

ROZWIĄZANIA PRORODZINNE W PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH W POLSCE W KONTEKŚCIE WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH

Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzcyk*



<https://doi.org/10.18778/2391-6478.1.41.07>

FAMILY-FRIENDLY SOLUTIONS IN PERSONAL INCOME TAX IN POLAND IN THE CONTEXT OF MODERN DEMOGRAPHIC TREND

ABSTRACT

The purpose of the article. The aim of the article is to assess the importance of family-friendly solutions in PIT aimed at supporting families with children in Poland against the background of EU countries in the context of contemporary demographic challenges.

Research hypothesis. Income tax relief and exemptions are one of the most important tax instruments of family policy in Poland.

Methodology. A descriptive and comparative analysis method was used to achieve the research objective. Data from 2009–2021 on tax preferences and the number of taxpayers benefiting from them were mainly sourced from the MF and the CSO's BBGD. The results of a CBOS survey were also used to assess family support solutions in Poland.

Results of the research. Tax preferences, including child allowances, are one of the most common solutions reached by most EU countries to create conditions for improving fertility rates. Based on the analysis, it was concluded that the changes in the construction of the child tax allowance in Poland, in force since 2014, have made it a strong instrument of support, especially for families with many children and low income. The introduced changes increase the effectiveness of this preference as a redistribution tool and are at the same time assessed as more socially just. Although the modified allowance increased the amount of PIT refunds to families, it did not contribute at all to improving fertility rates, as did the benefits under the “Family 500+” programme. In 2021, the fertility rate (TFR) for Poland oscillated around the value of 1.33, i.e. at an extremely low level.

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

JEL Class: H24, H53, J11.

* Dr, Wydział Ekonomii i Finansów, Uniwersytet w Białymstoku, e-mail: k.grzegorzcyk@uwb.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9060-7812>

WPROWADZENIE

Problem niskiej dzietności w Polsce, dotyczący większości krajów UE, skłania do poszukiwania instrumentów, jakie można wykorzystać w ramach polityki prorodzinnej państwa, aby temu zapobiec. Przyjmuje się, że ich zakres jest z reguły bardzo szeroki i zmienia się w zależności od obowiązujących priorytetów polityki prorodzinnej. Niezależnie od tego rządzący mają najczęściej do wyboru dwie grupy instrumentów. Pierwsza z grup to instrumenty fiskalne, które obejmują transfery socjalne (zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, macierzyńskie) oraz ulgi podatkowe, podczas gdy druga grupa to instrumenty prawne, takie jak rozwiązania prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego czy też prawa rodzinnego.

W niniejszym artykule skupiono się na prorodzinnych instrumentach pośredniego wsparcia fiskalnego w Polsce. Wsparcie rodzin z dziećmi za pośrednictwem ulg i zwolnień podatkowych stanowi jeden z ważniejszych elementów polityki rodzinnej państwa. Warunkiem skuteczności przyjętych rozwiązań w konstrukcji podatku dochodowego jest ich zgodność z przyjętymi celami polityki prorodzinnej.

W artykule poddano weryfikacji hipotezę, że wsparcie rodzin z dziećmi za pośrednictwem ulg i zwolnień stanowi jeden z ważniejszych podatkowych instrumentów polityki rodzinnej w Polsce. Założono przy tym, że prorodzinne rozwiązania zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, powinny realizować nie tylko funkcję redystrybucyjną, lecz również stymulacyjną, a więc zachęcać do powiększania rodziny.

Celem badania jest ocena znaczenia prorodzinnych rozwiązań w zakresie konstrukcji podatku od dochodów osobistych w Polsce na tle krajów UE, w kontekście współczesnych wyzwań demograficznych. Okres badawczy obejmuje lata 2009–2021. Do realizacji celu badawczego wykorzystano metodę analizy opisowej i porównawczej, w tym także krytyczną analizę aktów prawnych.

1. PRZYCZYNY KRYZYSU DEMOGRAFICZNEGO

Podejmując problem kryzysu demograficznego w Polsce, warto przyjrzeć się temu procesowi z szerszej perspektywy, tj. na tle innych rozwiniętych państw Europy i świata. Obniżenie współczynnika dzietności jest problemem globalnym, który dotyka większość państw wysokorozwiniętych. Według danych Banku Światowego współczynnik dzietności od lat 60. XX wieku systematycznie maleje (www.1). Jeszcze w 1960 r. liczba dzieci przypadająca na kobietę wynosiła 5, w 1980 r. – 3,7, w 2000 r. – 2,7, podczas gdy w 2020 r. – 2,4. Polska należy do państw o dzietności poniżej średniej w Europie. W 2021 r. współczynnik dzietności TFR osiągnął tu wartość 1,33 dziecka na kobietę. Wiele państw UE boryka się

z podobnymi wyzwaniami. Dzietność we Włoszech, Hiszpanii, Finlandii, Grecji czy Portugalii jest jeszcze niższa (*Strategia Demograficzna 2040*, 2022). Żadnemu państwu członkowskiemu UE nie udało się osiągnąć współczynnika dzietności zapewniającego zastępowalność pokoleń na poziomie 2,11. Najwyższe wartości wskaźnik ten osiągnął we Francji (1,84), Czechach (1,83) oraz Rumunii (1,81). Na drugim biegunie znalazła się Malta ze współczynnikiem dzietności wynoszącym w 2021 r. zaledwie 1,13. Tylko nieznacznie większe wskaźniki zanotowano w Hiszpanii (1,19) oraz we Włoszech (1,25) (www.3).

