który rozliczany jest podatek, czy też ten, w którym zwrot jest otrzymywany. Z wyjaśnień Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że kwota zwrotu niewykorzystanej ulgi wynikająca z rozliczenia podatku dochodowego za 2014 r., a otrzymana w 2015 r. będzie wliczana do dochodu rodziny przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych na okres zasiłkowy 2016/2017. Inaczej więc niż sama ulga, również otrzymana w 2015 r. w związku z rozliczeniem podatku za 2014 r., która przełoży się na wzrost dochodów rodziny na okres zasiłkowy 2015/2016 [B.D. 2015, s. 1].

Z szacunków rządowych wynika, że przedstawione w zakresie ulgi rodzinnej zmiany w 2015 r. uszczuplą dochody sektora finansów publicznych o 1,1 mld zł, w tym dochody budżetu państwa o 1,076 mld zł, a jednostek samorządu terytorialnego – o 0,024 mld zł, przy czym kwota ta zostanie

im zrekompensowana adekwatnie zwiększoną częścią oświatową subwencji ogólnej [Druk sejmowy z 1.10.2014, s. 14]. Z korzyścią dla jednostek samorządu terytorialnego przyjęto również, że przekazywana podatnikom kwota niewykorzystanej ulgi nie będzie miała wpływu na mechanizm obliczania wysokości udziału tych jednostek we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest to o tyle istotne, że samo wprowadzenie ulgi w 2007 r., a także zmiana skali podatkowej od 2009 r., znacząco przyczyniły się do obniżenia kwot przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z tego tytułu.

2. Fiskalne i prorodzinne aspekty podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dzieci

W tabeli 1 przedstawiono limity odliczeń ulgi z tytułu wychowywania dzieci obowiązujące w latach 2007–2015. Odliczenia przeciętnie przypadające na dziecko w każdym roku były wyraźnie niższe niż przysługujące limity (zob. tabela 2).

Tabela 1. Limity odliczenia ulgi z tytułu wychowywania dzieci w latach 2007–2015 (w zł)

Lata	Liczba dzieci	Limit miesięczny	Limit roczny
2007	każde dziecko	–	1145,08
2008	każde dziecko	–	1173,70
2009–2012	każde dziecko	92,67	1112,04
2013	pierwsze dziecko	92,67	1112,04
	drugie dziecko	92,67	1112,04
	trzecie dziecko	139,01	1668,12
	czwarte dziecko i więcej	185,34	2224,08
2014 i 2015	pierwsze dziecko	92,67	1112,04
	drugie dziecko	92,67	1112,04
	trzecie dziecko	166,67	2000,04
	czwarte dziecko i więcej	225,00	2700,00

Źródło: [Ustawa z 26 lipca 1991, art. 27f, ust. 2].

Zmiany w zakresie warunków i zasad odliczania ulgi z tytułu wychowywania dzieci znalazły odzwierciedlenie w danych dotyczących skali odliczeń (zob. tabela 2). Odliczenia przedmiotowej ulgi kształtowały się między 5,4 mld zł w 2007 r., a 6,0 mld zł w 2008 r., stanowiąc średnio aż 96,7% odliczeń od podatku oraz 11,3% podatku po odliczeniu składki na ubezpieczenie

Tabela 2. Odliczenia ulgi z tytułu wychowywania dzieci w latach 2007–2013

Rok	Ulga z tytułu wychowywania dzieci (w tys. zł)	Ulga z tytułu wychowywania dzieci / odliczenia od podatku ogółem (bez składki zdrowotnej) (w %)	Ulga z tytułu wychowywania dzieci / podatek po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne (w %)	Liczba podatników odliczających ulgę z tytułu wychowywania dzieci	Podatnicy odliczający ulgę z tytułu wychowywania dzieci / podatnicy ogółem (w %)	Liczba dzieci	Przeciętne odliczenie na podatnika (w zł)	Przeciętne odliczenie na dziecko (w zł)
2007	5 431 984	94,02	13,52	3 973 668	16,43	6 017 284	1367	903
2008	6 043 553	95,57	11,76	4 205 909	17,21	6 357 837	1437	951
2009	5 633 012	96,21	11,90	4 337 164	17,77	6 274 870	1299	898
2010	5 684 317	97,20	11,45	4 303 125	17,52	6 286 625	1321	904
2011	5 740 118	97,89	10,83	4 363 599	17,94	6 293 839	1315	912
2012	5 698 504	97,66	10,13	4 334 367	18,07	6 167 386	1315	924
2013	5 529 539	98,19	9,40	4 024 017	16,52	5 825 310	1374	949

