

Zreformowana ulga by ulżyć rodzicom

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najsttub
Monika Oczkowska

Wstęp

Zaprezentowane 29 sierpnia 2014 r. przez Premiera Donalda Tuska propozycje dotyczące zmian w funkcjonowaniu ulgi podatkowej związanej z wychowywaniem dzieci według przewidywań Ministerstwa Finansów obniżyłyby wpływy podatkowe o 1,1 mld zł rocznie. Szczegóły proponowanego rozwiązania zostały przedstawione w projekcie zmiany ustawy o podatku dochodowym podanym do wiadomości publicznej 5. września 2014 r. i miałyby obowiązywać już przy rozliczeniach podatkowych za 2014 r. Projekt zakłada, że rodzice rozliczający się według progresywnej stawki PIT mogliby wykorzystać ulgę podatkową na dzieci do maksymalnej kwoty określonej nie tylko ich obciążeniem podatkowym, jak ma to miejsce w obecnym systemie, ale naliczyć ją również względem płaconych przez siebie składek ZUS i części składki zdrowotnej obniżającej naliczony podatek. Propozycje takiego podejścia do zmian w systemie podatkowym pojawiały się dotychczas ze strony m.in. Fundacji Republikańskiej i Związku Dużych Rodzin Trzy Plus (Brosz i in. 2012; ZDR3Plus 2014). W projekcie rządowym przewidziane jest ponadto podwyższenie ulgi na trzecie i kolejne dzieci o 20% w stosunku do obecnych wartości. W niniejszym Komentarzu przedstawiamy analizę proponowanego przez rząd rozwiązania wraz z szacowanym całkowitym kosztem dla budżetu państwa oraz rozkładem korzyści wśród gospodarstw domowych z dziećmi. Efekty propozycji rządowej porównujemy do skutków zeszłorocznych propozycji zmian w systemie podatkowym zorientowanych na podatników z dziećmi przedstawionych przez Prezydenta RP w programie *Dobry Klimat dla Rodziny*.

Według naszych wyliczeń opartych o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych, ograniczenie dochodów z podatku dochodowego w wyniku wprowadzenia proponowanego rozwiązania może być istotnie wyższe w stosunku do prognoz Ministerstwa Finansów sięgając około 1,8 mld zł rocznie, czyli ponad 60% więcej niż przewiduje Ministerstwo Finansów. Różnice w wyliczeniach biorą się naszym zdaniem przede wszystkim z niedoszacowanej przez Ministerstwo Finansów liczby dzieci, na które rodzice będą mogli odliczyć ulgę podatkową w nowej formie. Całkowity koszt dla sektora finansów publicznych – a zatem ostateczne korzyści gospodarstw domowych, wyniosłyby natomiast około 1,5 mld zł rocznie, w związku z ograniczeniem wypłat w świadczeniach rodzinnych ze względu na wzrost dochodów rodzin branych pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do otrzymywania świadczeń.

Rezultatem proponowanych zmian byłoby zwiększenie liczby gospodarstw domowych z dziećmi upoważnionych do korzystania z ulgi i poszerzenie dostępu do pełnej wartości ulgi na dzieci wśród rodzin o niskich dochodach. Dotyczyłoby to znaczącej grupy gospodarstw domowych, gdyż, jak zauważono w Myck i in. (2013a), w 2013 r. mniej więcej jedna trzecia rodzin z dziećmi miała zbyt niskie dochody, by w pełni wykorzystać ulgę. Ponadto, proponowane podniesienie wysokości ulgi dla rodzin z trójką i więcej dzieci oznaczałoby dodatkowe korzyści dla rodzin wielodzietnych – zarówno o niskich, jak i wysokich dochodach.

Proponowane rozwiązanie z punktu widzenia korzyści dla rodzin jest zbliżone do propozycji Prezydenta RP polegającej na zastąpieniu ulgi na dzieci wielokrotnością kwoty wolnej od podatku uzależnioną od liczby dzieci, którą szczegółowo opisano w Myck i in. (2013b). Jak pokazują analizy poniżej, na propozycji tej w większym stopniu skorzystałyby rodziny o średnich dochodach, natomiast propozycja rządowa jest bardziej hojna dla rodzin o dochodach najniższych.

Nowa formuła rozliczania ulgi stanowi w efekcie wprowadzenie w polskim systemie tzw. refundowanej ulgi podatkowej, której zaletą jest to, iż poprzez znaczące podniesienie wysokości dochodów wśród rodzin o niskich zarobkach, może zachęcić rodziców do podejmowania pracy lub zwiększenia aktywności zawodowej.

W pierwszej części Komentarza omówiono funkcjonowanie ulgi podatkowej na dzieci w obecnym systemie podatkowym. W drugiej części przedstawione zostały zmiany w zakresie ulgi podatkowej na dzieci zaproponowane w rządowym projekcie. W części trzeciej zawarto porównanie korzyści podatkowych uzyskiwanych przez rodziny z dziećmi w zależności od poziomu dochodu brutto w systemie podatkowym obowiązującym obecnie oraz w propozycjach rządowej i prezydenckiej. Część czwarta zawiera zestawienie całkowitych kosztów w ramach analizowanych propozycji oraz rozkład korzyści względem zamożności rodzin. Dodatkowo, Tabela załączona do Komentarza prezentuje wpływ propozycji rządowej na dochody do dyspozycji przykładowych rodzin w zależności od liczby dzieci i wysokości dochodów z pracy.

Wyczerpania prezentowane w Komentarzu wykorzystują model mikrosymulacyjny SIMPL (patrz np. Morawski i Myck 2010, 2011; Myck 2009; Domitrz i in. 2013; Myck i in. 2013a) w oparciu o dane pochodzące z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 przeprowadzonego przez GUS, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych (Creedy 2004, Myck i Najsztub 2014).

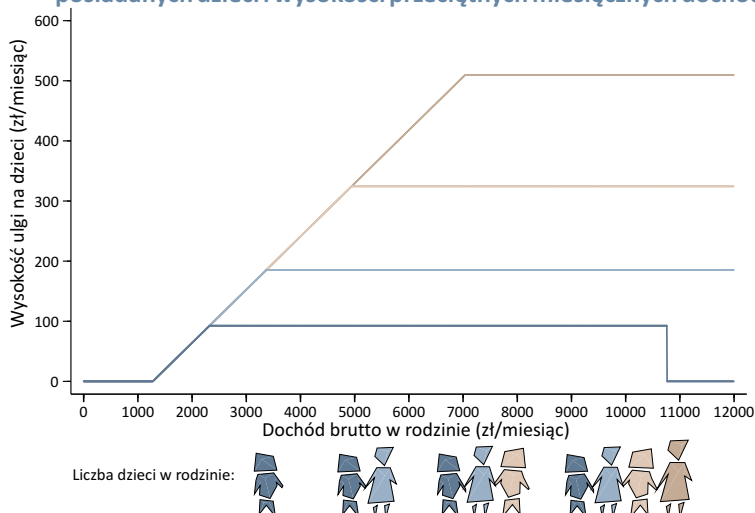
Ulgą na dzieci funkcjonująca w obecnym systemie podatkowym

