

Magda Wiśniewska-Kuźma

<https://orcid.org/0000-0002-9076-7365>

Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania,

Katedra Finansów, Rachunkowości i Informatyki

m.wisniewska@uwb.edu.pl

ULGA PRORODZINNA W POLSCE NA TLE WYBRANYCH PAŃSTW

Streszczenie: W odpowiedzi na współczesne problemy demograficzne, wywierające niekorzystne zmiany dla systemu finansów publicznych, podejmowane są działania w ramach polityki prorodzinnej. Jej kluczowym elementem są narzędzia polityki fiskalnej, jak bezpośrednie świadczenia z budżetu państwa oraz wydatki publiczne realizowane przy pomocy specjalnych konstrukcji podatkowych (tzw. *tax expenditures*), do których zalicza się ulga prorodzinna w podatku dochodowym od osób fizycznych, funkcjonująca w Polsce od 2007 roku. Podlegała ona licznym zmianom ukierunkowanym na wzmocnienie jej redystrybucyjnego charakteru i wsparcie podatników o niskich dochodach. W niniejszym artykule dokonano przeglądu kluczowych zmian w konstrukcji ulgi. Autorka obrała za cel badawczy oszacowanie poziomu oszczędności w podatku dochodowym z tytułu ulgi prorodzinnej i ich znaczenia w budżecie gospodarstwa domowego uzyskującego dochód w wysokości dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce oraz przedstawienie go na tle innych państw reprezentujących różne modele ekonomiczne, a zatem stosujących odmienne zasady polityki prorodzinnej i fiskalnej. Hipoteza badawcza zakłada stosunkowo duże znaczenie oszczędności z tytułu ulgi prorodzinnej w polskim gospodarstwie domowym na tle innych państw stosujących tego typu wsparcie, pomimo niższej kwoty ulgi od wartości środkowej w badanej grupie. Weryfikacja nastąpiła przy pomocy analizy porównawczej opracowanych przez autorkę wskaźników.

Słowa kluczowe: ulga prorodzinna, polityka prorodzinna, dzietność.

Klasyfikacja JEL: H2, I3, J1.

FAMILY TAX RELIEF IN POLAND IN COMPARISON TO SELECTED COUNTRIES

Abstract: As a response to today's demographic problems, which have adverse effects on the public finance system, a number of measures are being taken as part of a pro-family policy. The fiscal policy tools are its key element, such as direct benefits from the state budget and public expenditures carried out with the use of special tax structures (so-called tax expenditures), which include a family tax relief for personal income tax, operating in Poland since 2007. It has undergone numerous changes aimed at strengthening its redistributive character and supporting low-income taxpayers. This paper reviews the key changes in the construction of relief over years. The author has set out a research goal to estimate the level of savings in income tax due to family tax relief and their importance in the budget of the household receiving income in the amount of the average wage in the economy and presenting it in comparison with other countries representing different economic models and thus applying different principles of pro-family and fiscal policies. The research hypothesis assumes a relatively high significance of savings for family tax relief in Polish households compared to other countries using this type of support, despite the lower amount of relief from the central value in the surveyed group. The verification was carried out using comparative analysis of indicators developed by the author.

Keywords: family tax relief, pro-family policy, fertility.

Wstęp

Problemem wielu rozwijających się gospodarek jest niski poziom dzietności i starzenie się społeczeństwa, co w konsekwencji stwarza trudności z uzyskaniem stanu prostej zastępowalności pokoleń. Wzrost dobrobytu przekładający się na wzrost długości życia towarzyszy spadkowi liczby dzieci w rodzinie lub odroczeniu czy rezygnacji z posiadania potomstwa. Proces starzenia się społeczeństw rodzi problemy w kwestii finansowania obowiązkowych systemów ubezpieczeń społecznych i emerytalnych oraz zastępowania pokoleń na rynku pracy (Oręziak, 2007, s. 274). Wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym w strukturze wiekowej populacji wiąże się również ze wzrostem wydatków publicznych na cele społeczne czy opieki zdrowotnej oraz niższymi dochodami budżetowymi z tytułu podatków dochodowych. W celu przeciwdziałania fiskalnym skutkom niskiej dzietności podejmowane są przez władze publiczne działania na rzecz jej stymulowania w ramach polityki prorodzinnej. Ze względu na szeroki

zakres narzędzi polityki prorodzinnej, poczynwszy od regulacji prawnych rynku pracy, przez instytucje opieki po elementy polityki fiskalnej (bezpośrednie świadczenia na rzecz rodzin z dziećmi i ulgi podatkowe), w niniejszym artykule analizę ograniczono do problematyki ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. W przeciwieństwie do świadczeń finansowych z budżetu państwa ulgi podatkowe stanowią wsparcie jedynie pracujących rodziców czy opiekunów prawnych dziecka. Nie przynoszą zatem negatywnych skutków w postaci zmniejszenia podaży pracy (rezygnacja z pracy ze względu na uzyskiwane świadczenia socjalne) i zmian w strukturze rynku pracy (odpływ z rynku pracy kobiet wychowujących dzieci, zwłaszcza o niskich kwalifikacjach zawodowych). Ich celem jest nie tylko stymulowanie dzietności, ale i zatrudnienia. Oddziałują one na dochody rodziców, obniżając koszt utrzymania dziecka, co zgodnie z ekonomiczną teorią płodności powinno generować wzrost zapotrzebowania na nie (Barro i Becker, 1989). Dotychczasowe badania wykazały istnienie wpływu ulg prorodzinnych na dzietność. Azmat i Gonzalez (2010) udowodnili pozytywne oddziaływanie reformy podatkowej w Hiszpanii podnoszącej wysokość korzyści finansowych z tytułu posiadania dziecka pracujących matek. Badanie wykazało, że wynikiem reformy był wzrost prawdopodobieństwa urodzenia dziecka w danym roku o 5%. W Stanach Zjednoczonych wpływ ulgi *Earned Income Tax Credit* (EITC) na dzietność w latach 1989–2000 badała N. Duchovny. Zidentyfikowała związek między przyrostową strukturą świadczeń EITC a prawdopodobieństwem posiadania kolejnego dziecka na grupie kobiet w wieku 18–45 lat z 60 tys. gospodarstw domowych. Wskutek poszerzenia zakresu działania ulgi dzietność zwiększyła się – w przypadku małżeństw prawdopodobieństwo posiadania drugiego dziecka wzrosło o 5%, a niezamężnych kobiet o 20% (Duchovny, 2000, za: Baughman i Dickert-Conlin, 2006). Odpowiednikiem EITC w Wielkiej Brytanii jest ulga WFTC. Analizę jej wpływu na dzietność w latach 1995/1996–2003/2004 przeprowadzili Brewer, Ratcliffe i Smith na grupie kobiet w wieku 20–45 lat. Badacze założyli, że wsparcie finansowe pracujących rodziców zwiększy dzietność ze względu na pozytywny efekt dochodowy, zwiększenie stabilności dochodów oraz obniżenie kosztu kolejnego dziecka. Jednak w przypadku kobiet dążących do zwiększenia zatrudnienia rządowe wsparcie finansowe uzależnione od wysokości dochodów może zwiększyć koszt alternatywny dodatkowego dziecka, a tym samym obniżyć dzietność. Wyniki badania potwierdziły istnienie znaczącego wpływu WFTC na dzietność, zwłaszcza kobiet z niskim poziomem wykształcenia – prawdopodobieństwo urodzenia przez nie dziecka wzrosło o 1,3 pp., co odpowiada około 45 tys. dodatkowych po-