Źródło: [Ministerstwo Finansów 2008–2014].

zdrowotne. Najwięcej podatników dokonało odliczeń przedmiotowej ulgi w 2011 r. – 4,4 mln, a najmniej w latach 2007 i 2013 – po 4 mln. Średnio stanowili oni 17,4% ogółu podatników. Z wyjątkiem 2013 r., kiedy dokonano odliczeń z tytułu wychowywania 5,8 mln dzieci, w pozostałych latach liczba ta przekraczała 6 mln. Zarówno przeciętne odliczenie na podatnika, jak i na dziecko było najwyższe w 2008 r., kiedy wyniosło odpowiednio 1437 zł i 951 zł. Najniższy poziom osiągnęło ono natomiast w 2009 r. i wyniosło 1299 zł i 898 zł. W 2013 r., kiedy wprowadzono kryterium dochodowe oraz zwiększono odliczenie na trzecie i kolejne dzieci, zmalała w stosunku do 2012 r. zarówno kwota odliczeń, liczba dokonujących ich podatników, jak i liczba dzieci, na które ich dokonano.

Z ulgi na jedno dziecko w rozliczeniu za 2013 r. skorzystało o 293,2 tys. podatników mniej niż w rozliczeniu za 2012 r. Natomiast kwota ulg wykazanych w zeznaniach, w których dokonano odliczenia na jedno dziecko w porównaniu do 2012 r. zmniejszyła się o 267,0 mln zł. Jednocześnie wzrosła kwota ulg wykazanych w zeznaniach, w których dokonano odliczenia na troje dzieci (o 72,7 mln zł) oraz na czworo i więcej dzieci (o 25,0 mln zł). W 2013 r., w porównaniu do 2012 r., zmniejszyła się jednak liczba podatników z trójką i większą liczbą dzieci, którzy wykorzystali ulgę w pełnej wysokości. W latach 2010–2012 ulgę w pełnej wysokości odliczyła niespełna połowa podatników, którzy dokonali odliczenia na troje dzieci i ponad 34% podatników uwzględniających przy rozliczeniu podatku czworo i więcej dzieci [NIK 2015, s. 58 i 59].

Na wykorzystanie ulgi na dzieci przez większą grupę podatników pozwalają dopiero zmiany wprowadzone w konstrukcji ulgi od 2015 r. Nie zostały jednak jeszcze opublikowane dane dotyczące rozliczenia za 2014 r., do którego miały one już zastosowanie, stąd nie można ocenić skuteczności tego rozwiązania.

Ulgi podatkowe o charakterze prorodzinnym są powszechnym elementem systemów podatkowych na świecie [Druk sejmowy z 1.10.2014, s. 12 i 13]. W Polsce zakres personalizacji obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych jest ograniczony, o czym świadczy zarówno liczba i rodzaje uwzględnionych w podatku okoliczności indywidualizujących zdolność płatniczą podatnika, stosowane instrumenty, jak i zazwyczaj niskie ich znaczenie finansowe dla podatnika [Pomorska 2009, s. 132]. Spośród różnych okoliczności indywidualizujących zdolność płatniczą podatnika w stosunkowo najszerszym zakresie uwzględniono jego stan cywilny i rodzinny oraz ewentualną niepełnosprawność podatnika lub osób na jego utrzymaniu.