O tym, że kryzys demograficzny w Polsce jest niezwykle poważnym problemem świadczą najnowsze prognozy demograficznej GUS, które opublikowano w sierpniu 2023 r. Według tych prognoz ludność w Polsce obniży się do 30,4 mln w 2060 r. Oznacza to, że w ciągu następnych sześciu dekad liczba obywateli zmniejszy się prawie o 10 mln, a w liczbach względnych o ponad 25 proc. (*Prognoza ludności na lata 2023–2060*, 2023). Mając to na uwadze, warto zastanowić się nad przyczynami coraz niższej dzietności w Polsce.

Jak słusznie zauważa Dorota Kornas-Biela, wartość współczynnika dzietności obniżyła się wskutek gwałtownych przemian społeczno-kulturowych, jakie miały miejsce w drugiej połowie XX w. i trwają aż do chwili obecnej (Kornas-Biela, 2023: 72). Kultura globalna stawia przede wszystkim na konsumpcję i indywidualizację, które nie sprzyjają posiadaniu dzieci. W Polsce to zjawisko było dodatkowo pogłębione przez 30 lat transformacji ustrojowej, kulturowej i społecznej. Lata 90. wraz z wprowadzaniem licznych szokowych reform gospodarczych doprowadziły do potężnego bezrobocia i zapaści rozwojowej całych regionów Polski. Ich bezpośrednią konsekwencją było m.in. znaczne zmniejszenie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa setek tysięcy polskich rodzin i par. Wzrost bezrobocia doprowadził do masowych migracji, co przełożyło się na osłabienie więzi rodzinnych i niejednokrotnie rozpadu rodzin, nie wspominając o utracie wielu młodych ludzi, którzy mogliby zostać w Polsce rodzicami. Od 30 lat rośnie również liczba rozwodów, a co bardziej niepokojące, wzrasta społeczne przyzwolenie na nie. Obecnie na studia trafia pierwsze pokolenie wychowywane często w rodzinach monoparentalnych lub patchworkowych. Zmniejsza się powszechność małżeństwa. Widoczny jest też wyraźny brak męskich wzorców, przez co mamy dużo słabsze więzi rodzinne oraz dużo więcej niepełnych rodzin (Socha, 2021). Należy równocześnie podkreślić, że zaobserwowane powyżej trendy społeczne nie stanowią wyłącznie specyfiki polskiej, bowiem mają zdecydowanie charakter globalny.

Szczególnie istotną kwestią przy powiększaniu rodziny jest stabilizacja finansowa. Niepewność związana z zatrudnieniem i kwestiami ekonomicznymi może sprzyjać procesowi zapaści demograficznej. Wśród przyczyn malejącego

¹ Przyjmuje się, że całkowity współczynnik dzietności na poziomie 2,1 gwarantuje zastępowalność pokoleń.

współczynnika dzietności w Polsce wymienia się m.in. dużą liczbę emigracji młodych ludzi, którzy za granicą poszukują lepszych warunków życia. Kolejną kwestią wartą zaznaczenia jest niska jakość opieki zdrowotnej i środowiska, które wpływają negatywnie na stan zdrowotny społeczeństwa (www.2). Oprócz tego niezwykle istotnym czynnikiem determinującym niski poziom dzietności w Polsce pozostaje pandemia COVID-19 wraz ze wszelkimi jej implikacjami. Zapaść w systemie ochrony zdrowia, utrudniony dostęp do placówek opieki zdrowotnej i opiekuńczo-wychowawczych, a przede wszystkim pogorszenie sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych i obawy o przyszłość nie zachęcały do powiększania rodziny w czasie pandemii.

Niskie współczynniki dzietności i postępujący proces starzenia populacji w Polsce wzbudza niepokój (*Sytuacja demograficzna Polski do 2021 r.*, 2022). Bez wątpienia, procesy te wywołują negatywne konsekwencje dla gospodarki i społeczeństwa, gdyż wpływają na obniżenie wzrostu gospodarczego, wartość i strukturę dochodów i wydatków budżetu centralnego i budżetów JST, rynek pracy oraz zdolności państw i JST do dostarczania usług publicznych, szczególnie w zakresie zabezpieczenia emerytalnego osób starszych. Stąd zdaniem autorki, aby zapobiec negatywnym skutkom kryzysu demograficznego, potrzebne są innowacyjne rozwiązania w polityce prorodzinnej, w tym zwłaszcza w systemie podatkowym (Kornas-Biela, 2023: 72).

2. INSTRUMENTY POLITYKI PRORODZINNEJ

Polityka prorodzinna to całokształt norm prawnych, działań i środków, które są uruchamiane w celu stworzenia odpowiednich warunków dla powstawania, rozwoju i funkcjonowania rodziny, uznawanej za podstawową instytucję społeczną (Durasiewicz, 2017: 62). Często używane w dyskusjach publicznych określenie „polityka prorodzinna” – oceniające działania państwa na rzecz rodziny – odnosi się zazwyczaj do konkretnych instrumentów polityki rodzinnej, którymi są różnego rodzaju świadczenia pieniężne, rzeczowe i usługi. Natomiast zdecydowanie rzadziej politykę prorodziną ocenia się z perspektywy stawianych przed nią długookresowych celów (Balcerzak-Paradowska, 2015: 2).