W obecnie funkcjonującym systemie podatku dochodowego od osób fizycznych (w niniejszym Komentarzu system ten określany jest jako *system bazowy*), podatnicy posiadający dzieci mogą odliczyć od podatku ulgę na dzieci dopiero po odliczeniu od uzyskanego w danym roku przychodu wartości składek ubezpieczeniowych ZUS po stronie pracownika, kosztów uzyskania przychodu, kwoty wolnej od podatku oraz ograniczonej części składek zdrowotnych NFZ. Taka konstrukcja systemu oznacza, że w przypadku małżeństwa posiadającego dzieci, gdzie zatrudnione jest tylko jedno z małżonków, odliczenie od podatku ulgi na dzieci jest możliwe dopiero przy dochodzie brutto wynoszącym średniomiesięcznie 1 275 zł (patrz Wykres 1). W miarę wzrostu uzyskiwanego dochodu brutto, a wraz z nim zobowiązań podatkowych, rośnie kwota ulgi na dzieci, którą można odliczyć od naliczonego podatku.

Maksymalna wysokość przysługującej podatnikom ulgi zależy od liczby posiadanych dzieci: na pierwsze i drugie dziecko wynosi 92,67 zł za każdy miesiąc sprawowania opieki nad dzieckiem, na trzecie – 139,01 zł, zaś na czwarte i każde kolejne – 185,34 zł miesięcznie. Jednocześnie możliwość wykorzystania ulgi jest wycofywana dla podatników wychowujących jedno dziecko, których dochód przekroczy 112 000 zł rocznie w przypadku małżeństw i rodziców samotnie wychowujących dzieci lub 56 000 zł w przypadku podatników niepozostających w związku małżeńskim.

Jak widać na Wykresie 1 maksymalną wartość ulgi mogą wykorzystać rodziny z jednym dzieckiem o miesięcznych zarobkach brutto w przedziale 2 325-10 760 zł oraz rodziny o miesięcznych dochodach brutto przekraczających 3 375 zł, gdy mają dwójkę dzieci, 4 945 zł - trójkę i 7 040 zł - czwórkę dzieci.

Wykres 1 Wartość ulgi na dzieci przysługująca w obecnym systemie w zależności od liczby posiadanych dzieci i wysokości przeciętnych miesięcznych dochodów brutto



Konsekwencją tak skonstruowanego systemu naliczania ulgi na dzieci jest to, iż znacząca część rodzin o niskich i umiarkowanie wysokich dochodach nie ma możliwości w pełni skorzystać z maksymalnych wartości ulgi. Jak pokazano w Myck i in. (2013a) taka sytuacja dotyczy ogółem co trzeciej rodziny z dziećmi, która posiada dochód podlegający opodatkowaniu PIT, zaś wśród rodzin z trójką i większą liczbą dzieci odsetek ten sięga 70%. Zarówno propozycja rządowa, jak i propozycja zmian w systemie podatkowym przedstawiona przez Prezydenta RP w 2013 r. są reakcją na ten stan rzeczy i sposobem podniesienia poziomu wsparcia rodzin w ramach systemu PIT, nakierowanym w szczególności na rodziny o niskich dochodach.

Założenia rządowego projektu zmian w zakresie ulgi na dzieci

Projekt zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zgłoszony przez Ministra Finansów w dniu 5 września 2014 r. (w niniejszym Komentarzu określany jako *projekt rządowy*) zakłada znaczące zmiany w wysokości i sposobie naliczania ulgi podatkowej na dzieci, z których podatnicy mieliby skorzystać już w ramach rozliczenia podatkowego za 2014 rok. Pierwszym elementem propozycji jest podwyższenie o ok. 20% maksymalnej wartości ulgi obecnie przysługującej na trzecie i każde kolejne dziecko – do 166,67 zł miesięcznie na trzecie dziecko i 225,00 zł na czwarte i następne dzieci (Tabela 1). Dodatkowo, przedstawiony projekt zakłada wprowadzenie po raz pierwszy w polskim systemie podatkowym tzw. refundowanej ulgi podatkowej (*refundable tax credit*), czyli ulgi, której wartość może przekraczać wysokość naliczonego podatku dochodowego. W proponowanym systemie podatnicy wychowujący dzieci, dla których wartość naliczonego podatku będzie niższa niż przysługująca im maksymalna wartość ulgi na dzieci, otrzymają zwrot tej różnicy ograniczony wysokością płaconych przez nich składek ubezpieczeniowych (ZUS) i części składki zdrowotnej (NFZ) obniżającej naliczony podatek.

W praktyce taka zmiana oznacza możliwość wykorzystania przynajmniej części ulgi na dzieci przez wszystkie rodziny uzyskujące jakikolwiek dochód opodatkowany w systemie PIT w skali progresywnej, podczas gdy w obecnym systemie rodziny z dziećmi zaczynają korzystać z ulgi na dzieci dopiero w momencie, gdy ich średni dochód brutto przekroczy 1 275 zł miesięcznie. Jednocześnie projekt umożliwia wykorzystanie maksymalnych kwot ulgi na dzieci przy znacznie niższych dochodach brutto niż w systemie obecnym. Przykładowo, w przypadku małżeństwa z dwójką dzieci minimalny dochód konieczny do wykorzystania pełnej ulgi na dzieci w obecnym systemie wynosi średnio 3 375 zł brutto miesięcznie, zaś w zreformowanym systemie pełną ulgę rodzice mogliby odliczyć już przy dochodzie 1 020 zł miesięcznie (patrz Tabela 2). Projekt rządowy zakłada utrzymanie ograniczenia dochodowego do korzystania z ulgi na dziecko dla najbogatszych podatników z jednym dzieckiem.

Tabela 1 Maksymalna wartość korzyści podatkowych z tytułu posiadania dzieci w analizowanych systemach [zł/miesiąc]

	System bazowy	Projekt rządowy	Projekt prezydencki
Małżeństwo z jednym dzieckiem	92,67	92,67	117,75
Małżeństwo z dwójką dzieci	185,34	185,34	221,81
Małżeństwo z trójką dzieci	324,35	352,01	408,91
Małżeństwo z czwórką dzieci	509,69	577,01	661,51

Wykres 1

Uwagi:
Wartości przedstawione na wykresie dotyczą małżeństw z jedną osobą pracującą.
Źródło:
CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

Tabela 1

Uwagi:
W przypadku systemu bazowego i propozycji rządowej korzyści podatkowe z tytułu posiadania dzieci odpowiadają uldze na dzieci, w propozycji prezydenckiej wiążą się z dodatkowymi wartościami kwoty wolnej od podatku zależnymi od liczby dzieci. Na potrzeby niniejszego Komentarza w propozycji prezydenckiej założono podwyższenie o 20% korzyści podatkowych na trzecie i następne dzieci zaproponowane w projekcie rządowym.
Źródło:
CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2011 (przeważonych i zindeksowanych do stycznia 2015 r.).