W stosunku do ulgi z tytułu wychowywania dzieci formułowane są jednak wątpliwości dotyczące spełniania stawianego jej – nazbyt ogólnie sformułowanego – celu. Celem ulgi – ze względu na niekorzystne wskaźniki

demograficzne – jest wspieranie rodzin z dziećmi. Początkowo prawa do ulgi nie uzależniono jednak ani od kryteriów dochodowych czy majątkowych, ani też od liczby dzieci. W konsekwencji jej faktycznymi beneficjentami byli podatnicy o wysokich dochodach, dla których samo istnienie ulgi oraz jej wysokość prawdopodobnie nie ma znaczenia dla podjęcia decyzji o posiadaniu dzieci ani też nie stanowi istotnego wsparcia finansowego. Z kolei podatnicy o niskich i średnich dochodach odliczali ją fragmentarycznie lub wcale (zależnie od wysokości osiągniętych dochodów, liczby wychowywanych dzieci oraz wysokości odliczeń z innych tytułów dokonanych już od dochodu). W odniesieniu do tej grupy podatników walor stymulacyjny ulgi był wyraźnie ograniczony [Ministerstwo Finansów 2010, s. 6 i 22]. Dopiero od 2013 r., po sześciu latach obowiązywania ulgi, w przypadku wychowywania jednego dziecka prawo do ulgi uzależniono od spełnienia kryterium dochodowego, a ponadto zwiększono odliczenie począwszy od trzeciego dziecka. Jednak to zmiany wprowadzone od 2015 r., z prawem zastosowania do dochodów osiągniętych już w 2014 r., uczyniły z niej silny instrument wsparcia zwłaszcza dla rodzin wielodzietnych o niskich dochodach.

Biorąc pod uwagę limit przysługującego od 2015 r. zwrotu nieodliczonej od podatku ulgi, można stwierdzić, że maksymalne jej wykorzystanie prowadzi się do wyzerowania łącznego obciążenia zarówno z tytułu podatku dochodowego, jak i składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Poza możliwością takiego zbilansowania pozostają natomiast te składki lub ich części, które nie są odliczane od dochodu lub od podatku związanego z opodatkowaniem według skali progresywnej. Warto również podkreślić, że poza rozpatrywanym wsparciem pozostają rodziny nieplacące podatku dochodowego od osób fizycznych. W szczególności dotyczy to podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, karty podatkowej, liniowego podatku dochodowego, a także podatku rolnego i leśnego.

Zakończenie

Regulacje ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych charakteryzuje niestety niestabilność przyjmowanych rozwiązań, a także często ich nadmierne skomplikowanie, co w konsekwencji przekłada się na podwyższenie kosztów wymiaru i poboru podatku, a także podaje w wątpliwość skuteczność i efektywność osiągania przypisanych celów. Do 2010 r. w zbyt wąskim zakresie prowadzona była ich analiza, ograniczająca się tylko do przedmiotu zainteresowania właściwych resortów. Brakowało systemowych rozwiązań, obligujących organy

administracji rządowej do kompleksowej analizy skutków ulg (i zwolnień) podatkowych dla systemu podatkowego, w sferze społeczno-gospodarczej oraz budżetowej¹. Jedynie te ostatnie były uwzględniane w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa oraz w informacjach o rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych, które są publikowane w Biuletynie Skarbowym MF oraz są zamieszczane na stronach internetowych tego resortu. W rezultacie niemożliwe było stworzenie spójnego systemu podatkowego, bazującego na efektywnych instrumentach pozwalających ograniczyć ryzyko nadużyć i wystąpienia niepożądanych następstw [NIK 2007, s. 5 i 6]. Postulowanym kompleksowym działaniem stało się zatem opracowanie i opublikowanie przez Ministerstwo Finansów po raz pierwszy w 2010 r. raportu dotyczącego preferencji (wydatków) podatkowych z uwzględnieniem metody zaproponowanej przez OECD [2004], co w założeniach resortu ma stanowić punkt odniesienia w dyskusji nad stanem finansów publicznych oraz kształtem systemu podatkowego [Ministerstwo Finansów 2010]. Została w nim podjęta próba oceny efektywności ulg podatkowych. W opinii autorów raportu wiedza na temat preferencji podatkowych, jaką pozwala on uzyskać, może być przydatna w konsolidacji finansów publicznych, a na pewno w reformie systemu podatkowego. Do 2015 r. łącznie ukazało się pięć takich raportów. Już w pierwszym raporcie dokonano oceny efektywności ulgi z tytułu wychowywania dzieci. Wskazano w nim słabości konstrukcyjne tej ulgi oraz zwrócono uwagę na jej niski walor stymulacyjny. Zmiany ulgi obowiązujące od 2013 r. związane z podwyższeniem odliczeń na trzecie i kolejne dzieci wprowadzono wbrew sformułowanym w tym raporcie zastrzeżeniom.