rodów (Brewer, Ratcliffe i Smith, 2007). Konstrukcja obu ulg EITC i WFTC znacząco się różni od preferencji podatkowych stosowanych w innych państwach. Posiadają one postać bezpośredniego świadczenia na rzecz pracujących osób wychowujących dzieci, z kolei najpopularniejsze formy ulg prorodzinnych przewidują jedynie zmniejszenie podstawy opodatkowania lub naliczonego od niej podatku o kwotę ulgi. Zatem odniesienie wyników badań w zakresie EITC i WFTC i diety do standardowych ulg w podatku dochodowym może prowadzić do błędnych wniosków. Państwa stosujące standardowe formy ulg znalazły się w grupie badanej przez L. Reibstein (22 kraje OECD). Dane dotyczyły lat 1986–2008 i pochodziły z baz danych OECD, Eurostat i Banku Światowego. Badanie wykazało dodatnią zależność między wysokością korzyści podatkowych a poziomem diety, jednak jest ona na tyle niska, że efekt stosowania tego instrumentu można uznać za nieistotny. Autorka upatruje przyczyn w większym oddziaływaniu ulg na rodziny o wyższych dochodach, których odsetek jest niższy niż rodzin o niskich dochodach (Reibstein, 2017). Taki wniosek jest zgodny z wynikami badań Levy’ego, Morawskiego i Mycka (2009) wykorzystujących europejski podatkowo-zasiłkowy model mikrostymulacyjny EUROMOD. Badanie wykazało, że z zachęt podatkowych korzystają w najwyższym stopniu rodziny średnio zamożne, co osłabia ich wpływ na ubóstwo materialne najuboższych rodzin.

W Polsce ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych dla podatników wychowujących dzieci funkcjonuje od 2007 roku i od tego okresu była wielokrotnie modyfikowana. Obecnie jej konstrukcja jest zbliżona do ulgi EITC i WFTC, bowiem umożliwia podatnikowi uzyskanie zwrotu niewykorzystanej części ulgi. Została wprowadzona w odpowiedzi na kryzys demograficzny w Polsce, przejawiający się w zmniejszeniu współczynnika diety kobiet w wieku rozrodczym od lat 80. XX wieku (Gwiazda, 2015, s. 372). Od początku funkcjonowania podlegała wielu modyfikacjom, co wskazuje na niestabilność i doraźność prawnych regulacji. Do jej wad zalicza się również brak sprecyzowanego celu, brak kalkulacji efektów do poniesionych *tax expenditure*, wyeliminowanie części podatników z możliwości skorzystania z ulgi, uprzywilejowanie podatników o wysokich dochodach. Zdaniem Małeckiej-Ziemińskiej (2016, s. 25), „sposób wypracowania wysokości przedmiotowego odliczenia potwierdza brak założeń koncepcyjnych ulgi, koordynacji z innymi instrumentami wsparcia rodziny oraz sprawia wrażenie przypadkowości”. W przestrzeni publicznej często negowane jest także jej znaczenie w budżecie gospodarstwa domowego ze względu na kwotę ulgi. Celem badawczym niniejszego artykułu jest osza-

cowanie poziomu rzeczywistych oszczędności w podatku dochodowym z tytułu ulgi prorodzinnej i ich znaczenia w budżecie gospodarstwa domowego osiągającego dochód w wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce i przedstawienie go na tle innych państw reprezentujących różne modele ekonomiczne. Hipoteza badawcza brzmi: pomimo stosunkowo niewielkiej kwoty ulgi w porównaniu do innych wybranych do badania państw poziom oszczędności w podatku dochodowym po uwzględnieniu wysokości wynagrodzeń przewyższa medianę badanej grupy ze względu na konstrukcję ulgi.

1. Ulga prorodzinna w Polsce

Ulga z tytułu wychowania dzieci obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2007 roku na podstawie przepisów ustawy z 16 listopada 2006 roku. Ma ona największe znaczenie wśród ulg zmniejszających naliczony od dochodu podatek. Odsetek podatników korzystających z ulgi prorodzinnej nie przekroczył w okresie jej obowiązywania 20% ogólnej liczby podatników. Przyczyną jest nie tylko zawężenie odbiorców ulgi do rodzin z dziećmi, ale i wykluczenie części z nich ze względu na rodzaj dochodów czy sposób rozliczania z podatku. Osobami uprawnionymi do korzystania z ulgi zostali podatnicy rozliczający się na zasadach ogólnych, co oznacza, że pozbawiono do niej prawa podatników osiągających przychody z działalności rolniczej (poza działami specjalnej produkcji rolnej) i z działalności leśnej, a także podatników podatku zryczałtowanego i liniowego. Ulga przysługuje obojgu rodzicom: odliczenia może dokonać jeden z rodziców lub oboje (także rozwiedzeni lub w separacji) w dowolnie uzgodnionych proporcjach. W ustawie z 2006 roku przewidziano także możliwość skorzystania z ulgi również na pełnoletnie dziecko, jeśli otrzymuje ono zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną (bez względu na wiek) bądź kontynuuje naukę (do 25. roku życia). Początkowo wartość odliczenia od podatku wynosiła 120 zł na jedno dziecko, jednak ze względu na znikome zainteresowanie podatników tak niską preferencją podatkową wprowadzono kolejne zmiany z dniem 18 października 2007 roku w drodze ustawy z 5 września 2007 roku. Kwota ulgi wzrosła do wysokości 1145,08 zł, co stanowiło dwukrotność kwoty zmniejszającej podatek. Z kolei 6 listopada 2008 roku przyjęto ustawę rozszerzającą zakres stosowania ulgi o opiekunów prawnych i rodziny zastępcze zmieniając także zasady przyznawania ulgi na dzieci urodzone, kończące 25 lat lub edukację w trakcie roku podatkowego (Ślesicka, 2009.)

Tabela 1. Ulga na dzieci – dane 2007–2016

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Podatnicy odliczający ulgę	3 973 668	4 205 909	4 337 164	4 303 125	4 363 599	4 334 367	4 024 017	4 050 868	4 078 112	4 057 588
Procent podatników	16	17	18	18	18	18	17	17	17	16
Przeciętna kwota przy-padająca na podatnika	1 367	1 437	1 299	1 321	1 315	1 315	1 374	1 380	1 550	1 550
Przeciętna kwota przy-padająca na dziecko	903	951	898	904	912	924	949	1 071	1 077	1 080
Kwota odliczeń w tys.	5 431 984	6 043 553	5 633 012	5 684 317	5 740 118	5 698 504	5 529 539	5 588 813	5 617 276	5 624 968
Odsetek w odliczeniach z ulg w podatku	94	96	96	97	98	98	98	97	96	95
Podatnicy otrzymujących zwrot								1 195 698	1 372 656	1 291 843
Kwota zwrotu w tys.								1 337 857	1 364 909	1 307 011

Źródło: [Ministerstwo Finansów, 2016 i inne].