Podobnie jak pojęcie, tak i cele polityki prorodzinnej są interpretowane rozmaicie, choć pozostają ze sobą spójne. Podstawowym celem polityki prorodzinnej jest tworzenie ogólnych warunków do powstania, rozwoju i zaspokajanie bytowych i kulturalnych potrzeb rodziny, optymalnych warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia oraz równości ich startu życiowego i zawodowego. Działania ukierunkowane na realizacji celów polityki prorodzinnej mieszczą się nie tylko w ramach polityki ukierunkowanej bezpośrednio na rodzinę, gdyż pośrednio związane są z innymi politykami publicznymi: polityką rynku pracy,

polityką dochodową, czy mieszkaniową itp. (Balcerzak-Paradowska, 2018: 80). Spośród celów polityk wspierających rodziny można wymienić: ograniczenie ubóstwa i utrzymanie dochodów, bezpośrednią rekompensatę kosztów ekonomicznych dzieci, wspieranie zatrudnienia – zwłaszcza wśród matek, poprawę równości płci, wspieranie wczesnego rozwoju dzieci, czy zwiększenie liczby urodzeń (Thévenon, 2011: 58–60).

W zakresie realizacji celów polityki prorodzinnej warto zauważyć, że instrumenty ich realizacji są zazwyczaj ze sobą powiązane. Instrumentem poprawiającym zdolność finansową rodzin z dziećmi może być zarówno polityka podatkowa, jak i transfery, a także poprawa zdolności zarobkowych przez odpowiednie kształtowanie rynku pracy oraz edukację. Instrumenty te w zróżnicowany sposób oddziałują na różne grupy rodziców, a z perspektywy całej populacji są częściowo substytucyjne (*Strategia Demograficzna 2040*, 2022).

Do najważniejszych instrumentów polityki prorodzinnej można zaliczyć (Skawińska, 2012: 132–133):

- instrumenty ekonomiczne – świadczenia rodzinne, które wypełniają następujące funkcje: dochodową, kompensacyjną, redystrybucyjną, egalitarną i stymulującą oraz wsparcie poprzez system podatkowy. Natomiast ulgom i zwolnieniom w konstrukcji podatku dochodowego można przypisać przede wszystkim funkcję redystrybucyjną i stymulacyjną (bodźcową);

- instrumenty prawne – dotyczą unormowań w licznych działach prawa; szczególne znaczenie mają liczne rozwiązania prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych, liczne ustawy z zakresu prawa administracyjnego. W Polsce prawo jest podstawowym instrumentem regulowania stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. Na państwie spoczywa bowiem obowiązek budowania porządku prawnego, który urzeczywistniłby uprawnienia socjalne obywateli.

Rodzaj i charakter instrumentów polityki prorodzinnej zależą od tego, czy mamy do czynienia z polityką bezpośrednią czy pośrednią, a także od celu tej polityki. Instrumentem bezpośredniego wsparcia są różnego rodzaju świadczenia pieniężne kierowane do rodzin z dziećmi (Szczudlińska-Kanoś, 2019: 24). Jako instrument polityki prorodzinnej wykorzystywany jest również podatek od dochodów osobistych, który w tym przypadku pełni funkcje (Skawińska, 2012: 132–133):

- redystrybucyjną – poprzez progresywne opodatkowanie dochodów osobistych odbywa się redystrybucja dochodu od bogatych do biednych, zwłaszcza rodzin wielodzietnych,

- stymulacyjną – poprzez zastosowanie ulg i odliczeń związanych m.in. z wychowaniem i kształceniem dzieci.

3. ROZWIĄZANIA PRORODZINNE W KONSTRUKCJI PIT W POLSCE

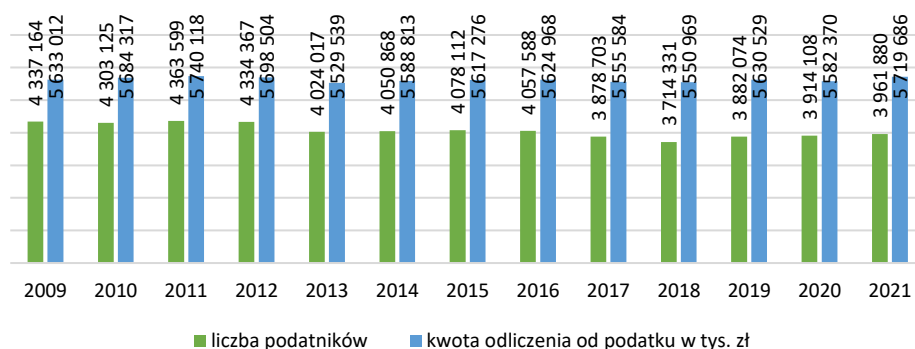
W konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce występują rozwiązania wspomagające politykę prorodzinną państwa. Do najistotniejszych w tym zakresie instrumentów zaliczamy ulgę na dzieci, możliwość łącznego opodatkowanie dochodów małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci oraz zwolnienia przedmiotowe obejmujące różnego rodzaju świadczenia i zasiłki rodzinne.

Ułga na wychowywanie dzieci została wprowadzona w 2007 r. na mocy artykułu 27f updof (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.). Od października 2007 roku była to ulga ulga odliczana od podatku, a jej wysokość stanowiła roczną dwukrotność kwoty zmniejszającej podatek, tj. $2 \times 556,02$ zł, czyli 1112,04 zł na każde dziecko (Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r.). Aktualnie prawo do skorzystania z tej ulgi przysługuje podatnikom, którzy wykonują władzę rodzicielską, a więc są opiekunami prawnymi, jeżeli dziecko z nimi zamieszkiwało lub sprawowali opiekę jako rodzina zastępcza na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą.

