



Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2015, t. 59, nr 2

Jan Purzyński

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Zamiejscowy w Chorzowie
Katedra Finansów i Rachunkowości
e-mail: jan.purzynski@chorzow.wsb.pl
tel. 792 089 803

Realizacja funkcji stymulacyjnej podatku za pomocą ulgi prorodzinnej



Streszczenie. Podatki odgrywają we współczesnym świecie olbrzymią rolę, zarówno jako narzędzia regulujące określone procesy gospodarcze, jak i wpływające na zachowania podatników. Celem referatu jest analiza ulgi prorodzinnej w aspekcie uszczuplenia wpływów podatkowych oraz jej roli w prowadzonej przez państwo polityce społecznej. Przedmiotowa ulga występuje w polskim systemie podatkowym od roku 2007 i swym zakresem obejmuje znaczną liczbę płatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Na podstawie danych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów została przeprowadzona analiza spełnienia założeń związanych z jej wprowadzeniem do katalogu preferencji podatkowych.

Słowa kluczowe: ulga prorodzinna, podatek, funkcja stymulacyjna, preferencje podatkowe

Wstęp

Podatki odgrywają we współczesnym świecie olbrzymią rolę, zarówno jako narzędzia regulujące określone procesy gospodarcze, jak i wpływające na zachowania podatników.

Celem referatu jest analiza ulgi prorodzinnej w aspekcie uszczuplenia wpływów podatkowych oraz jej roli w prowadzonej przez państwo polityce społecznej.



W obecnych czasach podatek dochodowy pełni różne funkcje, pośród których najważniejsza jest funkcja fiskalna. Oprócz niej coraz ważniejszą rolę odgrywa funkcja stymulacyjna, która polega na oddziaływaniu państwa na poszczególne podmioty płacące podatki poprzez mechanizm odpowiednich bodźców stymulujących zachowanie podatników. Może on mieć charakter ogólny lub selektywny. Stymulacja jest realizowana poprzez poziom obciążenia, zwolnienia okresowe od podatku, a także odpowiednią konstrukcję podstawy opodatkowania¹.

Jak zauważa Ryszard Mastalski, główną przesłanką wprowadzenia w życie podatków jest cel fiskalny, raczej zaś wyjątkowo względy pozafiskalne². Nowoczesne ustawodawstwo finansowe nie jest nastawione wyłącznie na realizację funkcji fiskalnej. Zarówno w literaturze, jak i w praktyce istnieją różne poglądy na temat realizowania zasad pozafiskalnych za pośrednictwem podatku. Stanisław Owsiak zauważa, że dobra polityka fiskalna przejawia się w umiejętności łączenia celów czysto fiskalnych z celami pozafiskalnymi³. Kontrowersje wynikają z różnych poglądów na rolę państwa, a zatem także i na rolę instrumentów, po które władza może sięgać, w tym i podatków. Wiąza się one również z problemem, czy podatek w ogóle nadaje się do stosowania w innych niż fiskalne zadaniach⁴.

Znaczenie funkcji stymulacyjnej zależy od stopnia centralizacji systemu zarządzania. Przez wiele lat ze względu na scentralizowanie systemu zarządzania rola tej funkcji była niewielka⁵. Obecnie wykorzystuje się różnego rodzaju bodźce, kreując wybrane i pożądane zachowania, a funkcja stymulacyjna podatków ma bardzo poważne znaczenie dla całokształtu gospodarki narodowej⁶. Jak zauważają Paul Marie Gaudemet i Joël Molinier, przed podatkami można stawiać różne cele wykraczające poza jego cel finansowy, jakim jest zasilanie kas publicznych. Mogą to być cele gospodarcze i cele społeczne⁷, jakimi mogą być ulgi dla osób posiadających dzieci.

¹ J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995, s. 24.

² B. Adamiak i in., *Ordynacja podatkowa – komentarz 2004*, Wyd. Unimex, Wrocław 2004, s. 56.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2004.