W ustawie z dnia 24 października 2012 roku ustawodawca wyznaczył limit dochodowy korzystania z ulgi w przypadku wychowywania jednego dziecka: 112 000 zł (podatnik pozostający w związku małżeńskim lub osoba samotnie wychowująca dziecko) lub 56 000 zł (podatnik niepozostający w związku małżeńskim). Podniósł również wysokość ulgi na trzecie dziecko do 139,01 zł miesięcznie oraz na czwarte do 185,34 zł. W konsekwencji udział podatników korzystających z tej ulgi w liczbie podatników ogółem spadł o 1,3 pp. Podobna zależność wystąpiła w przypadku wartości odliczeń z tytułu ulgi na dzieci ogółem – z maksymalnej kwoty 5,7 mld zł w 2011 roku obniżyła się o 2% do poziomu 5,62 mld zł. Wzrost kwot ulgi na trzecie i czwarte dziecko miał na celu wsparcie rodzin wielodzietnych, często zagrożonych ubóstwem. W kolejnym roku poczyniono kolejne zmiany mające na celu poprawę sytuacji rodzin o najniższych dochodach. Ustawą z dnia 23 października 2014 roku podniesiono wysokość ulgi: na jedno dziecko – 1112,04 zł rocznie, dwoje dzieci – po 1112,04 zł na każde, z kolei w przypadku trojga i więcej dzieci: 1112,04 zł na pierwsze i drugie dziecko, 2000,04 zł na trzecie dziecko i 2700 zł na czwarte i każde kolejne dziecko. Rodzice trojga dzieci zyskali 74,34 zł miesięcznie (o 27% więcej), a rodzice czworga dzieci 206,67 zł (o 56%). Drugą istotną zmianą jest wprowadzenie możliwości uzyskania zwrotu niewykorzystanej kwoty ulgi, jednak tylko do wysokości sumy składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne podlegające odliczeniu. Z możliwości zwrotu niewykorzystanej części ulgi ze względu na niskie dochody skorzystało w 2016 roku blisko 1,3 mln podatników, czyli 32% podatników odliczających ulgę od podatków. Wartość zwrotu ogółem stanowiło zaś 23% kwoty odliczeń w 2016 roku. Skutkiem wyznaczenia granic dochodowych i podniesienia kwot ulgi oraz ustanowienia zwrotu jej niewykorzystanej części jest ograniczenie bazy beneficjentów ulgi przy jednoczesnym wzroście kwot ulgi przypadającej na podatnika (o 14% w stosunku do 2007 roku) i dziecko (o 19,6%).

Konstrukcja ulgi prorodzinnej dyskryminowała podatników o najniższych dochodach, bowiem minimalny dochód pozwalający na odliczenie pełnej ulgi na dzieci wynosił w 2007 roku 1769 zł w przypadku jednego dziecka (co stanowiło 189% płacy minimalnej z tego roku), dwojga – 2804,17 zł (299% płacy minimalnej), trojga – 3835,66 zł (409%) i czworga – 4746,66 zł (507%). Osoba wychowująca samotnie dzieci z dochodem w wysokości płacy minimalnej mogła odliczyć jedynie 18,33 zł z podatku (19% ulgi), zaś małżeństwo otrzymujące płace minimalne – 36,66 zł (38,5%). W 2008 roku minimalny dochód gwarantujący pełne odliczenie ulgi zmniejszył się w stosunku do 2007 roku pomimo podniesienia kosztów

Tabela 2. Minimalny dochód niezbędny do odliczenia pełnej ulgi

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wysokość ulgi miesięcznie										
1 dziecko	95,42	97,8	92,67	92,67	92,67	92,67	92,67	92,67	92,67	92,67
2 dzieci	190,84	195,62	185,34	185,34	185,34	185,34	185,34	185,34	185,34	185,34
3 dzieci	286,27	293,4	278,01	278,01	278,01	278,01	324,35	352,35	352,35	352,35
4 dzieci	381,69	391,2	370,68	370,68	370,68	370,68	509,69	577,35	577,35	577,35
Minimalny dochód										
1 dziecko	1769	1730	1798	1798	1798	1798	1798	454	454	454
2 dzieci	2804,17	2737,00	2846	2846	2846	2846	2846	861	861	861
3 dzieci	3835,66	3745,00	3894,00	3894	3894	3894	4418	1432	1432	1432
4 dzieci	4746,66	4541	4942,00	4942	4942	4942	6514	2202	2202	2202
Płaca minimalna	936,00	1126,00	1276,00	1317,00	1386,00	1500,00	1600,00	1680,00	1750,00	1850,00
Wysokość odliczenia przy płacy minimalnej	18,33	39,27	46,49	50,12	56,23	66,31	75,15	424,9	445,38	474,62
Dziennosc	1,293	1,374	1,379	1,350	1,273	1,278	1,231	1,263	1,256	1,323

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: (Bank Danych Lokalnych 2007 – 2016).

uzyskiwania dochodu z 1302 zł rocznie do 1335 zł i kwoty wolnej od opodatkowania z 572,54 zł rocznie do 586,8 zł. Przyczyną może być zmniejszenie składki rentowej opłacanej przez pracownika do 1,5% (w 2007 roku do czerwca obowiązywała składka w wysokości 6,5%, a od czerwca 3,5%). W 2008 roku płaca minimalna wzrosła o 20%, co pozwoliło na odliczenie 39,27 zł jednemu podatnikowi (41% ulgi). Z kolei w 2009 roku odliczenie wzrosło jedynie do kwoty 46,49 zł (50% ustawowej ulgi), pomimo wzrostu płacy minimalnej o 2,5% i obniżenia kwoty ulgi. Na niski przyrost minimalnego dochodu miała wpływ obniżka stawki PIT z 19% do 18%. Do 2013 roku wysokość minimalnego wynagrodzenia pozwalającego na pełne odliczenie ulgi nie zmieniła się. W wyniku podniesienia kwoty ulgi na trzecie i czwarte dziecko w 2013 roku dochód umożliwiający skorzystanie z ulgi w sytuacji wychowywania trojga dzieci wzrósł o niecałe 6%, a w przypadku czworga dzieci o 22%. Na ten wzrost nie miały wpływu inne czynniki – poziom składek na ubezpieczenia społeczne, kwota wolna, stawka podatku i koszty uzyskania przychodu pozostały na niezmiennym poziomie z 2009 roku. Od 2009 roku do 2013 roku płaca minimalna rosła w średnim tempie 6% rocznie. W 2013 roku pozwalała na odliczenie 75 zł, czyli 80% ulgi na jedno dziecko. Reforma z 2014 roku pozwoliła na znaczącą obniżkę minimalnego dochodu niezbędnego do skorzystania z pełnej ulgi do poziomu 454 zł w przypadku jednego dziecka, 909 zł – dwojga, 1731 zł – trojga i 2830 zł – czworga. Od 2013 roku do 2016 roku płaca minimalna rosła w średnim tempie około 5% rocznie. Od 2014 roku podatnik osiągający dochody w tej wysokości mógł odliczyć od podatku maksymalnie 474,62 zł w 2016 roku, czyli 82,2% ulgi z tytułu wychowania czworga dzieci.

W latach 2007–2013 podatnicy osiągający dochody w 2007 roku poniżej wskazanej granicy ponosili stratę niewykorzystanej części ulgi. Analiza przeciętnego wynagrodzenia brutto w perspektywie regionalnej w 2007 roku wykazała, że mieszkańcy większości województw uzyskujący dochody w tej wysokości osiągalni stratę korzyści podatkowych w wysokości od 12,3 zł do 39,5 zł w przypadku dwójki dzieci, od 83 zł do 135 zł w sytuacji wychowywania trójki dzieci oraz od 167 zł do 219 zł przy czwórce dzieci, co stanowi blisko 40% możliwej do odliczenia ulgi. Największe straty ponosili mieszkańcy najuboższych województw o najniższym poziomie wynagrodzenia brutto, jak: warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubuskie i kujawsko-pomorskie. Do pełnego odliczenia ulgi na dwójkę dzieci niezbędne były dochody (np. drugiego małżonka) w wysokości od 188 zł do 431 zł, przy trójce dzieci – od 902 zł do 1436 zł, a przy czwórce dzieci – od 1075 zł do 2374 zł, co oznacza, że w przypadku

Tabela 3. Wysokość niewykorzystanej ulgi w przypadku uzyskiwania przeciętnego wynagrodzenia brutto (1 osoba) – 1 dziecko, 2 dzieci, 3 dzieci, 4 dzieci w 2007 i 2016 roku