Od 2009 r. po raz pierwszy zmienił się sposób rozliczania ulgi prorodzinnej. Limit był ustalany proporcjonalnie do liczby miesięcy, w trakcie których podatnik wychowywał dziecko. Zdecydowaną zaletą wprowadzonych wówczas rozwiązań było to, że ulgę rozszerzono na opiekunów prawnych i rodziny zastępcze. Obie te zmiany w połączeniu dawały gwarancję, że jeśli w praktyce zdarzy się sytuacja, w której przez jedną część roku dzieckiem opiekują się rodzice, a przez drugą część rodzina zastępcza, to nie pojawi się ryzyko, iż jedno dziecko wykreuje podwójną ulgę.

Zwraca się uwagę, że obowiązująca w latach 2007–2012 ulga na dzieci nie była w żaden sposób powiązana z dochodem rodziny ani też liczbą posiadanych dzieci. Dlatego, od 1 stycznia 2013 r. ustawodawca wprowadza dwie istotne zmiany w zasadach przyznawania i wysokości ulgi na dziecko. Nadal z ulgi mogą korzystać podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskujący dochody opodatkowane według skali podatkowej. Aczkolwiek rodzice wychowujący w roku tylko jedno dziecko skorzystają z odliczenia, o ile ich roczne dochody nie przekroczą kryterium dochodowego, wynoszącego 112 tys. zł. Nie pozostający w związku małżeńskim – mogą korzystać z ulgi na dzieci, jeżeli ich roczny dochód do opodatkowania nie przekroczy 56 tys. zł rocznie. Oprócz limitu dochodów, zwiększono równocześnie kwotę ulgi na dziecko trzecie o 50% kwoty przysługującej na dziecko pierwsze i aż o 100% w przypadku czwartego i kolejnego dziecka. W wyniku tych zmian, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r., z ulgi skorzystało o ponad 310 tys. mniej podatników (Ministerstwo Finansów, 2013 i 2014).

Jednak za zdecydowanie najbardziej korzystną zmianę należy uznać fakt, że w rozliczeniu za 2014 r. możliwe stało się wykorzystanie ulgi na dzieci w jej pełnej wysokości. Było to rozwiązanie szczególnie kierowane do rodzin o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych. Jeżeli podatnikowi zabrakło podatku do odliczenia pełnej kwoty przysługującej ulgi, to podatnik miał prawo do zwrotu tej nieodliczonej kwoty ulgi. Kwota, o której zwrot podatnik mógł się ubiegać nie mogła przekroczyć sumy składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne (a od 2022 r. tylko składek społecznych) zapłaconych w roku podatkowym i podlegającym odliczeniu w zeznaniu rocznym. Takie rozwiązania miały na celu zrównanie sytuacji podatników wychowujących dzieci z sytuacją tych podatników, którzy ze względu na zbyt niski dochód i w konsekwencji niski podatek nie mieli możliwości wykorzystać przysługujących im odliczeń. Ponadto, w założeniu uzależnienie możliwości otrzymania dodatkowej kwoty niewykorzystanej ulgi na dzieci od kwoty zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne miało zdaniem ustawodawcy motywować do podejmowania pracy i wchodzenia do powszechnego systemu ubezpieczeniowego. I tak, nowy mechanizm pozwalający zwiększyć poziom wykorzystania kwoty ulgi na dzieci sprawił, że kwota dodatkowej dopłaty do ulgi ze składek wyniosła w 2014 r. prawie 1,42 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2015).



Wykres 1. Liczba podatników korzystających z ulgi na dzieci i kwota odliczenia od podatku (w tys. zł) w latach 2009–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Dochodowych.

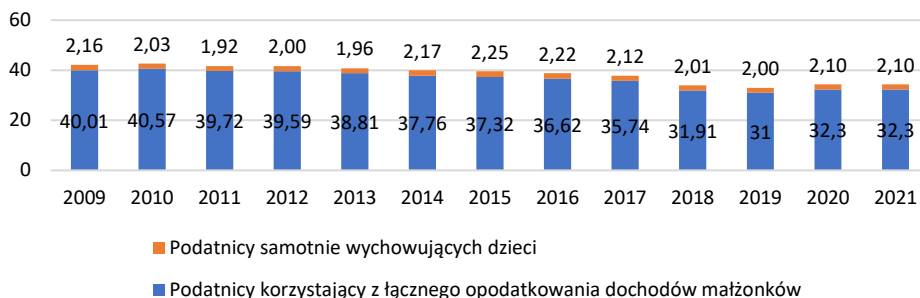
Omówione powyżej zmiany w konstrukcji ulgi na dziecko należy skonfrontować z liczbą podatników i kwotą odliczeń ulgi na dziecko w latach 2009–2021. Z danych przedstawionych na wykresie 1 wynika, że z ulgi prorodzinnej w latach 2009–2021 skorzystało rocznie średnio ponad 4 mln podatników. Według danych

MF z ulgi prorodzinnej korzystali głównie ci podatnicy, którzy wykazali dochody w I progu skali podatkowej. Natomiast podatnicy z drugiego przedziału skali podatkowej objęci stawką 32% – tylko w latach 2009–2012 – stanowili średnio 3,7% ogółu beneficjentów, przy czym w 2013 r., na skutek wprowadzonych zmian w konstrukcji ulgi, odsetek ten spadł o 1,52 p.p. w porównaniu do roku poprzedniego. Pomimo wprowadzenia korzystnych rozwiązań w konstrukcji ulgi na dziecko, wystąpił zaledwie nieznaczny wzrost odliczeń z tego tytułu z 5,55 mld zł w 2013 roku do 5,71 mld zł w 2021 r.