⁴ T. Famulska, *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1998, s. 10.

⁵ A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1990, s. 28.

⁶ *Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2001, s. 56.

⁷ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 424.

1. Ulga podatkowa jako element funkcji stymulacyjnej podatku

Generalnie stymulacja w podatkach bardzo często odbywa się poprzez określony system ulg, odliczeń i zwolnień podatkowych. Przyjmuje ona na ogół formę:

- odliczeń od dochodu,
- odliczeń od podatku,
- zwolnień przedmiotowych,
- zwolnień podatkowych,
- konstrukcji skali podatkowej.

W świetle art. 3 ordynacji podatkowej⁸ przez ulgę rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca dość nieprecyzyjnie zdefiniował pojęcie ulgi podatkowej. Zasadne wydaje się rozgraniczenie pojęcia ulgi podatkowej i zwolnienia podatkowego. Zwolnienie podatkowe może oznaczać całkowite lub częściowe uwolnienie podatnika od podatku, czyli ograniczenie przedmiotowego lub podmiotowego zakresu opodatkowania, z kolei ulga podatkowa powoduje przede wszystkim zmniejszenie wysokości płaconego podatku.

2. Zasady funkcjonowania ulgi prorodzinnej

Osobisty charakter podatku dochodowego w połączeniu z postulatami zdolności płatniczej i sprawiedliwości wymaga uwzględnienia stanu rodzinnego podatnika⁹. Ulgi na koszty utrzymania dzieci są podatkowym elementem polityki prorodzinnej¹⁰. Pozwalają dostosować obciążenia podatkowe do sytuacji rodzinnej podatnika¹¹.

Jedną z form oddziaływania państwa na zachowania społeczeństwa jest wprowadzona do polskiego systemu podatkowego w roku 2007 ustawą z dnia

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749, z późn. zm.

⁹ A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996, s. 149.

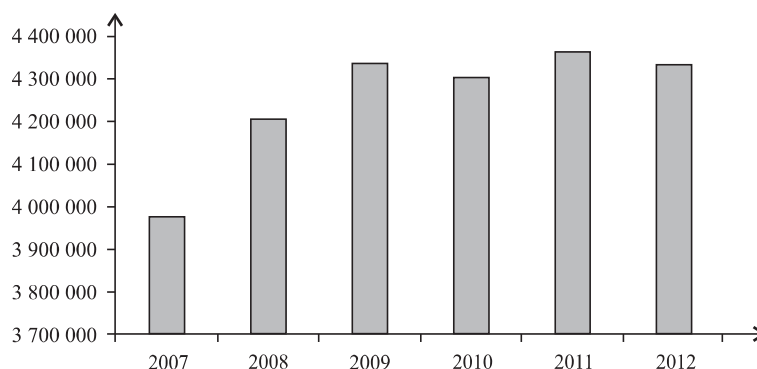
¹⁰ P. Gaudemet, J. Molinier, op. cit., s. 426.

¹¹ W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 35.

16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw ulga prorodzinna.

Od początku obowiązywania przepisów umożliwiających uzyskanie preferencji podatkowych osobom wychowującym dzieci ich liczba była w miarę stabilna, oprócz początkowego okresu. Kształtowała się ona na poziomie około 4,3 mln osób. Na wykresie 1 przedstawiono liczbę osób korzystających z ulgi.

Wykres 1. Liczba podatników korzystających z ulgi prorodzinnej w latach 2007-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