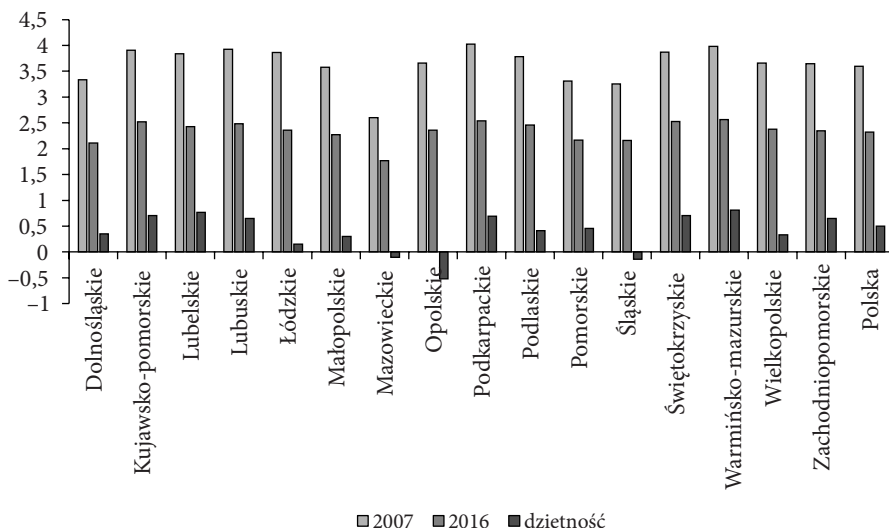
2007 r.						
	2 dzieci		3 dzieci		4 dzieci	
	1 os.	brakujący dochód brutto	1 os.	brakujący dochód brutto	1 os.	brakujący dochód brutto
Dolnośląskie	–	–	–89,7675	975,00	–174,187	1886,00
Kujawsko-Pomorskie	–32,99	361	–128,417	1392,49	–212,837	2303,49
Lubelskie	–29,01	317,95	–124,432	1349,44	–208,852	2260,44
Lubuskie	–34,22	374,20	–129,639	1405,69	–214,059	2316,69
Łódzkie	–30,43	333,31	–125,854	1364,80	–210,274	2275,80
Małopolskie	–12,34	137,93	–107,766	1169,42	–192,186	2080,42
Mazowieckie	–	–	–14,7641	164,82	–99,1841	1075,82
Opolskie	–17,78	196,72	–113,209	1228,21	–197,629	2139,21
Podkarpackie	–39,50	431,35	–134,93	1462,84	–219,35	2373,84
Podlaskie	–25,42	279,22	–120,846	1310,71	–205,266	2221,71
Pomorskie	–	–	–87,7401	953,10	–172,16	1864,10
Śląskie	–	–	–83,0409	902,34	–167,461	1813,34
Świętokrzyskie	–30,78	337,1	–126,205	1368,59	–210,625	2279,59
Warmińsko-mazurskie	–37,17	406,17	–132,599	1437,66	–217,019	2348,66
Wielkopolskie	–17,47	193,35	–112,897	1224,84	–197,317	2135,84
Zachodniopomorskie	–17,01	188,34	–112,433	1219,83	–196,853	2130,83

2016 r. – symulacja w przypadku braku zwrotu					
		3 dzieci		4 dzieci	
Dolnośląskie		-30,6345	349,16	-255,635	2 891,16
Kujawsko-Pomorskie		-93,685	1 062,02	-318,685	3 604,02
Lubelskie		-81,0397	919,05	-306,04	3 461,05
Lubuskie		-88,2084	1 000,10	-313,208	3 542,10
Łódzkie		-71,3857	809,90	-296,386	3 351,90
Małopolskie		-57,8701	657,09	-282,87	3 199,09
Mazowieckie		-	-	-180,01	2 036,14
Opolskie		-71,2141	807,96	-296,214	3 349,96
Podkarpackie		-95,3929	1 081,33	-320,393	3 623,33
Podlaskie		-85,3515	967,80	-310,352	3 509,80
Pomorskie		-40,4619	460,27	-265,462	3 002,27
Śląskie		-38,6434	439,71	-263,643	2 981,71
Świętokrzyskie		-93,9866	1 065,43	-318,987	3 607,43
Warmińsko-mazurskie		-98,4453	1 115,84	-323,445	3 657,84
Wielkopolskie		-74,1276	840,90	-299,128	3 382,90
Zachodniopomorskie		-69,5124	788,72	-294,512	3 330,72

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: (Bank Danych Lokalnych 2007 i 2016).

posiadania trojga dzieci jedno z rodziców musiało uzyskiwać co najmniej przeciętne wynagrodzenie brutto, a drugie dochody w wysokości 1–1,5 płacy minimalnej, zaś w przypadku czworga dzieci pełne odliczenie było możliwe jedynie wtedy, kiedy oboje rodzice osiągalni dochody w wysokości przeciętnej płacy brutto.

W porównaniu do 2007 roku w 2016 roku przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło o około 50% we wszystkich województwach, co oznacza, że osoby uzyskujące na tym poziomie dochody mogły w pełni odliczyć ulgę na dzieci także w przypadku posiadania czworga dzieci. Symulacja zawarta w tabeli 3 miała na celu wykazanie, czy sam wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto pozwoliłby na pełne odliczenie ulgi od podatku. Analiza wykazała, że jedynie w przypadku wychowywania dwojga dzieci rodzina o dochodach w wysokości jednego przeciętnego wynagrodzenia brutto mogłaby w pełni odliczyć ulgę na dziecko. W sytuacji posiadania trojga dzieci niezbędny byłby dochód w wysokości 4735 zł, a czworga dzieci – 7277 zł. Jedynie w województwie mazowieckim rodzina osiągająca jedno przeciętne wynagrodzenie brutto mogłaby odliczyć w pełni ulgę z tytułu wychowywania od jednego do trojga dzieci. W stosunku do 2007 roku kwota uzupełniająca przeciętne wynagrodzenie zmniejszyła się średnio o około 50% (w przedziale 340–1115 zł), biorąc pod uwagę rodziców trojga dzieci, i zwiększyła



Rysunek 1. Korzyści podatkowe z tytułu ulgi w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w województwach w latach 2007–2016

Źródło: Na podstawie: (Bank Danych Lokalnych 2007 i 2016).

o blisko 60% u podatników z czworgiem dzieci (przedział 2031–3658 zł). Przyczyną wzrostu uzupełniającego wynagrodzenia był niższy wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w stosunku do przyrostu wysokości ulgi na trzecie i czwarte dziecko w 2013 roku, a następnie w 2014 roku.

Wskutek wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto we wszystkich województwach w latach 2007–2016 poziom korzyści względem dochodu obniżył się o około 1 pp. Najwyższe ulgi na dziecko w budżecie gospodarstwa domowego są w przypadku mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego i kujawsko-pomorskiego – ze względu na niższe przeciętne wynagrodzenie brutto od pozostałych województw. Pomiedzy wskaźnikiem korzyści podatkowych względem wynagrodzenia brutto a wskaźnikiem dietności występuje dodatnia korelacja liniowa (wskaźnik Pearsona 0,59), zatem wyższym wskaźnikom korzyści podatkowych (a co za tym idzie niższemu przeciętnemu wynagrodzeniu brutto) towarzyszą wyższe wartości wskaźnika dietności.