Kolejnym rozwiązaniem prorodzinnym w podatku dochodowym PIT jest możliwość wspólnego rozliczenia z małżonkiem lub małoletnim dzieckiem. Preferencja ta obejmuje jedynie dochody opodatkowane skalą podatkową. W świetle obecnych przepisów wspólne rozliczenie PIT jest możliwe w przypadku osób, które były małżonkami przez cały rok podatkowy lub zawarły związek małżeński w trakcie trwania tego roku i do jego zakończenia nie wzięli rozwodu lub separacji. Wcześniej warunkiem skorzystania z tej preferencji było pozostawanie w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy. Natomiast wspólne rozliczenie z małoletnim dzieckiem dotyczy podatników wychowujących dziecko małoletnie, pełnoletnie osiągające zasiłek rodzinny lub rentę socjalną, bądź pełnoletnie do 25. roku życia uczące się w szkole.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku wspólnego rozliczenia małżonków opodatkowaniu podlega suma ich dochodów, po dokonaniu przez każdego z nich odliczeń od podstawy opodatkowania. Sumę łącznych dochodów dzieli się na pół i od tej kwoty oblicza się podatek mnożony przez dwa. Ten sposób opodatkowania jest szczególnie korzystny, wówczas gdy między małżonkami występuje dysproporcja dochodów bądź gdy dochód uzyskuje tylko jeden z nich. W pozostałych przypadkach złożenie łącznego zeznania będzie na ogół podatkowo neutralne. Z przedstawionej preferencji nie mogą również skorzystać – podobnie jak w przypadku ulgi na dziecko – podatnicy opodatkowani podatkiem liniowym.

Warto podkreślić, że od 2022 r. wspólne rozliczenie PIT jest możliwe w przypadku tych osób, którzy byli nie tylko małżonkami przez cały rok podatkowy i nie pozostawali w separacji, lecz zawarli związek małżeński w trakcie trwania roku podatkowego. Jednak nadal beneficjentami tej preferencji nie mogą być podatnicy zryczałtowanego podatku dochodowego, podatku liniowego czy opodatkowanie na karcie podatkowej. Wyjątek stanowi działalność gospodarcza, w której w danym roku nie wykazano przychodów i kosztów oraz nie wystąpiły zobowiązania lub uprawnienia do zwiększenia lub pomniejszenia podstawy opodatkowania i nie wystąpiły zobowiązania lub uprawnienia do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń.



Wykres 2. Liczba podatników korzystających ze wspólnego opodatkowania oraz liczba podatników samotnie wychowujących dzieci w latach 2009–2021 (jako % ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów Departamentu Podatków Dochodowych.

Z danych z wykresu 2 wynika, że z możliwości łącznego opodatkowania dochodów małżonków skorzystało w rozliczeniu za 2021 r. 8,1 mln podatników rozliczających się na zasadach ogólnych, tj. 32,3% ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej (ok. 25 mln). Liczba ta była niższa o 1 765 tys. podatników (18%) w porównaniu do rozliczenia za 2009 r. Za spadek liczby podatników korzystających z tej preferencji podatkowej odpowiada m.in. wzrost liczby rozwodów oraz mniejsza liczba zawieranych małżeństw. Według GUS w końcu 2021 r. w Polsce istniało 8 mln 759 tys. małżeństw, tj. o ponad 100 tys. mniej niż rok wcześniej.

Dane MF pokazują jednocześnie, że z preferencyjnego opodatkowania dochodów przysługującego osobom samotnie wychowującym dzieci w 2021 r. skorzystało 533 981 podatników, tj. 2,1% ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej (25 217 075). W porównaniu do rozliczenia za 2009 r., liczba ta była nieznacznie niższa o 152 (o 0,03%). Spadek liczby podatników korzystających ze wspólnego opodatkowania z małoletnim dzieckiem można wiązać m.in. z doprecyzowaniem przez ustawodawcę pojęcia „osoby samotnie wychowującej dziecko”, co nastąpiło od 1 stycznia 2009 r. oraz ze zwiększeniem kontroli organów podatkowych jako skutek korzystania z tej preferencji przez osoby nieuprawnione.

Za pozytywny należy uznać fakt, że w 2022 r. ponownie przywrócono możliwość preferencyjnego rozliczenia dochodów osób samotnie wychowujących dzieci, polegającego na obliczeniu podatku w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci. Rozwiza-

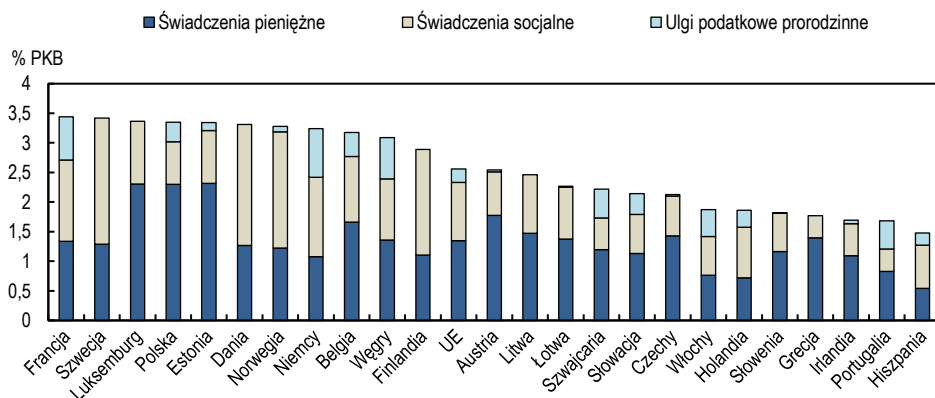
nie to zastępuje wprowadzoną 1 stycznia 2022 r. tzw. ulgę 1500. Co więcej, podwyższono limit dochodu pełnoletniego (do 25. roku życia), uczącego się dziecka, warunkujący możliwość skorzystania przez rodzica lub opiekuna prawnego z preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. W stosunku do 2021 r. kwota ta wzrosła z 3089 zł do 12-krotności kwoty renty socjalnej z grudnia roku podatkowego tj. do 16 061,28 zł. Zrezygnowano również z doliczania rent małoletnich dzieci, w tym rent rodzinnych, do dochodów rodziców. Oznacza to, że świadczenia te będą korzystały z odrębnej kwoty wolnej od podatku wynoszącej 30 tys. zł. Ponadto, renty małoletnich dzieci nie będą podlegały składce zdrowotnej. Osoba samotnie wychowująca dziecko ani dziecko – podobnie jak małżonkowie – nie mogą osiągać przychodów opodatkowanych podatkiem liniowym, kartą podatkową lub ryczałtem, chyba że jest to najem prywatny.