Tabela 2 Zależność dochodu brutto i korzyści podatkowych z tytułu posiadania dzieci w analizowanych systemach [zł/miesiąc]

	System bazowy	Projekt rządowy	Projekt prezydencki
Poziom dochodu brutto, od którego naliczane są korzyści podatkowe na dzieci	1275	>0	730
Poziom dochodu brutto konieczny do wykorzystania pełnych korzyści na dzieci w obecnym systemie:			
•Małżeństwo z jednym dzieckiem	4945	680	1310
•Małżeństwo z dwójką dzieci	7040	1020	1795
•Małżeństwo z trójką dzieci	4945	1590*	2800*
•Małżeństwo z czwórką dzieci	7040	2360*	4155*

Projekt rządowy względem propozycji Prezydenta RP

Choć w praktyce rozwiązanie zaproponowane przez rząd różni się od reformy proponowanej przez Kancelarię Prezydenta RP w programie *Dobry klimat dla rodziny*, to w efekcie korzyści dla większości rodzin z niego wynikające byłyby zbliżone. Kancelaria Prezydenta zaproponowała wprowadzenie zmiany w systemie podatkowym polegającej na zastąpieniu obecnie funkcjonującej ulgi na dzieci przez system wielokrotności kwoty wolnej od podatku zależnej od liczby dzieci w rodzinie (Kancelaria Prezydenta RP 2013; w niniejszym Komentarzu system ten określany jest jako *projekt prezydencki*¹). Jak pokazano w Myck i in. (2013b) takie podejście zmieniłoby kolejność naliczania preferencji podatkowych, dając pierwszeństwo możliwości uwzględnienia odpisów podatkowych na dzieci przed naliczeniem składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Takie rozwiązanie z jednej strony umożliwiłoby korzystanie z preferencji podatkowych rodzinom o niskich dochodach, a z drugiej podniosłoby maksymalne wartości korzyści podatkowych dla rodzin o umiarkowanie wysokich dochodach w związku ze sposobem naliczania składek na ubezpieczenie zdrowotne (Tabela 1). W przypadku małżeństwa z dwójką dzieci propozycja Prezydenta oznaczałaby możliwość skorzystania z preferencji podatkowych związanych z dziećmi już przy dochodzie wynoszącym średnio 730 zł brutto miesięcznie, a korzyści podatkowe odpowiadające maksymalnej wartości obecnie przysługującej ulgi na dwójkę dzieci rodzina ta mogłaby uzyskać już przy dochodzie wynoszącym 1 795 zł brutto (Tabela 2). Różnicą w praktycznym funkcjonowaniu tych rozwiązań byłaby możliwość regularnego comiesięcznego wsparcia rodzin z dziećmi w ciągu roku, zamiast jednorazowych rocznych wypłat funkcjonujących w przypadku ulgi na dzieci.

Komu ulży zreformowana ulga?

Porównanie wysokości korzyści podatkowych według założeń projektu przedstawionego przez rząd i propozycji Prezydenta RP z systemem funkcjonującym obecnie przedstawiono na Wykresie 2. Wysokość uzyskiwanych korzyści podatkowych przedstawiona została względem dochodu z zatrudnienia brutto w ujęciu miesięcznym dla małżeństw z jednym, dwójką, trójką i czwórką dzieci w sytuacji, gdy pracuje jedno z rodziców.

W systemie proponowanym przez rząd, w związku z tym, że ubezpieczenie społeczne naliczane jest od całości dochodów, podatnicy z dziećmi uzyskujący nawet najniższe dochody mogliby wykorzystać część ulgi na dzieci odpowiadającą wysokości płaconych przez nich składek ZUS, którą otrzymaliby w postaci zwrotu. W tym systemie rodzice z jednym dzieckiem mogliby wykorzystać maksymalną wartość przysługującej im ulgi podaną w Tabeli 1 już przy miesięcznym dochodzie z pracy wynoszącym 680 zł brutto, w przeciwieństwie do 2 325 zł brutto, które trzeba uzyskać w systemie obowiązującym obecnie. W przypadku rodzin z dwójką, trójką i czwórką dzieci poziom dochodu, po przekroczeniu którego rodzice skorzystaliby z pełnej wartości ulgi wynosi 1 020, 1 590 i 2 360 zł brutto miesięcznie (dla porównania obecnie wynosi on odpowiednio 3 375, 4 945 i 7 040 zł miesięcznie). Zaproponowana przez rząd reforma zwiększyłaby tym samym dochody netto zarówno rodzin, które obecnie nie mogą w pełni skorzystać z ulgi na dzieci, jak i tych, których dochód brutto jest na tyle niski, że w ogóle nie mogą skorzystać z tej formy wsparcia. Podwyższenie wysokości ulgi na trzecie i kolejne dzieci oznaczałoby wyższe wsparcie dla wszystkich rodzin wielodzietnych rozliczających się w systemie PIT, również tych uzyskujących wysokie dochody brutto. Propozycja nie wpłynęłaby natomiast na sytuację rodzin posiadających jedno lub dwoje dzieci, które uzyskują dochody brutto umożliwiające im wykorzystanie maksymalnej kwoty ulgi już w obecnym systemie (dochód przekraczający 2 325 zł miesięcznie w przypadku małżeństwa z jednym dzieckiem oraz 3 375 zł – z dwójką).

Tabela 2

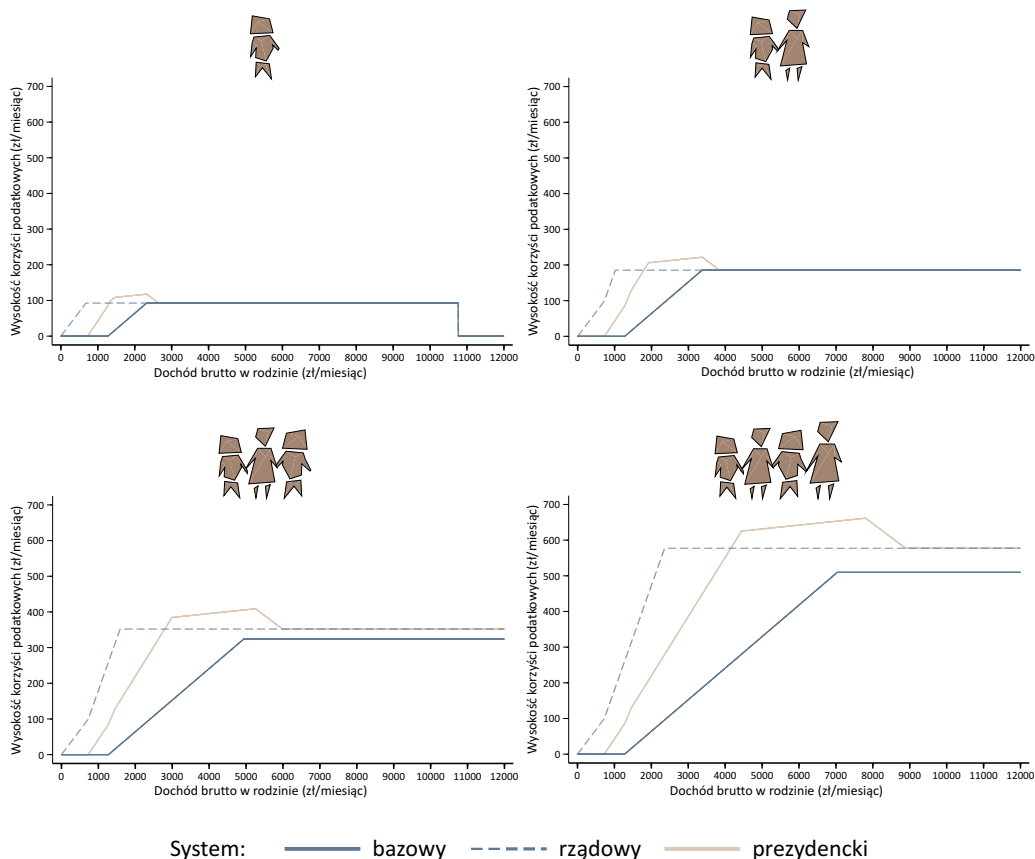
Uwagi i źródło:

Patrz Tabela 1. Wartości przedstawione na wykresach dotyczą małżeństw z jedną osobą pracującą.

*Dla małżeństwa z trójką i czwórką dzieci w przypadku systemu rządowego i prezydenckiego podany został poziom dochodu, przy którym w pełni wykorzystywane są korzyści podatkowe przysługujące na dzieci w obecnym systemie powiększone o 20% zgodnie z założeniami projektu rządowego.

1 W niniejszym Komentarzu w propozycji prezydenckiej założono podwyższenie o 20% korzyści podatkowych na trzecie i następne dzieci, aby ułatwić porównanie skutków wprowadzenia tej propozycji względem projektu rządowego.

Wykres 2 Miesięczna wysokość korzyści podatkowych z tytułu posiadania dzieci w zależności od liczby dzieci oraz dochodu brutto pierwszego rodzica według projektu rządowego oraz prezydenckiego

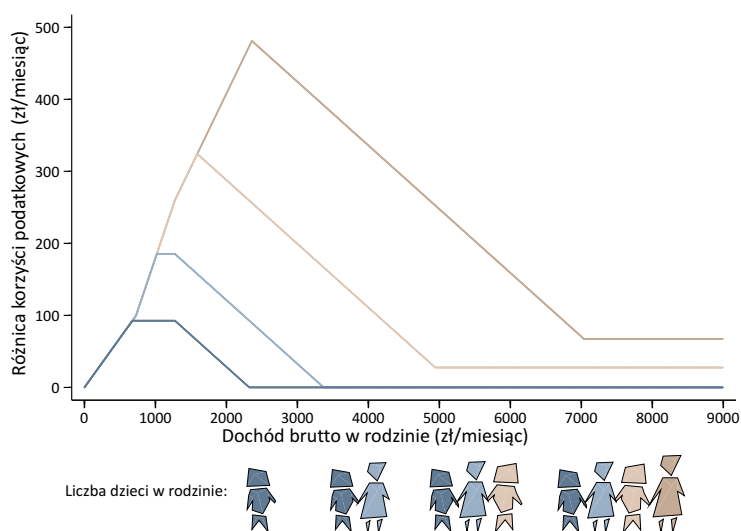


Wykres 2

Uwagi i źródło:
Patrz Tabela 1. Wartości przedstawione na wykresach dotyczą małżeństw z jedną osobą pracującą.

Na Wykresie 3 przedstawiono różnicę w wysokości ulgi na dzieci wynikającą z propozycji rządowej w stosunku do obecnego systemu w przypadku rodzin (małżeństw z jedną osobą pracującą oraz samotnych rodziców) z jednym, dwójką, trójką i czwórką dzieci w zależności od poziomu miesięcznego dochodu brutto. W przypadku rodzin z jednym dzieckiem największe korzyści przypadłyby rodzinom z dochodem w przedziale 680-1 270 zł miesięcznie (wzrost ulgi o 92,67 zł miesięcznie), z dwójką dzieci - przy dochodzie w przedziale 1 020-1 270 zł miesięcznie (wzrost ulgi o 185,34 zł miesięcznie), a wśród rodzin z trójką i czwórką dzieci - odpowiednio przy dochodzie wynoszącym 1 590 zł i 2 360 zł brutto miesięcznie. Rodziny z trójką dzieci zyskałyby maksymalnie 324,13 zł, a te z czwórką dzieci – 481,02 zł miesięcznie.

Wykres 3 Różnica w wysokości uzyskiwanych korzyści podatkowych z tytułu posiadania dzieci w zależności od ich liczby oraz dochodu brutto w projekcie rządowym w porównaniu do systemu bazowego



Wykres 3

Uwagi:
Wartości przedstawione na wykresach dotyczą małżeństw z jedną osobą pracującą oraz samotnych rodziców.

Źródło:
Patrz Wykres 1.

W stosunku do propozycji Prezydenta, rozwiązania zgłoszone przez rząd są bardziej hojne dla najmniej zarabiających (przeciętnie poniżej 730 zł brutto miesięcznie – Wykres 2). Z drugiej strony jednak, projekt prezydencki przyniósłby większe korzyści rodzinom o umiarkowanie wysokich dochodach. Korzyści podatkowe w systemie proponowanym przez Prezydenta RP w przypadku małżeństwa z jednym dzieckiem byłyby wyższe w przedziale dochodów 1 310-2 645 zł, z dwójką dzieci – 1 795-3 835 zł, z trójką dzieci – 2 800-5 985 zł, zaś z czwórką dzieci – 4 155-8 885 zł miesięcznie.

Konsekwencje wprowadzenia propozycji rządowej

Całkowite korzyści rodzin z dziećmi i koszty dla budżetu wynikające z propozycji

Tabela 3 Koszt wprowadzenia modelowanych projektów [mln zł]

	Projekt rządowy	Projekt prezydencki
Spadek dochodów z podatku PIT według Ministerstwa Finansów	1100	-
Wyliczenia na podstawie modelu SIMPL:		
•spadek dochodów z podatku PIT	1774	1634
•całkowity koszt dla sektora finansów publicznych uwzględniając spadek wypłacanych świadczeń	1450	1354

W Tabeli 3 przedstawiono porównanie kosztów dla budżetu państwa w wyniku wprowadzenia propozycji rządowej i propozycji Prezydenta RP. Według wyliczeń na podstawie modelu SIMPL szacowany wpływ proponowanych zmian rządowych na wysokość dochodów podatkowych państwa wyniósłby 1,77 mld zł rocznie, o około 140 mln zł rocznie więcej niż w przypadku propozycji prezydenckiej. Jednocześnie całkowity koszt proponowanych zmian dla sektora finansów publicznych byłby niższy wynosząc około 1,45 mld zł rocznie. Oszacowana różnica około 320 mln zł rocznie bierze się z wpływu jaki wyższe w wyniku reformy dochody netto rodzin miałyby na ich kwalifikację do korzystania ze świadczeń socjalnych – głównie świadczeń rodzinnych.² W wyniku tzw. progowego sposobu wycofywania świadczeń dochody około 67 tys. rodzin z dziećmi spadłyby w skutek proponowanego obniżenia podatków, gdyż rodziny te przestałyby kwalifikować się do wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych, a wysokość uzyskanych korzyści podatkowych w ich przypadku byłaby niższa od utraconych świadczeń (Myck i in. 2014; więcej szczegółów w Ramce na końcu Komentarza). Propozycja rządowa przyniosłaby korzyści dla około 1,53 mln rodzin z dziećmi.