2. Ulga prorodzinna w Polsce na tle innych państw

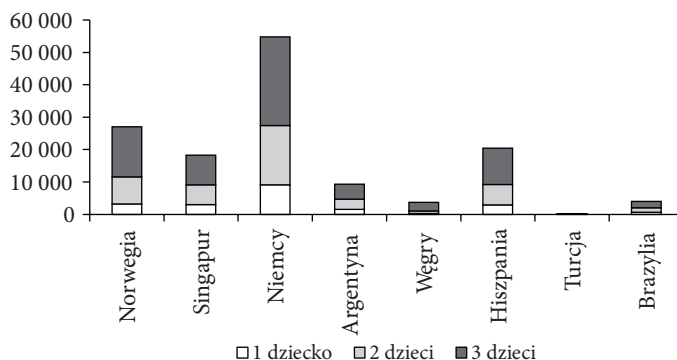
W celu przedstawienia wysokości korzyści podatkowych, jakie uzyskują polskie rodziny z dziećmi na tle innych państw, wykonano analizę porównawczą piętnastu gospodarek na podstawie następujących wskaźników: kwota ulgi (w USD), kwota odliczonej ulgi w stosunku do podatku naliczonego od dochodu, kwota odliczonej ulgi w relacji do przeciętnego wynagrodzenia. Obliczeń dokonano na podstawie dochodów gospodarstwa domowego jako sumy krajowego przeciętnego wynagrodzenia brutto mężczyzn i krajowego przeciętnego wynagrodzenia brutto kobiet. Wykorzystano dane Międzynarodowej Organizacji Pracy. Dane na temat wysokości ulg prorodzinnych obowiązujących w 2018 roku pozyskano z rządowych stron internetowych oraz opracowań KGHM i PWC. Do grupy badawczej zaliczono następujące państwa: Argentynę, Brazylię, Czechy, Francję, Niemcy, Węgry, Włochy, Koreę Południową, Singapur, Norwegię, Polskę, Hiszpanię, Turcję i USA. W doborze grupy uwzględniono państwa reprezentujące odmienne modele ekonomiczne o różnym stopniu fiskalizmu i polityki interwencjonistycznej. Zadaniem analizy jest przedstawienie różnic w oferowanych korzyściach podatkowych pomiędzy wybranymi państwami i umiejscowienie polskiej ulgi prorodzinnej pod względem poziomu oszczędności podatkowych w badanej grupie. Odnosząc wysokość preferencji do modelu ekonomicznego, autorka kierowała się badaniem Esping-

-Andersena, który wykazał zależność pomiędzy modelem ekonomicznym przyjętym przez państwo a prowadzoną polityką prorodziną. W społeczeństwie socjaldemokratycznym polityka rodzinna przybiera uniwersalną formę i zakres, dbając o równouprawnienie płci. W państwach południowo-europejskich występuje wysokie zróżnicowanie w polityce rodzinnej w zależności od różnych czynników, np. zawodu. W modelu konserwatywnym rodzina jest traktowana priorytetowo. Z kolei w modelu liberalnym przyjmuje się, że siły rynkowe zagwarantują zarówno usługi niezbędne rodzinie, jak i korzyści z jej zakładania. Według badań najniższą zmiennością wskaźnika dzietności w latach 1980–2008 charakteryzował się model liberalny i konserwatywny. W tym okresie w państwach liberalnych ponaddwukrotnie wzrosły świadczenia z tytułu posiadania pierwszego i drugiego dziecka i około 50% na trzecie dziecko. Blisko czterokrotnie wzrosły również korzyści z ulgi podatkowych (mierzone jako różnica w dochodach rodziny z dwójką dzieci i bezdzietnej, wartość wyrażona w USD). W modelu konserwatywnym w badanym okresie wysokość bezpośredniego wsparcia rodziny pozostała na podobnym poziomie, jednak nastąpił blisko czterokrotny wzrost wysokości preferencji podatkowych. Oba wskaźniki w porównaniu do pozostałych modeli są na najwyższym poziomie. W modelu socjalno-demokratycznym wskaźnik dzietności wzrósł z około 1,6 do 1,8, jednak w latach 1980–2008 wystąpiły zarówno silne wzrosty, jak i spadki. W tym czasie średnia wartość świadczeń rodzinnych zwiększyła się o około 50% w przypadku pierwszego i drugiego dziecka i o tyle zmniejszyła w sytuacji posiadania trójki dzieci. O 100% wzrosła wartość ulg podatkowych. Z kolei model południowo-europejski odnotował drastyczny spadek dzietności z poziomu 2,1 do zaledwie 1,3 w latach 1980–1995, a następnie wykazuje powolny wzrost do poziomu 1,4. W latach 1980–2008 następował systematyczny wzrost wysokości świadczeń rodzinnych (w 2008 roku był o 100% wyższy od 1980 roku) i wartości preferencji podatkowych (blisko czterokrotnie). Jednak w porównaniu do pozostałych modeli poziom obu wskaźników znajduje się na najniższym poziomie (Gauthier, 2002, s. 447–474).

W badanej grupie państw najpopularniejszą formą ulgi prorodzinnej jest ulga od podstawy opodatkowania. W Norwegii z ulgi tego typu korzystają rodzice dzieci poniżej 12. roku życia w wysokości 25 000 NOK na jedno dziecko i jest ona zwiększana o 15 000 NOK na każde kolejne. W Singapurze rodzicielską ulgę podatkową w wysokości 4000 SGD (7500 SGD – dziecko niepełnosprawne) otrzymują podatnicy wychowujący dzieci do 16. roku życia lub studiujące w pełnym wymiarze godzin, jeżeli dochód

dziecka nie przekracza 4000 SGD. Dodatkową korzyść mogą otrzymać pracujące matki (niezależnie od stanu cywilnego). Jej celem jest zachęcenie kobiet do pozostawiania na rynku pracy pomimo wychowywania dzieci. Wynosi ona 15% dochodu kobiety w przypadku jednego dziecka, 20% – przy dwojce dzieci i 25% w przypadku trójki dzieci. W Niemczech obowiązuje ulga Kinderfreibetrag w kwocie 3714 EUR (osoba samotnie wychowująca dziecko) lub 7428 EUR (małżeństwo). Podatnik może z niej skorzystać, jeżeli dziecko nie ukończyło 17. roku życia lub 25. w przypadku kontynuowania przez niego nauki (wówczas dodatkowo można odliczyć od dochodu 462/924 EUR, jeśli dziecko mieszka poza domem). Ulga stanowi alternatywę zasiłku na dziecko (Kindergeld), podlega odliczeniu, jeśli przekracza kwotę zasiłku (Hybka, 2014, s. 216). W Argentynie podatnikom przysługuje ulga w kwocie 31 461,09 ARS na każde dziecko, niezależnie od ich liczby. W Turcji ulga prorodzinna funkcjonuje w ramach tzw. „odszkodowania z tytułu minimalnego dochodu” w wysokości 7,5% (dwoje pierwszych dzieci) i 5% (kolejne) od połowy miesięcznej kwoty minimalnego wynagrodzenia brutto obowiązującego w danym roku (1600 TL w 2018 roku). Na Węgrzech PIT jest rozliczany według skali liniowej z 15-procentową stawką podatkową. Rodzice i opiekunowie prawni są jednak uprawnieni do ulgi podatkowej na dziecko w kwocie 66 670 HUF (jedno dziecko) lub 100000 HUF na każde dziecko (dwoje dzieci), bądź 220 000 HUF na każde dziecko (troje lub więcej dzieci).

Na rysunku 2 ukazano kwoty ulgi prorodzinnej dostępnej dla podatników w zależności od liczby wychowywanych dzieci. Zostały one przeliczone z lokalnej waluty na dolara amerykańskiego, po kursie z 13.04.2018 roku. W Singapurze, Niemczech, Argentynie i Brazylii obowiązuje jednako-



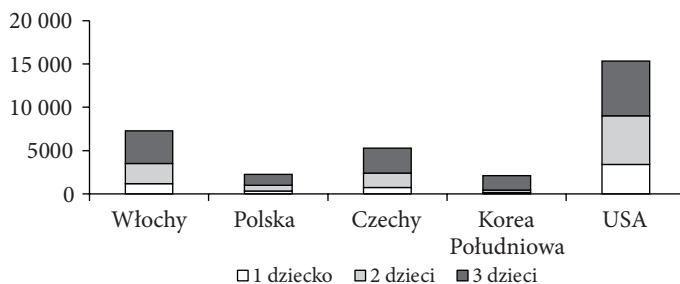
Rysunek 2. Wysokość ulgi od podstawy opodatkowania w zależności od liczby posiadanych dzieci

wa wysokość ulgi na każde z wychowywanych dzieci. Z kolei w Norwegii, Hiszpanii, na Węgrzech i w Turcji wraz z liczbą posiadanych dzieci wzrasta wysokość odliczenia na każde kolejne dziecko. Najwyższe kwoty ulg obowiązują w Niemczech, a następne w Norwegii, Singapurze i Hiszpanii. Najniższe preferencje są przyznawane w Turcji, na Węgrzech i w Brazylii.