Kolejnym instrumentem wsparcia rodzin są zwolnienia przedmiotowe. Katalog tych zwolnień znajduje się w art. 21 updof. Wśród zwolnień kierowanych do rodzin z dziećmi należy wymienić takie jak: świadczenia rodzinne, dodatki rodzinne i pielęgnacyjne, zasiłki dla opiekunów, świadczenia pieniężne otrzymane w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, zasiłki porodowe, świadczenie wychowawcze, zasiłek macierzyński, rodzinny kapitał opiekuńczy, dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, świadczenia z pomocy społecznej oraz alimenty.

Od 1 stycznia 2022 r. obowiązują również nowe zwolnienia przedmiotowe, określane potocznie jako ulga 4+, czyli preferencja podatkowa dla rodzin wychowujących co najmniej czworo dzieci. Zgodnie z artykułem 21 updof pkt. 153, przychody podatników wychowujących co najmniej czworo dzieci są zwolnione z podatku dochodowego do kwoty 85 528 zł. Dotyczy to przychodów z pracy na etacie (umowa o pracę, stosunek służbowy, praca nakładcza, spółdzielczy stosunek pracy), umowy zlecenie, z działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej, podatkiem liniowym 19%, 5% stawką (tzw. ulga IP Box) oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (niezależnie od stawki podatku) lub z zasiłku macierzyńskiego. Ponadto, art. 21 updof ust.1 pkt. 8c wprowadza kolejne zwolnienie z PIT Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego (RKO). Z przepisów ustawy o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r.) wynika, że kapitał ten przysługuje matce lub ojcu drugiego lub kolejnego dziecka między 12. a 36. miesiącem życia dziecka w kwocie 12 tys. zł. W przypadku RKO nie ma kryterium dochodowego. Poza tym, od kwietnia 2022 r. na mocy art. 21 updof ust.1 pkt. 8d wolne od podatku jest też dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w kwocie 400 zł, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r.).

4. FISKALNE ROZWIĄZANIA PRORODZINNE. POLSKA A KRAJE UE

Systemy wsparcia fiskalnego dla rodzin z dziećmi różnią się od siebie w krajach członkowskich UE. W wielu krajach UE rodziny mogą liczyć zarówno na bezpośrednią pomoc finansową w postaci zasiłków rodzinnych, jak i skorzystać z ulg podatkowych na dzieci, czy możliwości odliczenia od dochodu wydatków związanych z opieką nad dzieckiem lub edukacją. O znaczeniu fiskalnego wsparcia rodzin w UE świadczy zarówno wartość przeznaczanej na ten cel pomocy publicznej ogółem w relacji do PKB, jak i jej struktura, którą przedstawiono na wykresie 3².



Wykres 3. Wydatki publiczne adresowane do rodzin według typu wydatków, w % PKB, 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych OECD (www.4).

Według danych przedstawionych na wykresie 3, w 2019 r. największe wsparcie rodzin z dziećmi ogółem wystąpiło we Francji (3,44% PKB), Szwecji (3,42% PKB), Luksemburgu (3,36% PKB), podczas gdy najmniejsze w Hiszpanii (1,48% PKB), Portugalii (1,68% PKB) i Irlandii (1,7% PKB). Polska z wynikiem 3,35% PKB, przy średniej unijnej na poziomie 2,56% PKB, uplasowała się na czwartym miejscu pod względem wielkości wsparcia fiskalnego rodzin z dziećmi.

Najwyższy przeciętny poziom wydatków w formie świadczeń pieniężnych zaobserwowano w krajach takich jak: Estonia (2,32% PKB), Luksemburg (2,3% PKB), Polska (2,3% PKB) czy Austria (1,77% PKB). Natomiast najmniej na świadczenia rodzinne przeznaczala Hiszpania (0,54% PKB), Włochy (0,76% PKB) oraz Portugalia (0,83%). Warto zaznaczyć, że stosunkowo duże wsparcie

² Dane pochodzą z bazy Family Database. Najnowsze, które zostały opublikowane w 2023 r. dla krajów UE, będących członkami OECD, pochodzą z 2019 r.