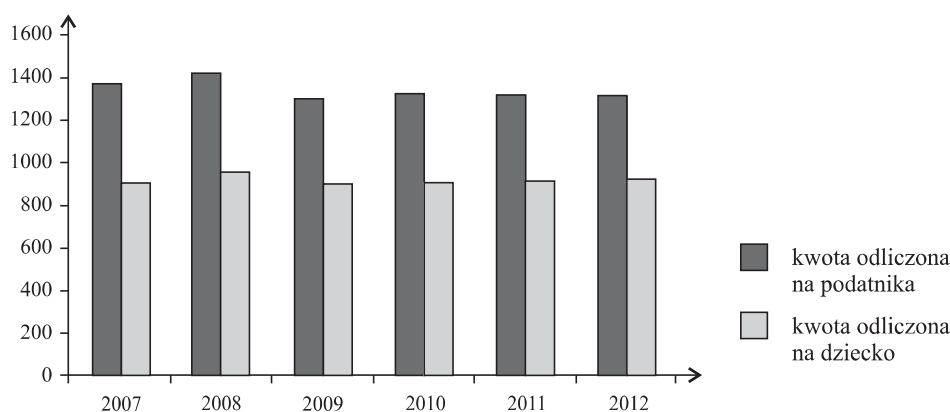
Początkowo ulga z tytułu wychowania dzieci przewidziana była w wysokości 120 zł na jedno dziecko, natomiast ostateczna wysokość ulgi została określona dopiero we wrześniu 2007 r. W rozliczeniach za lata 2007-2012 maksymalna kwota odliczenia przysługującego na każde dziecko była równa dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określony w pierwszym przedziale skali podatkowej, przy czym od 2009 r. odliczenie przysługuje za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym podatnik wykonywał władzę rodzicielską, pełnił funkcję opiekuna prawnego albo sprawował opiekę jako rodzina zastępcza. Kwota ulgi na jedno dziecko w rozliczeniu za 2007 r. wynosiła 1145,08 zł, w rozliczeniu zaś za 2008 r. – 1173,70 zł. W rozliczeniu za lata 2009-2012 maksymalna kwota ulgi na jedno dziecko wynosiła 1112,04 zł.

Istotą ulgi podatkowej jest korzyść podatnika w postaci obniżenia podstawy opodatkowania lub wysokości podatku¹². W przypadku ulgi prorodzinnej mamy do czynienia z możliwością obniżenia wysokości płaconego podatku dochodowego w zależności od liczby dzieci. Wprowadzając przedmiotową ulgę, ustawodawca zakładał złagodzenie obciążeń fiskalnych w stosunku do rodzin wychowujących dzieci, wychodząc z założenia, że opodatkowanie licznych ro-

¹² B. Adamiak i in., op. cit., s. 39.

dzin powinno być łagodniejsze niż rodzin małych¹³. Jednocześnie ulga z tytułu wychowania dziecka stanowi realizację wyrażonej w art. 71 Konstytucji RP¹⁴ zasady ochrony rodziny i małżeństwa, zgodnie z którą państwo w swojej polityce gospodarczej i społecznej uwzględnia dobro rodziny¹⁵.

Wykres 2. Kwota odliczeń ulgi prorodzinnej przypadająca na dziecko i podatnika w latach 2007-2012 (w zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z metodologią przyjętą przez Ministerstwo Finansów każde odstępstwo od przyjętego w danych warunkach standardu podatkowego uznaje się za preferencję podatkową. Takie odstępstwo skutkuje wprost zmniejszeniem obciążenia podatkowego po stronie beneficjenta preferencji. Zaoszczędzony podatek ma w założeniu skłonić beneficjenta preferencji do oczekiwanych przez państwo zachowań¹⁶.

Podstawowym obszarem wsparcia w podatku dochodowym od osób fizycznych jest obszar związany z rodziną i pomocą socjalną. Z tego tytułu dochody podatkowe zostały obniżone w 2012 r. o 11,8 mld zł, co stanowi 63% wszystkich preferencji funkcjonujących w tym podatku. Największy udział w tej kwocie mają rodziny korzystające z ulgi na dzieci (5,7 mld zł). Skalę i zakres preferencji podatkowych przedstawiono na wykresie 3.