W załączonej do projektu rządowego *Ocenie skutków regulacji* Ministerstwo Finansów podało szacunkowy całkowity przyszłoroczny wpływ proponowanych zmian na dochody podatkowe w wysokości 1,1 mld zł, przy założeniu liczby dzieci zadeklarowanych w zeznaniach podatkowych za rok 2012, w którym na uldze podatkowej skorzystali rodzice około 6,17 mln dzieci. Ta liczba dzieci niemal dokładnie pokrywa się z symulacjami na podstawie bazy BBGD przy wykorzystaniu modelu SIMPL (6,16 mln dzieci). Jednak według naszych szacunków przyjęcie założenia stałej liczby dzieci z rozliczeń z poprzednich lat najprawdopodobniej przekłada się na niedoszacowanie skutków reformy, na co Ministerstwo Finansów samo zwraca uwagę w *Ocenie skutków regulacji* w ramach punktu dotyczącego niedoszacowania skutków redukcji ubóstwa. Liczba dzieci w zeznaniach podatkowych nie obejmuje bowiem dzieci rodziców, których dochód jest zbyt niski, by w jakimkolwiek stopniu wykorzystać ulgę w obecnym systemie (z wyjątkiem rodziców samotnie wychowujących dzieci, w przypadku których jednak nie wiemy ile dzieci mają oni na utrzymaniu). Ponadto nie obejmuje ona przynajmniej części tych dzieci w rodzinach korzystających z ulgi, na które ulga w obecnym systemie nie może być wykorzystana (np. rodzina posiadająca trójkę dzieci i mogąca odpisać sobie tylko 500 zł rocznej ulgi może w zeznaniu wpisać tylko jedno z trójki dzieci, a w zreformowanym systemie będzie mogła skorzystać z ulgi na wszystkie dzieci).

Według naszych wyliczeń korzyści w wyniku wprowadzenia projektu rządowego odnieśliby rodzice około 610 tys. dzieci w rodzinach, których dochody są obecnie zbyt niskie by w jakimkolwiek stopniu skorzystać z ulgi na dzieci (Tabela 4). Jednocześnie wśród rodzin obecnie korzystających z pełnej lub częściowej ulgi, o 380 tys. wzrosłaby liczba dzieci, na które po zmianach przypadłaby cała lub częściowa wartość ulgi. Odsetek ogółu rodzin korzystających z pełnej przysługującej im wartości ulgi na dzieci wzrósłby z obecnych 66% do 91%, zaś w przypadku rodzin wielodzietnych – z 30% do 76%. W analizie oczekiwanych kosztów należy zwrócić również uwagę na to, że istotne korzyści w wyniku proponowanych rozwiązań odniosłoby rodziny uzyskujące dochód na podstawie umów zlecenia, w przypadku których w obecnym systemie stosunkowo wysokie koszty uzyskania przychodu ograniczają płacone podatki i stąd również możliwość odliczenia ulgi podatkowej na dzieci.

Tabela 3

Uwagi i źródło:

Patrz Tabela 1. Koszt projektu rządowego według Ministerstwa Finansów podany został w *Ocenie skutków regulacji* załączonej do projektu z dnia 5 września 2014 r.

2 Obniżenie kosztu projektu miałyby miejsce dopiero od listopada 2015 r., co zostało wyjaśnione w Ramce załączonej na końcu dokumentu.

Należy podkreślić jednak, że podobnie jak w przypadku szacunków Ministerstwa Finansów, gdzie prognozowane koszty mogą być zaniżone ze względu na dane na jakich bazują, tak również w przypadku naszych wyliczeń istnieje ryzyko nieznacznego przeszacowania konsekwencji planowanych reform ze względu na brak szczegółowych danych dotyczących na przykład rodzaju umów cywilnoprawnych oraz płaconych od nich składek, czy szczegółów rozliczeń osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.³

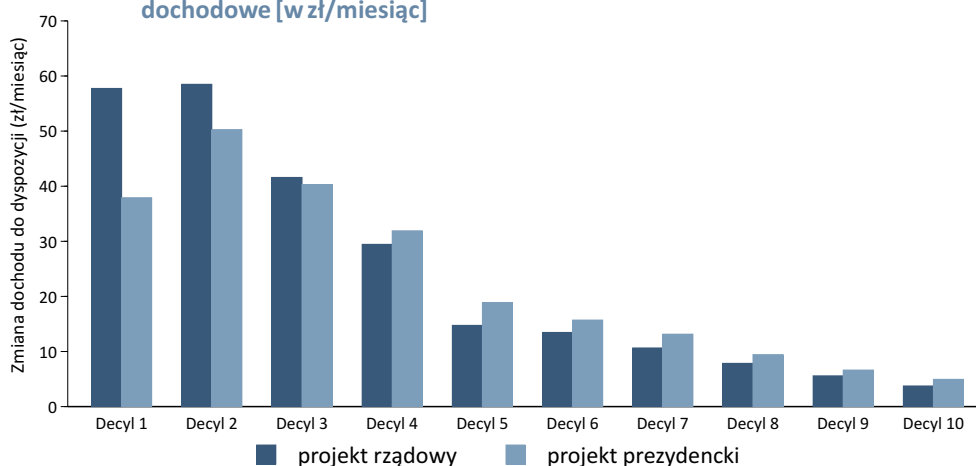
Tabela 4 Liczba rodzin z dziećmi rozliczających się w PIT [mln]

	Ministerstwo Finansów		Model SIMPL	
	2012	System bazowy	Projekt rządowy	
Liczba rodzin korzystających z ulgi na dzieci	-	4,15	4,51	
•w pełnym zakresie	-	3,10	4,25	
•w niepełnym zakresie	-	1,05	0,26	
Liczba dzieci w rodzinach korzystających z ulgi	-	6,77	7,38	
•dzieci wykorzystujące ulgę w pełnym lub niepełnym zakresie	6,17	6,16	7,15	
•w pełnym zakresie	-	4,97	6,75	
•w niepełnym zakresie	-	1,19	0,40	
•dzieci niewykorzystujące w ogóle ulgi	-	0,61	0,23	
Liczba rodzin niekorzystających w ogóle z ulgi	-	0,53	0,17	
Liczba dzieci w rodzinach niekorzystających w ogóle z ulgi na dzieci	-	0,84	0,23	