Spośród badanych państw jedynie w czterech ulga przyjmuje formę odliczenia od naliczonego w zeznaniu podatkowym podatku: Włochy, Polska, Czechy, Korea Południowa. W USA (*Earned Income Tax Credit*) ulga w podatku obowiązująca od 1975 roku przyjmuje postać zasiłku wypłacanego na rzecz osób pracujących i wychowujących dzieci (do 19. roku życia lub do 24., jeśli studiuje w pełnym wymiarze godzin), którego kwota jest uzależniona od wysokości uzyskiwanego dochodu (Department, 2017). We Włoszech ulga na dziecko wynosi 950 EUR (do 95 000 EUR dochodu) i jest zwiększana o 200 EUR na każde kolejne dziecko w przypadku trojga i więcej dzieci i o 400 EUR na każde niepełnosprawne dziecko (do 155 000 EUR dochodu dla 5 dzieci, 140 000 EUR dla 4 dzieci, 125 000 EUR dla trójki dzieci i 110 000 EUR dla dwójki dzieci). W Korei, oprócz możliwości zmniejszenia podstawy opodatkowania o 1,5 mln KRS na każdą osobę zależną od podatnika, funkcjonują również ulgi w podatku: 150 000 won rocznie na jedno dziecko, 300 000 won na dwoje dzieci oraz 300 000 na troje + 300 000 na każde z trójki dzieci. W roku narodzenia dziecka podatnikowi przysługuje ulga w wysokości 150 000 wonów. W Czechach podatnicy mogą korzystać z ulgi na dzieci w kwotach: jedno (15 204 CZK), drugie (19 404 CZK) i każde kolejne (24 204 CZK), dodatkowo osoby wychowujące dzieci w wieku przedszkolnym uzyskują preferencje w wysokości 11 000 CZK.

Poziom ulgi od podatku w przeliczaniu lokalnej waluty na dolara amerykańskiego jest najwyższy w USA i we Włoszech. Z wyjątkiem Włoch wysokość ulgi w poniższych krajach wzrasta wraz z liczbą posiadanych dzieci. W Polsce i w Korei wyższe korzyści uzyskują dopiero podatnicy z trójką dzieci, w Czechach i USA już od drugiego dziecka wzrasta wysokość ulgi.

Ulgą poprawiającą sytuację materialną rodzin jest również ulga skierowana do małżeństw. Obywatele Singapuru korzystają z ulgi w podatku dochodowym, jeżeli ponoszą koszty utrzymania rodziców, dziadków, teściów i rodziców teściów po 55. roku życia i osiągających dochody niższe od 4000 SGD, niepełnosprawnych umysłowo lub fizycznie. Ulga wynosi 7000 SGD (11 000 osoba niepełnosprawna) za rok w przypadku prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego lub 4500 SGD (8000 SGD osoba niepełnosprawna), jeżeli podatnik nie mieszka z osobą utrzymywaną. Na Węgrzech

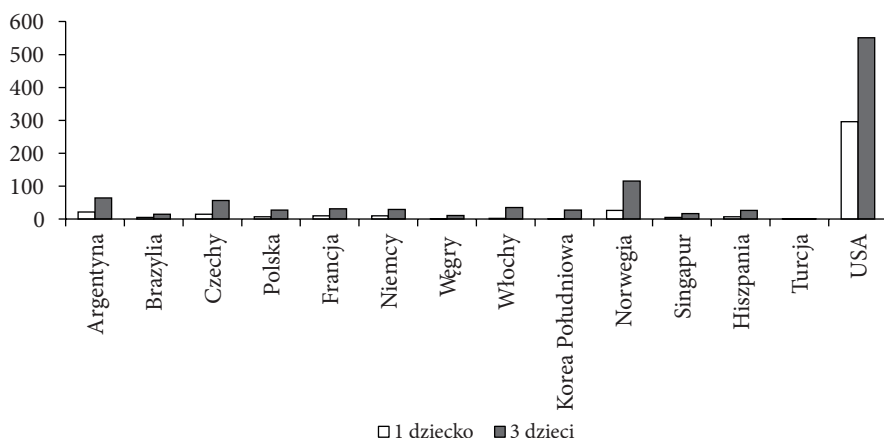


Rysunek 3. Poziom ulgi od podatku w zależności od liczby posiadanych dzieci

małżeństwa mogą skorzystać z ulgi podatkowej przysługującej im przez okres 24 miesięcy w wysokości 33 335 HUF od podstawy opodatkowania. We Włoszech funkcjonuje ulga w podatku dochodowym z tytułu posiadania małżonka uzyskującego niskie dochody poniżej 2840,51 EUR – 800 EUR (kwota ta zmniejsza się stopniowo: w przedziale 15 000–40 000 EUR wynosi 690 EUR; w przedziale 40 000–80 000 EUR zmniejsza się do 0). W Stanach Zjednoczonych małżeństwa mogą skorzystać z preferencyjnych progów podatkowych (odrębna skala podatkowa) – zwiększone korzyści uzyskują zwłaszcza osoby będące jedynymi żywicielami rodziny (tzw. *head of household*) (Hybka, 2016, s. 13). We Francji jest stosowana szczególna forma preferencji podatkowych polegająca na podziale dochodu osiągniętego przez małżonków na tzw. części fiskalne (system ilorazu rodzinnego). Przykładowo: małżeństwo z dochodem 50 000 EUR rocznie wychowujące dwoje dzieci może podzielić otrzymany dochód przez 4 (każdy małżonek po 1, a dziecko po 0,5), co umożliwia rozliczenie się z podatku o stawce z niższego progu podatkowego niż w przypadku osób bezdzietnych.

Niektóre kraje, oprócz lub zamiast ulgi z tytułu posiadania dziecka, stosują ulgi umożliwiające odliczenie określonych wydatków związanych z ich wychowywaniem, np. kosztów edukacji dziecka. We Francji istnieje możliwość odliczenia od dochodu opłat dokonywanych na rzecz opieki na dzieckiem (np. przedszkola) w wysokości 50% kosztów (maks. 2,4 tys. EUR) oraz pomniejszenia należnego podatku o koszty nauki dziecka w gimnazjum (rocznie 61 EUR), liceum (153 EUR) i szkole wyższej (183 EUR). Jeżeli podatnik wspiera finansowo dorosłe dziecko do 21. roku życia lub 25. roku (uczące się), może odliczyć od dochodu maksymalnie 5795 EUR rocznie (jeśli dziecko nie osiąga dochodu wyższego niż 1480 EUR brutto). W Niemczech osoby samotnie wychowujące dzieci oraz małżeństwa, w których oboje małżonkowie pracują, mogą odliczyć od podstawy opodatkowania