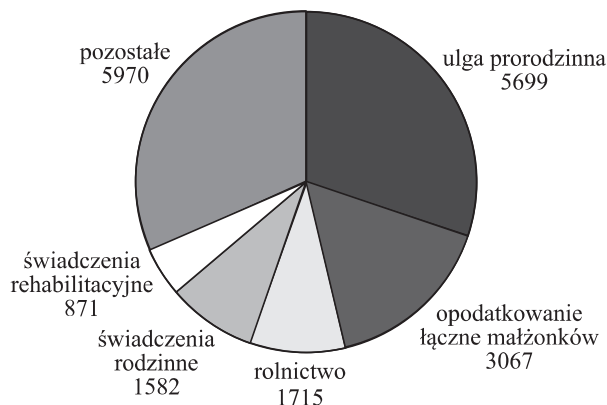
¹³ Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 1998, s. 84.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2014 r. sygn. I SA/Gd 485/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/228968642F> [17.09.2014].

¹⁶ Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 4*, www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/8294824/20140401+preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf [10.10.2014].

Wykres 3. Wartość preferencji podatkowych w pdof w roku 2012 (w mln zł)

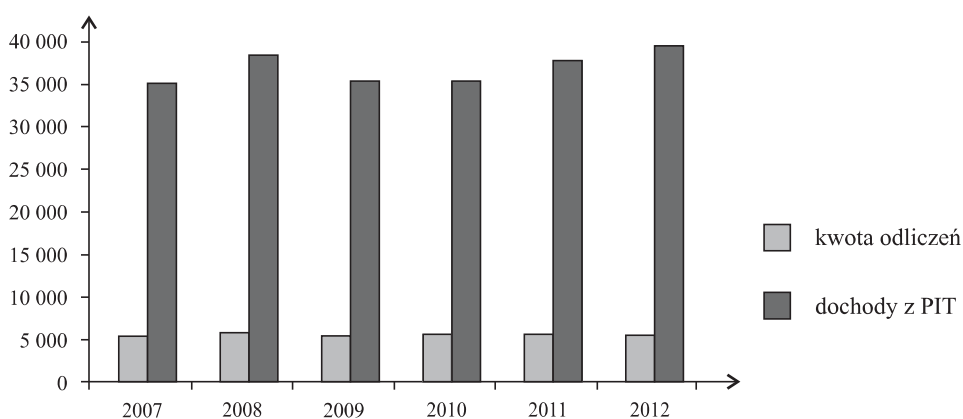


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi co do wielkości trzecie źródło dochodów podatkowych państwa po podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym. Wszelkie zmiany wprowadzane w tym podatku rzutują bezpośrednio na dochody budżetowe i mają wymierny wpływ na prowadzoną przez państwo politykę fiskalną. Ubytek dochodów budżetu państwa w latach 2007-2012 przedstawiono na wykresie 4.

W 2013 r. ulga prorodzinna przysługiwała na każde małoletnie dziecko, wobec którego podatnik wykonywał władzę rodzicielską, które zamieszkiwało z podatnikiem, a podatnik w stosunku do dziecka pełnił funkcję opiekuna praw-

Wykres 4. Kwoty odliczeń ulgi prorodzinnej w relacji do dochodów z podatku PIT w latach 2007-2012 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

nego, nad którym podatnik sprawował opiekę poprzez pełnienie funkcji rodziny zastępczej na podstawie orzeczenia sądu lub umowy zawartej ze starostą. Ponadto ulgę można było rozliczyć na **pełnoletnie dziecko** pozostające na utrzymaniu podatnika w związku z wykonywaniem ciężącego na podatniku obowiązku alimentacyjnego lub w związku ze sprawowaniem funkcji rodziny zastępczej, które:

1) otrzymywało zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,

2) nie ukończyło 25. roku życia, kontynuuje naukę w szkołach, o których mowa w przepisach regulujących polski lub zagraniczny system oświaty lub szkolnictwo wyższe, oraz poza dochodami z renty rodzinnej nie uzyskało w roku podatkowym dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b ustawy PIT w łącznej wysokości przekraczającej 3089 zł.