Korzyści względem zamożności gospodarstw domowych

Wykres 4 przedstawia porównanie przeciętnych korzyści, które uzyskałyby gospodarstwa domowe z dziećmi w kolejnych dochodowych grupach decylowych w wyniku propozycji rządowej i propozycji prezydenckiej względem obecnego systemu.⁴ Rządowa propozycja jest zdecydowanie korzystniejsza dla gospodarstw domowych z dziećmi z dolnej części rozkładu dochodów, ponieważ większość z nich ma zbyt niski dochód, aby w systemie prezydenckim odliczyć sobie dodatkową kwotę wolną od podatku przysługującą z tytułu posiadania dzieci. W efekcie projektu rządowego w przypadku najuboższych rodzin dochody do dyspozycji wzrosłyby przeciętnie o 57,80 zł miesięcznie, podczas gdy w systemie prezydenckim rodziny z 1. decylowej grupy dochodowej mogłyby liczyć na wzrost dochodu przeciętnie o 37,90 zł miesięcznie. W przypadku rodzin w drugiej decylowej grupie dochodowej obie propozycje oznaczałyby nieco wyższe korzyści – ok. 58,50 zł miesięcznie w przypadku propozycji rządowej i 50,30 zł w przypadku propozycji prezydenckiej. Dla rodzin z trzeciej grupy decylowej korzyści w rezultacie obu propozycji zrównałyby się wynosząc przeciętnie ok. 41,00 zł miesięcznie. Począwszy od czwartego decyla dochodowego większe korzyści przypadłyby rodzinom w związku z propozycją prezydencką – mogłyby one liczyć na przeciętny wzrost dochodu rozporządzalnego o 31,90 zł miesięcznie, podczas gdy propozycja rządowa przekładałaby się na wzrost o 29,50 zł. Co istotne, obie propozycje przeciętnie oznaczałyby korzyści dla gospodarstw domowych z całego rozkładu dochodów, również najbogatszych, choć w ich przypadku przyrost dochodu byłby minimalny wynosząc przeciętnie ok. 4,30 zł miesięcznie.

Wykres 4 Przeciętny wpływ analizowanych propozycji na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych z dziećmi w podziale na decylowe grupy dochodowe [w zł/miesiąc]



3 Przy założeniu, że od wszystkich prac tymczasowych (które w modelu SIMPL traktowane są jak umowy cywilnoprawne) nie są płacone składki ZUS, wpływ reformy na dochody podatkowe państwa zmniejsza się z 1,77 mld zł do 1,66 mld zł rocznie.

Tabela 4

Źródło:

Patrz Tabela 1. Dane Ministerstwa Finansów pochodzą z *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*.

4 Dochodowe grupy decylowe to grupy gospodarstw, z których każda zawiera 10% gospodarstw domowych, przy czym w pierwszej grupie znajduje się 10% gospodarstw o najniższym dochodzie (biorąc pod uwagę tzw. dochód ekwiwalentny, czyli dochód uwzględniający strukturę gospodarstwa domowego), w drugiej – kolejne 10% itd., aż do dziesiątej grupy, która obejmuje 10% gospodarstw o najwyższym dochodzie.

Wykres 4

Źródło:

Patrz Tabela 1.

Wpływ projektu rządowego na dochody przykładowych rodzin z dziećmi

W Tabeli A załączonej do Komentarza przedstawione zostały średniomiesięczne zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku propozycji rządowej dla przykładowych małżeństw z dziećmi w zależności od różnych poziomów dochodów brutto każdego z małżonków oraz liczby wychowywanych dzieci. W przypadku większości przedstawionych rodzin zmiana wartości dochodu do dyspozycji, której mogłyby spodziewać się dzięki propozycji rządowej jest pochodną identycznej zmiany w wysokości otrzymywanej ulgi na dzieci.

Jak wspomniano powyżej na zaproponowanych przez rząd zmianach nie skorzystałyby małżeństwa, gdzie żadne z małżonków nie uzyskuje dochodów z pracy. Korzyści płynące z zaproponowanej zmiany rosłyby wraz ze wzrostem liczby dzieci w rodzinie i dodatkowymi wartościami ulgi, których w obecnym systemie dana rodzina nie może wykorzystać ze względu na zbyt niskie dochody. Korzyści przy wyższych poziomach uzyskiwanego dochodu brutto w rodzinie szybciej wyczerpywałyby się przy mniejszej liczbie dzieci, podczas gdy w najbogatszych rodzinach wielodzietnych utrzymywałyby się na jednakowym poziomie, w związku z proponowanym podniesieniem kwoty ulgi o 20% na trzecie i kolejne dzieci (w przedstawionej rodzinie z trójką dzieci miesięczne korzyści dla najbogatszych rodziców utrzymują się na poziomie 27,66 zł, przy czwórce dzieci wynosząc 67,32 zł).

Interesujący jest natomiast przypadek rodziny z trójką dzieci, w której oboje rodzice otrzymują za pracę pensję minimalną (1 680 zł brutto miesięcznie). Ta rodzina uzyskałaby co prawda dodatkowe korzyści podatkowe wynikające z propozycji rządowej sięgające 187,60 zł miesięcznie, jednak podwyższyłoby to jej dochód netto ponad kryterium dochodowe brane pod uwagę przy przydzielaniu świadczeń rodzinnych, przez co straciłaby ona całość otrzymywanych obecnie świadczeń i w efekcie jej dochód do dyspozycji zmniejszyłby się o 154,08 zł miesięcznie. Podobna sytuacja dotyczyłaby rodziny z czwórką dzieci, gdzie tylko jedno z małżonków pracuje uzyskując dochód 3 700 zł brutto miesięcznie, która w związku z otrzymaniem ulgi większej o 362,50 zł, straciłaby 589 zł świadczeń rodzinnych, co obniżyłoby jej miesięczny dochód rozporządzalny o 226,50 zł.

Podsumowanie

Na rządowej propozycji zmian w funkcjonowaniu ulgi na dzieci mogłoby skorzystać około 1,5 mln rodzin z dziećmi, a koszt dla sektora finansów publicznych według naszych wyliczeń wyniósłby około 1,5 mld zł rocznie. Na ten koszt składają się zmniejszone dochody podatkowe, szacowane przez nas na około 1,8 mld zł, oraz korzyści dla budżetu wynikające z ograniczenia wysokości wypłacanych świadczeń socjalnych (około 0,3 mld zł rocznie). Według naszych szacunków około 67 tys. rodzin z dziećmi może stracić w związku z utratą prawa do otrzymywania świadczeń rodzinnych w wyniku wyższych korzyści podatkowych przekładających się na dochód netto przekraczający kryterium dochodowe.