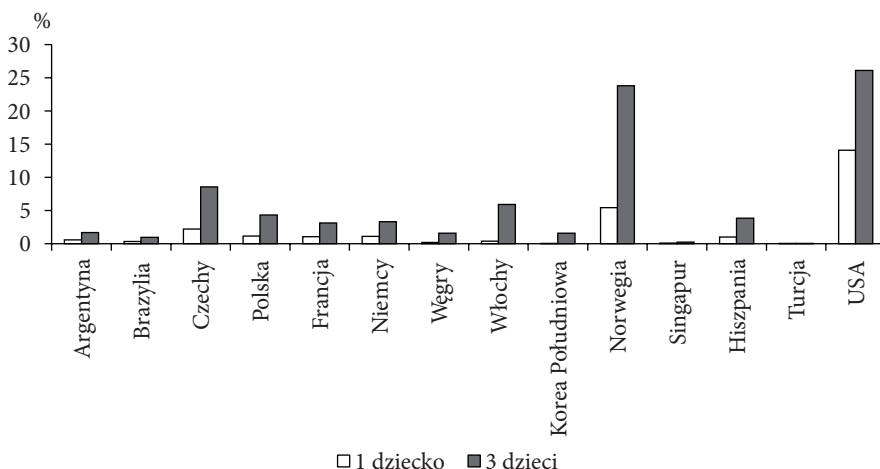
wania 2/3 wydatków poniesionych z tytułu opieki nad dzieckiem, takich jak: opłaty za przedszkole, żłobek czy opiekunkę. Maksymalna wysokość odliczenia to 4 tys. EUR na dziecko poniżej 14. roku życia bądź dziecko niepełnosprawne. Dodatkowo podatnicy mogą dokonać odliczenia 30% wydatków na czesne w prywatnych szkołach (maks. 5000 EUR na dziecko) oraz wysokość alimentów dla byłych małżonków po rozwodzie lub separacji (do 13805 EUR rocznie). W Korei Południowej podatnik może uzyskać ulgę w związku z wydatkami na edukację dzieci w wysokości 15% kosztów (maksymalnie 3 mln KRS szkoła podstawowa, 3 mln szkoła średnia i 9 mln szkoła wyższa).



Rysunek 4. Oszczędności podatkowe jako procent należnego podatku

W celu oszacowania korzyści podatkowej autorka opracowała wskaźnik oszczędności podatkowych w relacji do naliczonego od dochodu podatku na podstawie danych: przeciętnego wynagrodzenia brutto kobiet i mężczyzn, kwoty wolnej, stawki podatkowej według skali obowiązującej w danym kraju oraz kwoty ulgi. Kwota wolna w większości państw zmniejsza podstawę opodatkowania, zatem od sumy przeciętnego rocznego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn w danym państwie odjęto dostępną dla dwóch osób kwotę wolną od opodatkowania (z wyjątkiem Czech i Węgier, w których obowiązuje podatek liniowy, i Polski, ze względu na redukcję należnego podatku o kwotę wolną od opodatkowania). W Czechach, we Włoszech, w Polsce, Korei Południowej i USA ulga podatkowa jest odliczana od podatku, zatem w celu ukazania jej faktycznego wymiaru istotne jest wyznaczenie należnego podatku przy aktualnej stawce podatkowej od przeciętnego wynagrodzenia, a następnie obniżenie go o wartość preferencji. W pozostałych przypad-

kach również obliczono wartość podatku do zapłaty od dochodu obniżonego o wysokość ulgi. Różnica pomiędzy podatkiem, jaki podatnik musiałby zapłacić bez możliwości skorzystania z ulgi, a podatkiem po uwzględnieniu preferencji została przedstawiona w relacji do podatku naliczonego od dochodu. Powyższe oszacowanie ma charakter poglądowy i nie ukazuje dokładnie rzeczywistego poziomu naliczonego podatku ze względu na pominięcie w rachunku składek na ubezpieczenia społeczne. Powodem jest utrudniony dostęp do tego typu informacji w niektórych z badanych państw. Średni poziom oszczędności podatkowych z tytułu wykorzystania ulgi prorodzinnej w badanej grupie wynosi 7,3% należnego podatku w przypadku wychowywania jednego dziecka i 29% przy trojgu dzieci. Najwyższe benefity otrzymują podatnicy z USA. Ulga EITC umożliwia uzyskanie finansowego świadczenia w kwocie przekraczającej należny podatek. W Norwegii podatnik otrzymujący przeciętne wynagrodzenie nie będzie musiał zapłacić podatku, jeżeli wychowuje troje dzieci (przy jednym dziecku oszczędności podatkowe wynoszą 26%). Wśród państw o najwyższych oszczędnościach podatkowych znajdują się Argentyna (21% – jedno dziecko, 64% – troje dzieci) i Czechy (14% jedno dziecko, 57% troje). Podatnicy z Polski (7,3% jedno dziecko i 27,7% troje dzieci) mogą liczyć na podobne oszczędności jak rodzice z Niemiec, Hiszpanii i Francji. Najniższa redukcja należnego podatku ma miejsce w Korei Południowej (w przypadku jednego dziecka zaledwie 0,2%, przy trojgu blisko mediany badanej grupy), Turcji (zarówno przy



Rysunek 5. Oszczędności na ulgach jako procent sumy wynagrodzenia kobiet i mężczyzn

jednym, jak i trojgu dzieci), na Węgrzech (jedno dziecko 1%, troje – 10,6%) i we Włoszech (przy jednym dziecku 2,2%, przy trojgu powyżej mediany).

Aby ukazać poziom korzyści podatkowych w odniesieniu do możliwości dochodowych podatników, a tym samym zobrazować znaczenie ulgi w budżecie gospodarstwa domowego, autorka zmodyfikowała poprzedni wskaźnik. Różnicę między podatkiem pozbawionym odliczeń i podatkiem po uwzględnieniu ulgi przedstawiła w relacji do przeciętnego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn. Analiza poziomu wskaźnika w poszczególnych państwach wykazała, że największe znaczenie w budżecie gospodarstw domowych ma ulga prorodzinna w USA, we Włoszech, w Polsce przy posiadaniu trojga dzieci oraz w USA, Norwegii, Czechach i Polsce w przypadku wychowywania jednego dziecka. Należy zauważyć, że z wyjątkiem Norwegii są to państwa stosujące ulgę zmniejszającą należny podatek. Najniższe korzyści (1 kwartył 0,24) odnoszą podatnicy z Turcji, Singapuru, Korei Południowej (zarówno w przypadku jednego dziecka, jak i trojga dzieci) oraz Brazylii (troje dzieci).

Zakończenie

Ulga prorodzinna odgrywa rolę redystrybucyjną, w zamierzeniu wspierając rodziny o niskich dochodach i podatników odkładających decyzję o posiadaniu potomka (jednego lub kolejnego) ze względu na niewystarczające wynagrodzenie. Jednak osoby osiągające najniższe dochody w Polsce w latach 2007–2013 nie mogły z niej w pełni skorzystać ze względu na konstrukcję preferencji, czyli odliczenie ulgi od naliczonego od dochodu podatku. W pierwszym roku obowiązywania ulgi osoba samotnie wychowująca dzieci mogła odliczyć jedynie 19% przysługującej kwoty ulgi, zaś małżeństwo otrzymujące płace minimalne – 38%. Podatnik osiągający przeciętny dochód mógł odliczyć pełną kwotę przypadającą jedynie na jedno dziecko. Pełną kwotę ulgi na dwoje dzieci wykorzystali jedynie podatnicy z województwa mazowieckiego, śląskiego, pomorskiego i dolnośląskiego. W konsekwencji faktycznymi beneficjentami ulgi były zatem osoby o wysokich dochodach, dla których ulga nie przynosiła istotnych zmian w budżecie domowych, z kolei podatnicy o niskich dochodach nie mieli możliwości pełnego jej odliczenia (Małecka-Ziembińska, 2016, s. 34). W kolejnych latach, na skutek reform polegających na wzroście wysokości kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu, obniżeniu stawki podatku dochodowego oraz wzroście kwoty ulgi prorodzinnej, minimalny dochód niezbędny do