Ulga nie dotyczy dzieci:

1) pozostających w związku małżeńskim,

2) dla których miejscem pobytu na podstawie orzeczenia sądu jest instytucja zapewniająca całodobowe utrzymanie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych,

3) do których mają zastosowanie przepisy ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, z wyłączeniem prywatnego najmu, ustawy o podatku tonażowym bądź też przepisy dotyczące opodatkowania przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub z działów specjalnych produkcji rolnej według 19-procentowej stawki podatku, o której mowa w art. 30c ustawy PIT.

W przypadku tej ulgi obowiązują miesięczne limity odliczenia. Wysokość limitów jest zróżnicowana w zależności od liczby dzieci. Odliczenia dokonuje się w rocznym zeznaniu podatkowym, podając numery PESEL dzieci, a w przypadku ich braku imiona i nazwiska oraz daty urodzenia.

Wprowadzając przedmiotową ulgę do systemu podatkowego, ustawodawca w sposób mało przemyślany określił krąg adresatów odliczenia. Ograniczono się jedynie do osób opłacających podatek dochodowy, pomijając całkowicie osoby, które go nie płacą, tak jak przykładowo rolnicy. Ponadto nie wzięto pod uwagę faktu, że duża grupa osób posiadająca rodziny wielodzietne z racji niskich dochodów, a tym samym niskiego podatku, nie jest w stanie całkowicie z ulgi skorzystać. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że dopiero od 2013 r. wprowadzono limit dochodowy dla osób posiadających jedno dziecko i korzystających z ulgi. Do tego momentu państwo wspierało finansowo wszystkie osoby, w tym osiągające bardzo wysokie dochody, dla których kwota ulgi nie stanowiła istotnego wsparcia przy wychowaniu dzieci. Kwota limitu, która umożliwia skorzystanie z preferencji, jest inna w zależności od sytuacji rodzinnej podatników. W przypadku małżeństwa łączne dochody nie mogą przekroczyć

112 tys. zł rocznie, natomiast rodzice, którzy nie są małżeństwem, nie mogą uzyskać dochodu przekraczającego kwotę 56 tys. zł.

Obecnie trwają prace związane ze zmianą zasad korzystania z opisywanej ulgi. Polegają one przede wszystkim na uzyskaniu dodatkowego wsparcia w kwocie stanowiącej różnicę między kwotą przysługującego podatnikowi odliczenia a kwotą odliczoną w zeznaniu podatkowym. Według szacunku rządu wyższe ulgi na dzieci mają w 2015 r. kosztować dodatkowo 1,1 mld zł. Należy jednak zaznaczyć, że kwota wsparcia nie będzie mogła przekroczyć łącznej kwoty zapłaconych przez podatnika składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, które podlegają odliczeniu, pomniejszonej o kwotę tych składek odliczonych w zeznaniach. Oprócz tego zaproponowano zwiększenie ulgi o 20% na trzecie i każde kolejne dziecko.