W wyniku wprowadzenia proponowanych przez rząd zmian odsetek rodzin w pełni korzystających z ulgi na dzieci wzrósłby z obecnych 66% do 91%, a liczba dzieci na które rodzice mogliby wykorzystać ulgę wzrosłaby z 6,2 mln do 7,2 mln. Korzyści uzyskiwałyby głównie rodziny z dziećmi o niskich dochodach, które w obecnym systemie nie wykorzystują ulgi na dzieci w żadnym zakresie. Dochód do dyspozycji rodzin z obu najniższych decylowych grup dochodowych wzrósłby o około 60 zł miesięcznie. W związku z tym, iż propozycja uwzględni również 20-procentowy wzrost wartości ulgi na trzecie i kolejne dzieci, na propozycji skorzystałyby również zamożne rodziny wielodzietne.

Wprowadzenie propozycji rządowych stanowić będzie znaczącą zmianę w polskim systemie podatkowym, gdyż oznaczałoby wprowadzenie po raz pierwszy tzw. refundowanej ulgi podatkowej, której wartość dla podatników z dziećmi może być wyższa od wartości ich zobowiązań podatkowych. Proponowane zmiany, poza zwiększeniem dochodów rodzin z dziećmi, mogą mieć pozytywny wpływ na poziom aktywności zawodowej rodziców poprzez podniesienie wartości dochodów z pracy i wzrost finansowej atrakcyjności zatrudnienia.

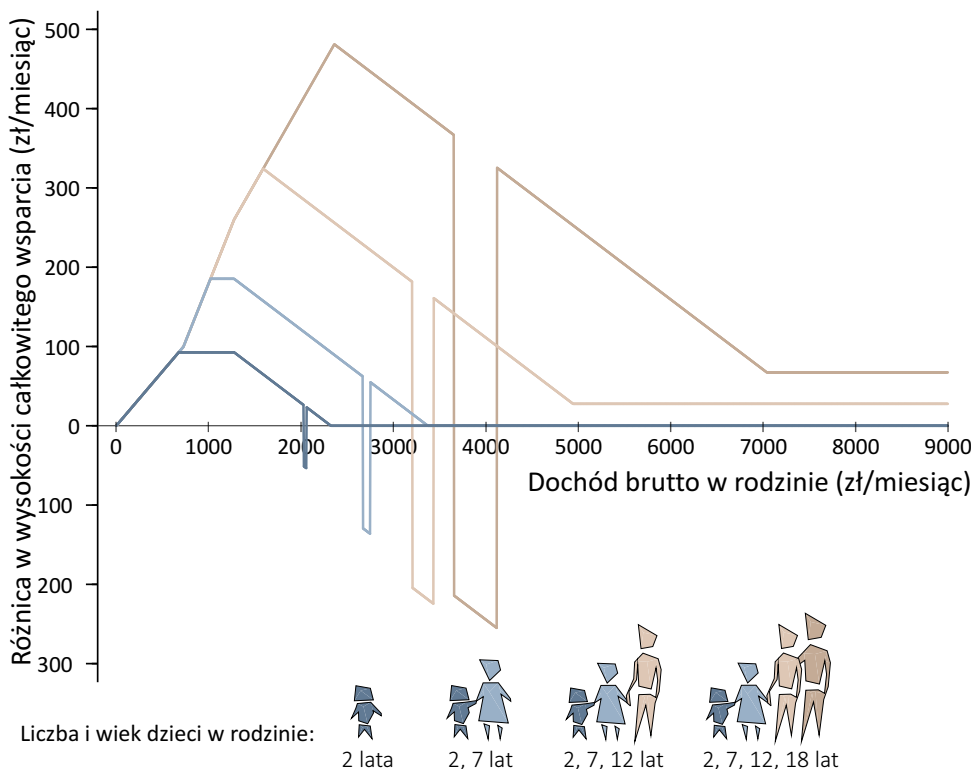
Jak pokazano w niniejszym Komentarzu, propozycja rządowa z punktu widzenia korzyści rodzin nieznacznie różni się od rozwiązań proponowanych w ubiegłym roku przez Prezydenta RP w programie *Dobry klimat dla rodziny*. Względem propozycji Prezydenta na rozwiązaniach rządowych w większym stopniu skorzystałyby rodziny najuboższe, a w nieco mniejszym - rodziny o umiarkowanie wysokich dochodach.

Rządowy projekt zmiany funkcjonowania ulgi na dzieci jest skonstruowany w taki sposób, iż nie podnosi obciążeń podatkowych żadnej grupie podatników, co zostało odnotowane w *Ocenie skutków regulacji* załączonej do projektu zmiany ustawy o podatku dochodowym z dnia 5. września 2014 r. Jednakże w ogólnym rozrachunku proponowane zmiany mogą przynieść straty niektórym podatnikom z dziećmi, co wynika z konstrukcji systemu świadczeń rodzinnych w Polsce i progowego ich wycofywania po przekroczeniu kryterium dochodowego przez dochód netto rodziny (Myck i in. 2013c; Myck i in. 2014).⁵ Jak pokazano w Tabeli A na przykładzie rodziny z trójką dzieci i obojgiem rodziców uzyskujących zarobki na poziomie płacy minimalnej, otrzymanie wyższych korzyści podatkowych w postaci dodatkowej części ulgi na dzieci przekładałoby się na dochód netto przekraczający kryterium dochodowe do otrzymania świadczeń rodzinnych, co mogłoby skutkować ich utratą i spadkiem ostatecznego dochodu do dyspozycji miesięcznie o 154 zł.

Na Wykresie A przedstawiony został całkowity wpływ propozycji rządowej na dochód do dyspozycji małżeństwa z jedną osobą pracującą w zależności od liczby dzieci i dochodu brutto, uwzględniając zarówno korzyści podatkowe, jak i ewentualne straty w świadczeniach rodzinnych. Ewentualny spadek dochodów do dyspozycji w efekcie proponowanych zmian dotyczyłby małżeństw z jednym dzieckiem o miesięcznych dochodach brutto w przedziale 2 030-2 055 zł, z dwójką – 2 670-2 745 zł, z trójką – 3 205-3 430 zł i z czwórką dzieci – 3 655-4 115 zł.

Na podstawie wyliczeń modelu *SIMPL* oszacowano, iż sytuacja, w której wysokość straty w wyniku wycofania świadczeń rodzinnych przewyższy korzyści związane z proponowanymi zmianami podatkowymi może dotyczyć ok. 67 tys. rodzin z dziećmi.⁶ Jednym ze sposobów uniknięcia takiej sytuacji mogłaby być równoczesna zmiana konstrukcji systemu świadczeń rodzinnych, polegająca na wprowadzeniu stopniowego wycofywania świadczeń rodzinnych wraz ze wzrostem dochodu netto rodziny ponad kryterium dochodowe, zaproponowana w Myck i in. (2013c oraz 2014).