w formie świadczeń socjalnych występowało również w krajach skandynawskich, Szwecji (2,13% PKB), Danii (2,04% PKB) czy Finlandii (1,78% PKB). Z kolei największe wsparcie rodzinom poprzez ulgi podatkowe (tzw. *social tax expenditures*) zapewniają: Niemcy (0,82% PKB), Francja (0,73% PKB), Szwajcaria (0,49% PKB) i Portugalia (0,47% PKB). W krajach skandynawskich: Szwecji, Danii czy Finlandii w ogóle nie stosuje się ulg i odliczeń prorodzinnych. W Polsce wartość ulg prorodzinnych stanowiła 0,33% PKB.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że wyróżnikiem systemu francuskiego, niemieckiego czy włoskiego są ulgi prorodzinne związane z posiadaniem dzieci (Wildowicz-Szumarska, 2021: 262). Jednocześnie warto odnotować, że wspólne rozliczanie z małżonkiem (a w określonych przypadkach również z dzieckiem), to preferencja podatkowa obecna nie tylko w Polsce, lecz w innych krajach UE takich jak: Belgia, Estonia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia, czy Włochy (Wyrzykowski i Kasprzak, 2016: 29). Analizując preferencje podatkowe w krajach o wyższej niż w Polsce dzietności – jak na przykład Francja – należy wskazać też na inne rozwiązania prorodzinne w konstrukcji PIT, które nie występują w polskim systemie podatkowym. Wśród nich można wymienić system ilorazu rodzinnego (Francja, Portugalia) czy możliwość odliczenia od dochodu wydatków ponoszonych na opiekę nad dzieckiem i ich kształceniem (Niemcy, Belgia, Estonia).

Oprócz różnych form wsparcia fiskalnego rodziny, niezwykle istotnym elementem – łączącym kraje UE – w realizacji zadań z zakresu polityki rodzinnej jest także wspieranie przez państwo rozwoju placówek opiekuńczo-wychowawczych dla dzieci. Rozwój instytucjonalnych form opieki jest podyktowany przede wszystkim potrzebą aktywizacji zawodowej kobiet (Zajkowska, 2020: 97). Do krajów UE, które mogą poszczycić się wysokim wskaźnikiem objęcia najmłodszych dzieci do lat 3 opieką instytucjonalną, należą m.in. kraje skandynawskie, a w Danii odsetek ten wynosi aż 70%. Podobnie w Holandii, Luksemburgu, Portugalii czy Francji co najmniej 50% najmłodszych dzieci uczęszcza do placówek opiekuńczych lub placówek edukacyjnych (Szcudlińska-Kanoś, 2019: 39). Natomiast w Polsce wskaźnik ten według danych GUS z 2021 wprawdzie wzrósł ponad 7-krotnie w porównaniu do 2010 r., lecz nadal nie przekracza poziomu 20% (www.5).

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że rozwiązania prorodzinne w systemie podatkowym, takie jak: ulga na dziecko czy wspólne opodatkowanie z małżonkiem lub osoby samotnej z małoletnim dzieckiem, są jednymi z ważniejszych podatkowych instrumentów polityki prorodzinnej w Polsce. Pomimo tego, porównując

wartość i strukturę wsparcia fiskalne rodzin w Polsce, stwierdzono dominację bezpośredniego wsparcia fiskalnego, tj. świadczeń pieniężnych. Tendencja ta występuje w większości krajów UE. Wyjątek stanowią kraje skandynawskie, które w ogóle nie stosują pośrednich form wsparcia fiskalnego w postaci ulg i odliczeń prorodzinnych.

Za pozytywne – a zarazem zgodne z polityką prorodzinną – należy uznać zmiany w konstrukcji ulgi na wychowanie dziecka w Polsce, jakie miały miejsce w analizowanym okresie. Wprowadzenie kryterium dochodowego oraz obowiązującą od 2014 r. zmianę mechanizmu odliczania ulgi na dziecko trzeba ocenić pozytywnie. Dzięki tym zmianom beneficjentami ulgi na dziecko są w większym zakresie rodziny wielodzietne, w tym podatnicy o gorszej sytuacji materialnej i bardziej potrzebujący pomocy od państwa. Wyraźnym mankamentem istniejących rozwiązań jest fakt, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nadal zezwala na korzystanie z tego przywileju jedynie podatnikom rozliczającym się według progresywnej skali podatkowej. Natomiast z ulgi na dziecko nie mogą skorzystać mali przedsiębiorcy płacący podatek dochodowy w formie zryczałtowanej, rozliczający się według ryczałtu ewidencjonowanego albo według karty podatkowej, ani również ci, którzy wybrali rozliczenie pozarolniczej działalności gospodarczej według 19% stawki liniowej.

Niezależnie od pozytywnej oceny zmian w rozwiązaniach prorodzinnych na gruncie podatku PIT, wprowadzenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci nie przyczyniło się do poprawy sytuacji demograficznej kraju. Podobnie realizowana od 1 kwietnia 2016 r. pomoc bezpośrednia państwa kierowana do rodzin wychowujących dzieci w ramach tzw. programu „Rodzina 500 plus” nie przyniosła dotychczas pożądanego efektu w postaci wzrostu wskaźników dzietności. Dodatkowo warto podkreślić, że świadczenie to jest niezwykle kosztowne dla budżetu państwa, gdyż od 2019 r. przysługuje na każde dziecko do 18 roku życia bez względu na dochód rodziny.

Mając na uwadze współczesne wyzwania demograficzne, z jakimi boryka się zarówno Polska, jak i inne kraje UE, nadal należy poszukiwać skutecznych instrumentów polityki prorodzinnej. Wydaje się, że oprócz zachęt podatkowych i wsparcia bezpośredniego w postaci transferów społecznych, pilnie potrzebne są również kompleksowe i spójne rozwiązania systemowe (instytucjonalne) dotyczące opieki nad dziećmi małoletnimi na wzór krajów skandynawskich. Kraje te stosują szeroki wachlarz świadczeń prorodzinnych, ułatwiających godzenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzicielskimi.