odliczenia pełnej preferencji wzrósł o niecałe 2% w stosunku do 2007 roku (jedno i dwoje dzieci) oraz o 15% w sytuacji wychowywania trojga dzieci i aż 37% przy czworgu dzieci. W wyniku wzrostu płacy minimalnej kwoty odliczenia również wzrosły, jednak jedynie do poziomu 80% wartości odliczenia przypadające na jedno dziecko. Zatem oboje rodzice osiągający minimalne wynagrodzenie mogli skorzystać jedynie z pełnej ulgi w przypadku jednego dziecka, 80% przy dwojgu dzieci, 63% przy trojgu dzieci i 58% przy czworgu. Reforma z 2014 roku, wprowadzająca możliwość uzyskania zwrotu niewykorzystanej części ulgi do wysokości uiszczonych składek społecznych i zdrowotnej (podlegającej odliczeniu od podatku), przyczyniła się do poprawy sytuacji osób o najniższych dochodach. Podatnicy samotnie wychowujący dzieci i uzyskujący płacę minimalną mogli wykorzystać pełną kwotę ulgi nawet w przypadku posiadania trojga dzieci, a małżeństwa także i czworga. Symulacja stopnia wykorzystania ulgi przy przeciętnym wynagrodzeniu według województw w latach 2007 i 2016 wykazała, że sam wzrost średnich dochodów przy braku regulacji z 2014 roku pozwoliłby jedynie na odliczenie pełnej ulgi na dwoje dzieci przez samotnego rodzica, a nie rodziców czworga i więcej dzieci, jak to ma miejsce obecnie. Do pełnego odliczenia kwoty ulgi w przypadku posiadania trojga dzieci niezbędne byłoby osiągnięcie dochodu w gospodarstwie domowym w wysokości od około 110% przeciętnego wynagrodzenia (dolnośląskie, pomorskie, śląskie) po 130% (warmińsko-mazurskie, podkarpackie, świętokrzyskie).

Konstrukcja ulgi prorodzinnej odliczanej od należnego podatku z jednej strony umożliwia uzyskanie wyższych korzyści podatkowych, ale preferuje osoby o wysokich dochodach, mające wysokie zobowiązania podatkowe. W celu zniwelowania tego efektu wprowadzono możliwość uzyskania zwrotu niewykorzystanej części ulgi w formie bezpośredniego świadczenia z budżetu państwa na rzecz gospodarstwa domowego. Dzięki takiej konstrukcji ulga prorodzinna w Polsce, pomimo niewysokiej kwoty w porównaniu do innych państw stosujących preferencje podatkowe z tytułu wychowania dzieci, umożliwia uzyskanie stosunkowo wysokich oszczędności podatkowych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia na tle innych państw. Hipoteza ta została potwierdzona przy pomocy analizy porównawczej czternastu gospodarek reprezentujących różne modele ekonomiczne, a zatem mających również odmienne założenia polityki prorodzinnej i fiskalnej.

Kwoty ulg podatkowych w przeliczeniu na dolara amerykańskiego są najniższe w Polsce i Korei Południowej (ulgi odliczone od należnego podatku) oraz w Turcji, Brazylii i na Węgrzech (ulgi odliczone od podstawy opodatkowania). Jednak biorąc pod uwagę wysokość oszczędności w należ-

nym podatku dochodowym, jedynie w Polsce spośród tych państw kwota ta umożliwia jego redukcję na poziomie bliskiej mediany dla grupy. Z kolei uwzględniając wysokość przeciętnego wynagrodzenia, Polska znajduje się powyżej wartości środkowej badanej grupy. Podatnicy osiągający przeciętne dochody dzięki uldze prorodzinnej mogą zaoszczędzić w badanej grupie średnio 7% (jedno dziecko) lub 28% należnego podatku (troje dzieci). W wyjątkowej sytuacji znajdują się podatnicy z USA, konstrukcja ulgi EITC pozwala im na uzyskanie bezpośredniego wsparcia finansowego przekraczającego trzykrotnie (jedno dziecko) lub pięciokrotnie (troje dzieci) kwotę należnego podatku. Również po uwzględnieniu przeciętnego wynagrodzenia Stany Zjednoczone wiodą prym w badanej grupie – średni poziom oszczędności w podatku dochodowym po uwzględnieniu ulgi prorodzinnej w relacji do przeciętnego wynagrodzenia znajduje się na poziomie 1% w przypadku posiadania jednego dziecka i 3% w sytuacji wychowywania trojga, zaś w USA preferencja EITC pozwala zaoszczędzić blisko 14% (jedno dziecko) lub 26% (troje dzieci) rocznego dochodu. Polska, jako reprezentant Europy Środkowo-Wschodniej, wraz z Czechami znajduje się wśród państw o najwyższym znaczeniu ulgi w dochodach rodziny, podobnie jak kraje europejskie modelu śródziemnomorskiego (Włochy, Hiszpania) i Norwegia. Wysokie oszczędności podatkowe w Polsce w relacji do przeciętnego wynagrodzenia wynikają nie tylko z niskiego poziomu płac, ale i konstrukcji ulgi zbliżonej do EITC w USA: odliczenie preferencji od naliczonego od dochodu podatku oraz uzyskanie przez podatnika zwrotu niewykorzystanej części ulgi w formie bezpośredniego świadczenia.

Bibliografia

- Azmat, G. i Gonzalez, L. (2010). Targeting fertility and female participation through the income tax. *Labour Economics*, 17(3), 487–502. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2009.09.006>
- Barro, R. i Becker, G. (1989). Fertility choice in a model of economic growth. *Econometrica. Econometric Society*, 57(2), 481–501. Pobrane z https://www.jstor.org/stable/1912563?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Baughman, R. i Dickert-Conlin, S. (2006). The earned income tax credit and fertility. *Journal of Population Economics*, 22(3), 537–563. Pobrane z https://msu.edu/~dickertc/EITCFert_JPopE3.pdf

- Brewer, M., Ratcliffe, A. i Smith, A. (2010). Does *welfare reform affect fertility? Evidence from the UK*. *Journal of Population Economics* 25(1), 245–266. Pobrane z <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/comp/migrated/documents/wp177.pdf>
- Department of the Treasury International Revenue Service. (2017). *Child and depend care epenses. For use in preparing 2017 return*. Pobrane z <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p503.pdf>
- Gauthier, A. (2002). Family policies in industrialized countries: Is there convergence? *Population*, 57 (3), 447–474. doi: 10.2307/3246635
- Hybka, M. M. (2014). Konsekwencje fiskalne ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych w Niemczech. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 2/6 (267), 208–222. Pobrane z http://soep.ue.poznan.pl/jdownloads/Wszystkie%20numery/Rok%202014/12_hybka.pdf
- Hybka, M. M. (2016). Federalne podatki dochodowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki – konstrukcja prawna i znaczenie fiskalne. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4(4), 7–22. doi: 10.18559/SOEP.2016.4.1
- Levy, H., Morawski, L. i Myck, M. (2009). Alternatywne rozwiązania podatkowo-zaśilkowe wspierające rodziny z dziećmi. *Bank i Kredyt*, 4 (40), 1027–1062. Pobrane z http://bankikredyt.nbp.pl/home.aspx?f=/content/2009/04/bik_04_2009_pl.html
- Małecka-Ziembińska, E. (2016). Prawne, fiskalne i prorodzinne aspekty podatkowej ulgi z tytułu wychowywania dzieci. *Studia Oeconomica Posnaniensia*, 4(4), 23–37. doi: 10.18559/SOEP.2016.4.2
- Ministerstwo Finansów (2007–2016). *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki. Pobrane z https://www.finanse.mf.gov.pl/pit/statystyki/-/document_library_display/8Wpj/view/6084784
- Oręziak, L. (2007). *Konkurencja podatkowa w ramach Unii Europejskiej., Implikacje dla Polski*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego.
- Reibstein, L. (2017). The impact of public policy on fertility rates in OECD countries: A compartive study. *LUP Student Papers Lund University Libraries*. Pobrane z: <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8918310>
- Ślesicka, A. (2009). Ulgą podatkowa na wychowanie dzieci. *Biuro Analiz Sejmowych, Infos* 5(52). Pobrane z [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C6145646BBB-35812C125756E0034AD40/\\$file/Infos_52.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C6145646BBB-35812C125756E0034AD40/$file/Infos_52.pdf)