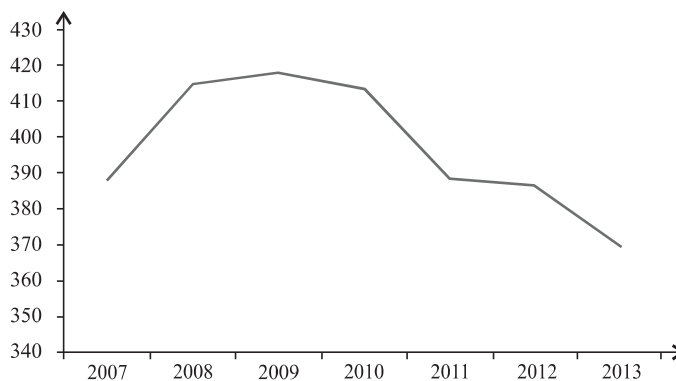
Zakończenie

Wprowadzenie ulgi prorodzinnej nie wpłynęło zasadniczo na liczbę urodzeń dzieci w latach 2007-2012. Należy jednak zaznaczyć, że w latach 1980-2011 zmieniał się zarówno wzorzec płodności, jak i struktura według wieku populacji kobiet w okresie zdolności rozrodczej. Począwszy od 2010 r. pokolenie powojennego wyżu demograficznego znalazło się już poza okresem zdolności rozrodczej. Dzieci powojennego wyżu (wyżowe echo demograficzne), urodzone w latach 70. XX w., w 2000 r. znajdowały się w wieku charakteryzującym się najwyższym poziomem płodności (24-30 lat). W 2010 r. były w wieku 34-40 lat¹⁷. Od 2009 r. nastąpiło wyraźne pogorszenie koniunktury gospodarczej w Polsce i na świecie. Przymuszczalnie zatem właśnie ono jest przyczyną wyhamowania wzrostu, a następnie znacznego spadku dzietności w Polsce.

Rekapitułując, należy stwierdzić, że ulga prorodzinna nie wpłynęła na wzrost liczby narodzin dzieci, aczkolwiek duże znaczenia miała w tym przypadku również sytuacja demograficzna kraju. W dość długim okresie obowiązywania przedmiotowej preferencji adresowana była ona nie tylko do osób potrzebujących wsparcia finansowego ze strony państwa. Z ulgi tej nie mogły korzystać osoby posiadające liczne potomstwo i uzyskujące niskie dochody, które nie pozwalały na całkowite odliczenie ulgi. Jednocześnie zakresem ulgi nie objęto pewnych grup osób, takich jak rolnicy czy też przedsiębiorcy płacący podatek liniowy. Mimo przedstawionych wad w konstrukcji ulgi, przyczyniła się ona do poprawy sytuacji

¹⁷ Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski*, Warszawa 2012, www.old.stat.gov.pl/Raport.pdf [18.09.2014].

Wykres 5. Urodzenia żywe w latach 2007-2013 (w tys.)



Źródło: opracowanie własnych na podstawie: <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [10.10.2014].

finansowej znacznej grupy osób wychowujących dzieci. Należy jednocześnie zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym dostrzegalny jest brak preferencji oddziałujących na sferę edukacji i ochrony zdrowia takich jak funkcjonujące wcześniej ulgi na odpłatne kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach niepublicznych, ulgi na dojazd dzieci do szkół czy też ulgi z tytułu korzystania z prywatnej opieki medycznej, co również nie zachęca rodziny do posiadania dzieci.

Literatura

- Adamiak B. i in., *Ordynacja podatkowa – komentarz 2004*, Wyd. Unimex, Wrocław 2004.
- Famulska T., *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 1998.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 1998.
- Gaudemet P., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
- Majchrzycka-Guzowska A., *Podatki w gospodarce narodowej*, PWN, Warszawa 1990.
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 4*, www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/8294824/20140401+preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf [10.10.2014].
- Owsiak S., *Finanse publiczne – teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2004.
- Rządowa Rada Ludnościowa, *Sytuacja demograficzna Polski*, Warszawa 2012, www.old.stat.gov.pl/Raport.pdf [17.09.2014].
- Sokołowski J., *Zarządzanie przez podatki*, PWN, Warszawa 1995.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.
- Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2000.

Wójtowicz W., Smoleń P., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2014 r. sygn. I SA/Gd 485/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/228968642F> [18.09.2014].

Pro-family Allowance vis-à-vis Government Policy Objectives

Abstract. *In today's world, taxes play a vital role both as a tool for regulating specific business processes and as a method of influencing the behavior of taxpayers. The aim of the paper is to analyze the pro-family tax allowance as a social policy instrument as well as in terms of its adverse effect on tax revenues. In its present form, the allowance has been present in the Polish tax system since 2007, and it applies to a significant number of taxpayers and their personal income. Based on data supplied by the Ministry of Finance, the paper examines the degree to which its goals have been achieved.*

Keywords: *tax, income tax, family, tax allowance*