Dopiero rozwiązania przyjęte od 2015 r., dotyczące dalszego podniesienia ulgi na trzecie i kolejne dzieci wraz z przyznaniem prawa zwrotu nieodliczonej części ulgi, uczyniły z niej silny instrument wsparcia zwłaszcza dla rodzin wielodzietnych o niskich dochodach. W tym przypadku ciężarem sfinansowania przyznanego wsparcia w całości obarczono budżet państwa. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż uszczuplenie dochodów podatkowych w związku z odliczeniem od podatku ulgi na dzieci już jest bardzo wysokie i wyraźnie odczuwane przez jednostki samorządu terytorialnego, które niemalże w połowie uczestniczą we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Dalsze zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego źródła bez zmiany zakresu ich zadań mogłoby zachwiać stabilnością finansową tych jednostek.

¹ W tym kontekście pozytywnie należy ocenić utworzenie 20.05.2006 r. w strukturach Ministerstwa Finansów Departamentu Polityki Podatkowej, którego zadaniem jest między innymi prowadzenie analiz koniecznych do wypracowania decyzji o kierunkach zmian prawa podatkowego [Zarządzenie 2006].

Bibliografia

- B.D., 2015, *Zwrot niewykorzystanej ulgi na dzieci a prawo do świadczeń rodzinnych*, Gazeta Podatkowa, nr 11, 5.02.2015.
- Cieśla, A., 2015, *Ulga na dzieci – wybrane problemy*, Gazeta Podatkowa, nr 30, 13.04.2015.
- Dolata, S., 2013, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, wyd. 3, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Druk sejmowy z 1.10.2014, nr 2781, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.
- Druk sejmowy z 2.10.2008, nr 1075, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Druk sejmowy z 12.07.2012, nr 591, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- Druk sejmowy z 26.06.2006, nr 732, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- Druk sejmowy z 27.06.2007, nr 2011, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
- Ministerstwo Finansów, 2008–2014, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007–2013*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2010, *Preferencje podatkowe w Polsce*, Warszawa.
- NIK, 2007, *Informacja o wynikach kontroli tworzenia prawa podatkowego w zakresie ulg i zwolnień podatkowych*, nr ewid. 31/2007/P06029/KBF, Warszawa.
- NIK, 2015, *Koordinacja polityki rodzinnej w Polsce*, nr ewid.67/2015/P/14/046/KPS, Warszawa.
- OECD, 2004, *Best Practice Guidelines – off Budget and Tax Expenditures*, GOV/PGC/SBO(2004)6.
- Pomorska, A., 2009, *Zakres i instrumenty personalizacji podatków (wybrane problemy)*, w: Wieteska, S., Wypych, M. (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Prawo do ulgi na dzieci przy „zerowym” podatku*, Gazeta Podatkowa, nr 13, 12.02.2015.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j., Dz.U., 2012, poz. 361 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 217, poz. 1588 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U., nr 191, poz. 1361.

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., nr 209, poz. 1316 ze zm.

Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, DzU, poz. 1278.

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 1644.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 62 z 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, MP, nr 32, poz. 351.