BIBLIOGRAFIA

- Balcerzak-Paradowska, B. (2018). Fazy rozwoju rodziny a polityka rodzinna. W: J. Hryniewicz, J. Witkowski, A. Potrykowska, red., *Fazy rozwoju rodziny a polityka społeczna*. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Balcerzak-Paradowska, B. (2015). Polityka rodzinna w Polsce – wyzwania, stan, ocean. *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka*, 2(125), ss. 2–11.
- Durasiewicz, A. (2017). *W kierunku rozwoju polityki rodzinnej w Polsce*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka.
- Kornas-Biela, D. (2023). Kulturowo-społeczne uwarunkowania niskiej dzietności w Polsce. W: M. Witkowska, red., *Uwarunkowania dzietności*. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Ministerstwo Finansów (2009–2021), *Informacje dotyczące rozliczenia podatku od dochodów osób fizycznych za lata 2009–2021*. Warszawa: Departament Podatków Dochodowych.
- Prognoza ludności na lata 2023–2060* (2023). Analizy statystyczne. Warszawa: GUS.
- Skawińska, M. (2012). Polityka rodzinna i edukacyjna – główny priorytet polityki społecznej państwa. *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”*, 3, ss. 129–149.
- Socha, B. (2021). *Zapaść demograficzna, na którą „pracowaliśmy” od 30 lat, nie zniknie w pandemii i zamknięciu w domach*, www.wszystkoconajwazniejsze.pl [dostęp 25.08.2023].
- Strategia Demograficzna 2040* (2022). Załącznik do uchwały nr 224 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2022 r. M.P. poz. 1196.
- Sytuacja demograficzna Polski do 2021 r.* (2022). Analizy statystyczne. Warszawa: GUS.
- Szczudlińska-Kanoś, A. (2019). *Polska polityka rodzinna w okresie przemian. Kontekst krajowy i międzynarodowy*. Kraków: InstytutSprawPublicznych UJ.
- Thévenon, O. (2011). Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis. *Population and Development Review*, 37(1), ss. 57–87.
- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym, Dz.U. 2021, poz. 2270.
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. 2011, nr 45, poz. 235.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 2022, poz. 2647.
- Wildowicz-Szumarska, A. (2021). *Redystrybucja w kontekście nierówności dochodowych. Intencje, rozmiary i skutki*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Wyrzykowski, W. i Kasprzak, P. (2016). Ulga podatkowa jako instrument realizacji pozafiskalnych funkcji podatków. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 4(1), ss. 17–31.
- Zajkowska, O. (2020). Pieniężne instrumenty polityki rodzinnej a dzietność i aktywność zawodowa kobiet. *Studia Demograficzne*, 1(177), ss. 61–105.
- (www.1) www.data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN [dostęp 5.09.2023].
- (www.2) www.ocalsiebie.pl/blogs/entry/236-przyczyny-zapaści-demograficznej-w-polsce/ [dostęp 25.08.2023].
- (www.3) www.populationeurope.org/en/ [dostęp 5.09.2023].
- (www.4) www.oecd.org/els/family/database.htm#DATABASES [dostęp 20.12.2023].
- (www.5) <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/pl/national-education-systems/poland/dostepnosc-placowek> [dostęp 20.12.2023].

**ROZWIĄZANIA PRORODZINNE W PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH W POLSCE
W KONTEKŚCIE WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH**

Cel artykułu. Celem artykułu jest ocena znaczenia rozwiązań prorodzinnych w PIT ukierunkowanych na wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce na tle krajów UE w kontekście współczesnych wyzwań demograficznych.

Hipoteza badawcza. Ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym są jednym z najważniejszych instrumentów podatkowych polityki rodzinnej w Polsce.

Metodologia badawcza. Do realizacji celu badawczego wykorzystano metodę analizy opisowej i porównawczej. Dane z lat 2009–2021 dotyczące preferencji podatkowych i liczby podatników z nich korzystających pochodziły głównie z MF i BBGD GUS. Do oceny rozwiązań w zakresie wsparcia rodzin w Polsce wykorzystano również wyniki badania CBOS.

Wyniki badań. Preferencje podatkowe, w tym ulgi na dzieci, są jednym z najczęstszych rozwiązań stosowanych przez większość krajów UE w celu tworzenia warunków do poprawy dzietności. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że obowiązujące od 2014 r. zmiany w konstrukcji ulgi na dzieci w Polsce sprawiły, że stała się ona silnym instrumentem wsparcia, zwłaszcza dla rodzin wielodzietnych i o niskich dochodach. Wprowadzone zmiany zwiększają skuteczność tej preferencji jako narzędzia redystrybucji i są jednocześnie oceniane jako bardziej sprawiedliwe społecznie. Choć zmodyfikowana ulga zwiększyła wysokość zwrotów podatku PIT dla rodzin, to w ogóle nie przyczyniła się do poprawy dzietności, podobnie jak świadczenia z program „Rodzina 500+”. W 2021 r. współczynnik dzietności (TFR) dla Polski oscylował wokół wartości 1,33, czyli na skrajnie niskim poziomie.

Słowa kluczowe: ulgi podatkowe, podatek, dzietność, polityka prorodzinna.

JEL Class: H24, H53, J11.

Zakończenie recenzji/ End of review: 12.02.2024

Przyjęto/Accepted: 21.03.2024

Opublikowano/Published: 28.03.2024