Wykres A Różnica w wysokości finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w wyniku wprowadzenia projektu rządowego w zależności od dochodu brutto oraz liczby i wieku dzieci w rodzinie



5 W związku z tym, że okres zasiłkowy w systemie świadczeń rodzinnych, czyli okres na który przyznawane są świadczenia rodzinne danej rodzinie, nie pokrywa się z rokiem podatkowym, ponieważ obowiązuje od początku listopada do końca października danego roku, ewentualna utrata świadczeń rodzinnych przez rodziny, które w skutek wdrożenia projektu rządowego uzyskają większe korzyści podatkowe z tytułu posiadania dzieci w ramach rozliczenia podatkowego za 2014 rok a tym samym ich dochód netto przekroczy kryterium dochodowe, nastąpi dopiero od listopada 2015 r. (Maciejko i in. 2014).

6 Zgodnie z zapisem ustawy o świadczeniach rodzinnych, w przypadku rodzin otrzymujących w poprzednim okresie zasiłkowym świadczenia, w kolejnym okresie zasiłkowym świadczenia te będą również przysługiwały, jeśli uzyskany przez nie dochód netto z poprzedniego roku kalendarzowego brany pod uwagę do kryterium dochodowego przyznania świadczeń na nowy okres zasiłkowy przekroczy to kryterium o nie więcej niż kwotę najniższego zasiłku rodzinnego (obecnie 77 zł). Zapis ten nie jest uwzględniany w symulacjach z wykorzystaniem modelu *SIMPL* ze względu na brak danych dotyczących pobierania zasiłku w poprzednim okresie zasiłkowym w BBGD. W modelu założono, że wszystkie rodziny, których dochód netto przekroczy kryterium dochodowe, nie otrzymują świadczeń rodzinnych. Z tego względu liczba gospodarstw domowych, które mogą ponieść straty w związku z projektem rządowym jest wyłącznie szacunkowa.

Wykres A
Uwagi i źródło:
Patrz Wykres 1.

Bibliografia

- Brosz K., Chludziński M., Czarnik M., Kot M. (2012). Polityka prorodzinna w Polsce. Diagnoza stanu obecnego i propozycje zmian. Fundacja Republikańska.
- Creedy J. (2004). Reweighting Household Surveys for Tax Microsimulation Modelling: An Application to the New Zealand Household Economic Survey. *Australian Journal of Labour Economics* 7 (1): 71-88. Centre for Labour Market Research.
- Domitrz A., Morawski L., Myck M., Semeniuk A. (2013). Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *Bank i Kredyt* 44(3).
- Maciejko W., Korcz-Maciejko A., Brzeźna A. (2014). Świadczenia rodzinne – Komentarz. Ministerstwo Finansów (2013). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok.
- Morawski L., Myck M. (2010). 'Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on Those Out. *Labour Economics* 17(3).
- Morawski L., Myck M. (2011). Distributional Effects of the Child Tax Credit in Poland and Its Potential Reform. *Ekonomista* 6.
- Myck M. (2009). Analiza polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej* 11.
- Myck M., Kundera M., Najsztab M. (2014). Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych: modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców. CenEA MR02/14.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013a). Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku. CenEA MR01/13.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013b). Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce: przykłady modyfikacji w systemie podatkowym. CenEA MR02/13.
- Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013c). Państwo i nierówności – polityka publiczna wobec problemu ubóstwa i wykluczenia, w: Bukowski M., Magda I. Zatrudnienie w Polsce 2011 - Ubóstwo a praca.
- Myck M., Najsztab M. (2014). Data and model cross-validation to improve accuracy of microsimulation results: estimates for the Polish Household Budget Survey. CenEA MR01/2014.
- Projekt Ministra Finansów z dnia 5 września 2014 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja Podatkowa.
- Związek Dużych Rodzin Trzy Plus (2014). Projekt zmian w PIT ZDR3plus. Poszerzenie zakresu stosowania odliczeń podatkowych związanych z wychowaniem dzieci.

Analizy przedstawione w Komentarzu są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl). Komentarz powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr: 22078). Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2011 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Fundacja im. Stefana Batorego, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Komentarzu i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Komentarzu opierają się na obliczeniach przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL.

CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) i jest polskim partnerem SITE Network. Głównym kierunkiem badań naukowych CenEA są analizy na poziomie mikro, ze szczególnym uwzględnieniem badań rynku pracy, sytuacji materialnej gospodarstw domowych oraz procesu starzenia się populacji. CenEA jest polskim partnerem naukowym międzynarodowych projektów badawczych SHARE (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*) oraz EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL.

O autorach:

dr Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin).

Michał Kundera, Mateusz Najsztab i Monika Oczkowska są analitykami w CenEA.

Komentarz powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr 22078)



Zarobki brutto (zł/m-c):										
Małżonek 1	0	1680	1680	1680	2500	3700	3700	7400	7400	11100
Małżonek 2	0	0	840	1680	0	0	1680	0	3700	7400

ZMIANA DOCHODU DO DYSPOZYCJI (zł/miesiąc)

Małżeństwo z dziećmi



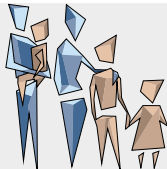
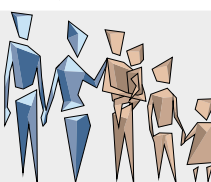
 Jedno dziecko: 2 lata	0,00	56,83	2,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
 Dwoje dzieci: 2, 7 lat	0,00	149,50	95,23	20,94	76,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
 Troje dzieci: 2, 7, 12 lat	0,00	316,17	261,90	-154,08*	243,64	137,50	27,66	27,66	27,66	27,66
 Czworo dzieci: 2, 7, 12, 18 lat	0,00	342,68	486,90	412,60	468,64	-226,50**	233,94	67,32	67,32	67,32



Tabela A

Uwagi: Tabela przedstawia całkowite miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji małżeństw z dziećmi wynikające z projektu zaproponowanego przez rząd w zależności od poziomu dochodów uzyskiwanych z pracy. Wszystkie wartości podane są w złotych miesięcznie. Kolory pól odpowiadają dochodowym grupom decylowym, w których znajdują się poszczególne rodziny w zależności od posiadanego w obecnym systemie (2014) dochodu do dyspozycji. Dodatek mieszkaniowy i zasiłek okresowy w ramach pomocy społecznej otrzymują rodziny spełniające odpowiednie kryterium dochodowe oraz dodatkowe warunki właściwe dla tych form wsparcia. Dla większości przedstawionych rodzin zmiana wartości dochodu do dyspozycji jest równa zmianie w wysokości ulgi na dzieci. Zmiana wysokości ulgi na dzieci w przypadku małżeństwa z: * - wyniesie 187,60 zł; ** - wyniesie 362,50 zł. W przypadku większości samotnych rodziców uzyskujących dochody brutto równe dochodom w małżeństwach, gdzie tylko jedno z małżonków pracuje, zmiana dochodu do dyspozycji byłaby taka sama jak podana w Tabeli.

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL.