

Prezydencka propozycja modyfikacji wsparcia rodzin w ramach systemu podatkowego

Michał Myck
Michał Kundera
Monika Oczkowska

Wstęp

W Komentarzu przedstawiono analizy wpływu modyfikacji systemu podatkowego zaproponowanych w ramach prezydenckiego projektu polityki rodzinnej. Proponowana przez Prezydenta RP zmiana polega na zastąpieniu ulgi na dzieci przez system wielokrotności kwoty wolnej od podatku zależnej od liczby dzieci w rodzinie. Komentarz przedstawia analizę systemu zestawiającego rozszerzenie preferencji podatkowych uzyskiwanych przez rodziny z dziećmi z jednoczesnym ograniczeniem korzyści podatkowych przysługujących w obecnym systemie małżeństwom nieposiadającym dzieci w postaci możliwości wspólnego rozliczenia.

Komentarz stanowi kontynuację analiz poziomu całkowitego finansowego wsparcia rodzin z dziećmi w Polsce przedstawionych w Myck i in. (2013a) i opiera się o ekspertyzy CenEA zrealizowane dla Kancelarii Prezydenta RP (Myck i in. 2013b). Prezentowane wyliczenia wykorzystują model mikrosymulacyjny *SIMPL* (patrz np. Morawski i Myck 2010, 2011; Myck 2009; Domitrz i in. 2012) w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2010, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych.¹

¹ Szczegóły dotyczące zastosowanej metodologii przedstawiono w Myck i in. (2013a, 2013b).

Proponowane zmiany finansowego wsparcia rodzin w ramach systemu podatkowego

Mając na uwadze niską dzietność Polaków oraz związane z tym konsekwencje z którymi Polska będzie musiała zmierzyć się w przyszłości, 27-go maja 2013 r. Prezydent RP przedstawił do konsultacji społecznych rekomendacje dotyczące polityki prorodzinnej *Dobry Klimat dla Rodziny*.² Zakładają one szereg reform, które przełożyć się mają na zwiększenie wsparcia rodzin z dziećmi i zachęcenie Polaków do zakładania rodzin.

2 Kancelaria Prezydenta RP (2013).

Obecnie rodziny z dziećmi w Polsce mogą liczyć na finansową pomoc ze strony państwa przede wszystkim w postaci świadczeń rodzinnych oraz prorodzinnych rozwiązań podatkowych w formie ulgi podatkowej na dzieci i możliwości wspólnego rozliczania się rodziców samotnie wychowujących dzieci (szczegółowy opis elementów składających się na finansowe wsparcie rodzin oraz korzyści uzyskiwanych przez rodziny znaleźć można w *Raporcie Mikrosymulacyjnym CenEA 01/2013 i Komentarzu CenEA z 27.05.2013 r.*). Jedną z najważniejszych propozycji w ramach wspomnianego wyżej programu Prezydenta RP stanowi przejście z systemu podatkowego z możliwością odliczania od należnego podatku ulgi na dzieci na system, w którym wysokość przysługującej do odliczenia kwoty wolnej od podatku warunkowana jest liczbą wychowywanych dzieci. Proponowany system jest tak skonstruowany, aby zmiana nie wpłynęła negatywnie na sytuację rodzin, które w obecnym systemie w pełni wykorzystują przysługujące im korzyści z tytułu ulgi na dzieci, natomiast przełożyła się na wzrost korzyści dla rodzin mniej zamożnych, których zbyt niska wartość dochodu obecnie ogranicza możliwość skorzystania z przysługującej ulgi.

Konstrukcja obecnego systemu podatkowego a proponowane zmiany

W systemie podatkowym obowiązującym w 2013 roku dochód do opodatkowania nie przekraczający 3 091 zł rocznie stanowi tzw. kwotę wolną od podatku, co związane jest z zapisaną w ustawie możliwością odliczenia od należnego podatku zryczałtowanej kwoty zmniejszającej podatek wynoszącej 556,02 zł rocznie (46,37 zł miesięcznie). Obciążenie podatników związane ze składką na ubezpieczenie zdrowotne naliczane jest dopiero, gdy dochód do opodatkowania³ przekroczy wysokość przysługującej kwoty wolnej od podatku, co w przypadku małżeństw i osób samotnie wychowujących dzieci, które korzystają z podwójnej wartości kwoty wolnej od podatku w związku z przysługującą im możliwością wspólnego rozliczenia, odpowiada dochodowi brutto w wysokości 730 zł miesięcznie.

3 Czyli dochód brutto pomniejszony o składki ZUS oraz koszty uzyskania przychodu.

Ponadto, osobom wychowującym dzieci przysługuje możliwość odliczenia od podatku kwoty ulgi na dzieci.⁴ Z ulgi na dzieci skorzystać jednak można dopiero, gdy kwota należnego podatku przekroczy wysokość ulgi podatkowej powiązanej ze składką zdrowotną, co w przypadku małżeństw i samotnych rodziców ma miejsce przy miesięcznym dochodzie brutto przekraczającym 1 275 zł. Natomiast pełne wykorzystanie ulgi na dzieci możliwe jest dopiero, gdy jej maksymalna kwota równa się z wartością naliczonego podatku, czyli przy dochodach przekraczających przeciętnie miesięcznie 2 325 zł w rodzinie z jednym dzieckiem, 3 375 zł z dwójką dzieci, 4 945 zł z trójką i 7 040 zł z czwórką dzieci. Pochodną takiej konstrukcji systemu jest znaczący odsetek rodzin z dziećmi, które nie mogą w pełni wykorzystać maksymalnych wartości odliczeń jakie wynikają z liczby posiadanych dzieci, gdyż uzyskiwane przez nie dochody są zbyt niskie. Jak zostało szczegółowo opisane w Myck i in. (2013a) odsetek ten dla rodzin posiadających dochód do opodatkowania i uprawnienia do ulgi wychowujących jedno dziecko wynosi 23,9%, dwójkę - 32,4%, sięgając 69,2% dla rodzin z trójką lub większą liczbą dzieci.

4 Kwota ulgi na pierwsze i drugie dziecko wynosi 92,67 zł za każdy miesiąc sprawowania opieki nad dzieckiem (max. 1 112,04 zł rocznie), przy czym dla podatników z jednym dzieckiem możliwość skorzystania z ulgi ograniczona jest warunkiem, aby roczny dochód do opodatkowania nie może przekraczać 112 tys. zł. Na trzecie dziecko w rodzinie przysługuje o połowę wyższa kwota ulgi - 139,01 zł miesięcznie (max. 1 668,12 zł rocznie), zaś na czwarte i każde następne dziecko kwota wzrasta dwukrotnie – do 185,34 zł miesięcznie (2 224,08 zł rocznie).

Rozwiązanie zaproponowane w projekcie Prezydenta RP zakłada odejście od ulgi podatkowej na dzieci w zamian za uzależnienie wysokości kwoty wolnej od podatku od liczby dzieci. Takie podejście zamienia kolejność naliczania preferencji podatkowych, dając pierwszeństwo możliwości uwzględnienia odpisów podatkowych na dzieci przed naliczeniem składek na ubezpieczenie zdrowotne. Dzięki temu korzyści podatkowe płynące z posiadania dzieci będą wykorzystywane również przy niższych dochodach.

Korzyści podatkowe rodzin z dziećmi w obecnym i proponowanym systemie podatkowym

Poniżej przedstawiona została sytuacja rodzin w obecnie obowiązującym systemie podatkowym z ulgą na dzieci (*System 2013*) oraz w systemie alternatywnym, zakładającym likwidację ulgi podatkowej na dzieci i zastąpienie jej uzależnieniem kwoty wolnej od podatku od liczby dzieci (propozycja Prezydenta RP – *Reforma 1*). Aby spełnione było kryterium nie zmienionej sytuacji rodzin uzyskujących w obecnym systemie maksymalne wsparcie z tytułu ulgi na dzieci, propozycja przedstawiona przez Prezydenta RP zakłada możliwość odliczenia:

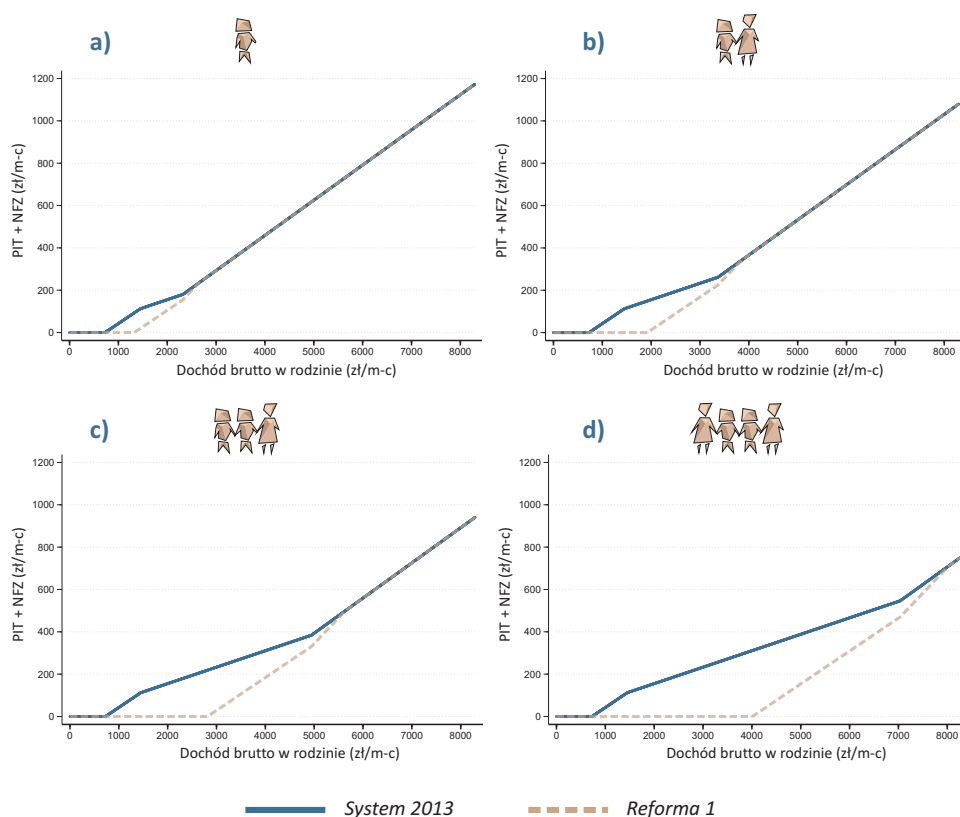
- dwukrotności kwoty wolnej od podatku na pierwsze i drugie dziecko w rodzinie (92,67 zł miesięcznie, maksymalnie 1 112,04 zł rocznie na dziecko),
- trzykrotności kwoty wolnej od podatku na trzecie dziecko (139,00 zł miesięcznie, maksymalnie 1 668,06 zł rocznie na dziecko),
- czterokrotności kwoty wolnej od podatku na czwarte i każde kolejne dziecko w rodzinie (185,34 zł miesięcznie, maksymalnie 2 224,08 zł rocznie na dziecko).

Jednocześnie w poniższych analizach przyjęto obowiązujące obecnie ograniczenie przywilejów związanych z posiadaniem dzieci dla rodzin z jednym dzieckiem o dochodach do opodatkowania powyżej 112 tys. zł rocznie.

Wykresy 1 a, b, c, d przedstawiają łączne obciążenie z tytułu składek NFZ i należnego podatku w obu analizowanych systemach (*System 2013* i *Reforma 1*) ponoszone przez rodziny z jednym, dwójką, trójką i czwórką dzieci (zarówno małżeństwa, jak i samotnych rodziców) w zależności od poziomu uzyskiwanych przez nie dochodów brutto.

Podstawową korzyść w proponowanym systemie, którą uzyskują rodziny z dziećmi, stanowi możliwość wykorzystania dodatkowej kwoty wolnej od podatku przysługującej na każde dziecko, co przesuwają poziom dochodu brutto, powyżej którego pojawia się obowiązek uiszczania należności z tytułu składek NFZ.

Wykres 1 Kwota podatku należnego powiększona o składkę na ubezpieczenie zdrowotne w miesiącu opłacana przez osoby samotnie wychowujące dzieci i małżeństwa z jedną osobą pracującą w zależności od poziomu dochodów brutto i liczby dzieci w rodzinie



Wykres 1

Źródło:

Myck i in. (2013b) – obliczenia autorów z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Jak wspomniano powyżej, w obecnym systemie wspólnie rozliczającym się małżeństwom i samotnym rodzicom przysługuje podwójna kwota wolna od podatku, stąd składki NFZ płacone są dopiero w przypadku rodzin o dochodach brutto przekraczających poziom 730 zł miesięcznie. W przypadku podatników z jednym dzieckiem na utrzymaniu, na które w systemie proponowanym przez Prezydenta RP (*Reforma 1*) przysługuje dodatkowo podwójna kwota wolna od podatku, składki NFZ płacone są dopiero od momentu osiągnięcia przez rodzinę dochodu brutto w wysokości 1 325 zł miesięcznie. Korzyść podatkowa uzyskiwana z tego tytułu odpowiada kwocie składek NFZ, które ta rodzina płaciłaby przy tym poziomie dochodu w obecnym systemie (92,67 zł). Analogicznie, przy dwójce dzieci rodzina ma możliwość wykorzystać 6-krotną wartość kwoty wolnej (dwukrotność za oboje rodziców lub samotnego rodzica oraz czterokrotność łącznie za pierwsze i drugie dziecko) i składki NFZ opłaca dopiero, kiedy jej dochód brutto przekroczy 1 920 zł miesięcznie, uzyskując korzyść w wysokości 149,11 zł miesięcznie. Przy trójce dzieci kwota wolna od podatku pomnażana jest dziewięciokrotnie (na trzecie dziecko przypada trzykrotność kwoty wolnej od podatku), dochód brutto powodujący obowiązek opłacania składek NFZ wynosi 2 820 zł miesięcznie, zaś maksymalne korzyści podatkowe uzyskiwane w porównaniu z obecnym systemem wynoszą 219,00 zł miesięcznie. Rodzinie z czwórką dzieci przysługuje możliwość odliczenia trzynastokrotności kwoty wolnej (czterokrotność na czwarte dziecko), przez co składki opłaca od dochodu brutto przekraczającego 4 010 zł miesięcznie, zaś miesięczny górny pułap korzyści sięga 311,35 zł.

W związku z brakiem ulgi na dzieci w proponowanym systemie, po przekroczeniu przez dochód przysługującej kwoty wolnej, wartość należnych składek NFZ i podatku rośnie szybciej niż w obecnym systemie, zaś stopień obciążenia w obu przypadkach zrównuje się przy miesięcznym dochodzie brutto wynoszącym 2 655 zł w rodzinach z jednym dzieckiem, 3 845 zł z dwójką, 5 640 zł z trójką i 8 020 zł z czwórką dzieci. Tym samym, proponowany system jest korzystniejszy w stosunku do obecnego systemu dla rodzin osiągających niskie dochody brutto, nie zmieniając sytuacji podatników z wyższych partii rozkładu dochodów brutto.⁵

Konsekwencje proponowanej reformy dla dochodów gospodarstw domowych z dziećmi

Według wyników symulacji z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na proponowanej przez Prezydenta RP zmianie konstrukcji systemu podatkowego zyska łącznie ok. 2 mln gospodarstw domowych. Wpływ zmiany na dochody tych gospodarstw przedstawiony został dwójako. Tabela 1 przedstawia całkowite łączne zmiany w dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych w ujęciu rocznym w wyniku wprowadzenia proponowanego systemu w podziale na dochodowe grupy decylowe gospodarstw.⁶ Zmiany uwzględniają zarówno korzyści podatkowe, jak i wpływ uzyskania tych korzyści dla wysokości otrzymywanych przez gospodarstwa domowe świadczeń socjalnych (m.in. świadczeń rodzinnych, dodatku mieszkaniowego, świadczeń z pomocy społecznej). Wykres 2 natomiast przedstawia całkowite miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji, na które liczyć mogą rodziny posiadające dochody do opodatkowania w zależności od liczby dzieci w rodzinie w podziale na dochodowe grupy decylowe.

Najwyższe korzyści rozwiązania proponowanego przez Prezydenta RP koncentrują się w dolnej części rozkładu dochodu, wśród rodzin z drugiej, trzeciej i czwartej grupy decylowej, przy czym najwięcej na proponowanym rozwiązaniu korzystają rodziny wielodzietne, w najmniejszym stopniu wykorzystujące przysługujące im obecnie korzyści podatkowe. Rodziny 3+ w tych grupach decylowych przeciętnie zyskują odpowiednio 118,60 zł, 100,90 zł i 90,50 zł miesięcznie. Jednocześnie najzamożniejsze rodziny wielodzietne zyskują przeciętnie 19,90 zł miesięcznie.

Tabela 1 Roczne całkowite korzyści gospodarstw domowych z wprowadzenia wyłącznie systemu *Reforma 1* oraz w połączeniu z systemem *Reforma 2* w podziale na dochodowe grupy decylowe (w mld zł)

	Dochodowe grupy decylowe										Razem
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	
<i>Reforma 1</i>	0,26	0,40	0,27	0,20	0,15	0,11	0,10	0,08	0,07	0,04	1,69
<i>Reforma 2</i>	0,18	0,33	0,22	0,15	0,10	0,06	0,06	0,04	0,03	-0,45	0,72

5 Podobnie jak w *Systemie 2013*, w założeniach systemu *Reforma 1* w przypadku rodzin z jednym dzieckiem wycofywane są korzyści, jeśli dochody brutto przekraczają 10 700 zł miesięcznie.

6 Dochodowe grupy decylowe pozwalają na uszeregowanie gospodarstw domowych w ramach dziesięciu grup, w taki sposób, aby w pierwszym decylnie znalazło się 10% najbiedniejszych gospodarstw domowych, w każdym kolejnym po 10% następnych, zaś w ostatnim - 10% najbogatszych gospodarstw domowych.

Tabela 1

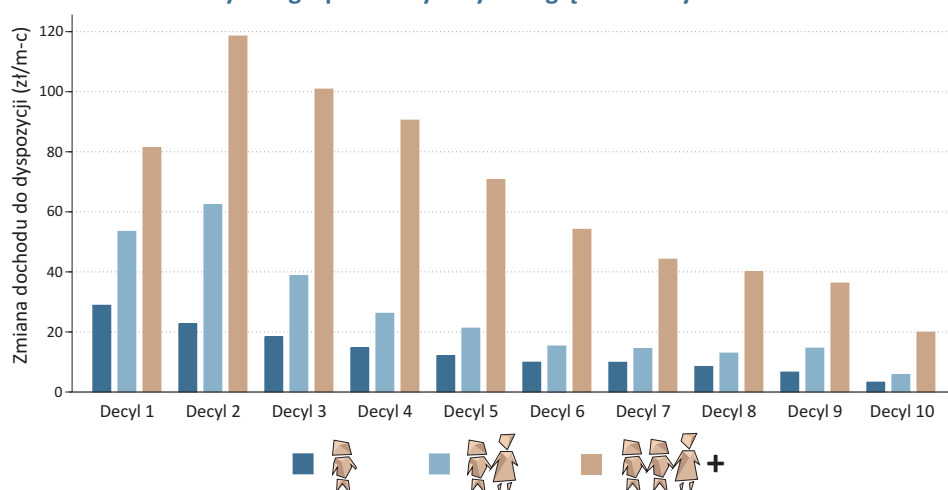
Uwagi:

Korzyści całkowite uwzględniają korzyści podatkowe i zmiany w wysokości zasiłków socjalnych wynikające ze zmian w systemie opodatkowania, stanowiąc tym samym całkowity koszt rozważanych rozwiązań dla sektora finansów publicznych.

Źródło:

Myck i in. (2013b).

Wykres 2 Wpływ systemu *Reforma 1* na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych w grupach decylowych względem liczby dzieci



Wykres 2

Uwagi:

Średnie miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji w przeliczeniu na gospodarstwo domowe w danym decylnie dochodowym według liczby dzieci. Uwzględnione są wyłącznie gospodarstwa domowe posiadające dochód podlegający opodatkowaniu.

Źródło:

Myck i in. (2013b).

Proponowany system przekłada się na zdecydowanie mniejsze korzyści dla rodzin z mniejszą liczbą dzieci. Wśród rodzin z dwójką dzieci na najwyższe zmiany w dochodach, wynoszące przeciętnie 62,40 zł miesięcznie, liczyć mogą rodziny z drugiej grupy decylowej. Natomiast w związku ze znaczącym stopniem wykorzystania przysługujących korzyści podatkowych w obecnym systemie, proponowany system przynosi jedynie nieznaczne korzyści rodzinom z jednym dzieckiem (patrz Myck i in. 2013a, Wykres 2). Dla takich rodzin z najniższej grupy decylowej wynoszą one przeciętnie 28,90 zł, zaś dla tych z najwyższej grupy - przeciętnie 3,30 zł miesięcznie. Całkowite łączne korzyści gospodarstw domowych wynikające z proponowanych zmian, będące jednocześnie kosztem proponowanej reformy dla sektora finansów publicznych, szacowane są na poziomie 1,7 mld zł rocznie.

Sposoby sfinansowania systemu opartego o wielokrotność kwoty wolnej od podatku

Propozycja przedstawiona przez Prezydenta RP w postaci przejścia z obecnej formy wsparcia rodzin z dziećmi w ramach systemu podatkowego do systemu opartego o wielokrotność kwoty wolnej od podatku wiąże się z kosztem dla sektora finansów publicznych w wysokości 1,7 mld zł rocznie. Analizy przedstawione w Raporcie CenEA opracowanym w ramach ekspertyz dla Kancelarii Prezydenta RP (Myck i in. 2013b) objęły kilka możliwości sfinansowania tych zmian. Trzy z nich pokazują możliwe sposoby podniesienia opodatkowania dochodów tak, by w pełni zneutralizować koszty nowych rozwiązań dla rodzin z dziećmi.⁷ Kolejne trzy możliwości opierają się o ograniczenie wspólnego rozliczania się małżonków i to na te rozwiązania zwrócono szczególną uwagę w dyskusji toczącej się wokół programu polityki rodzinnej Prezydenta RP jako na potencjalne źródło finansowania proponowanej reformy.

Poniżej omawiamy konsekwencje jednego z tych rozwiązań - całkowitego wycofania możliwości wspólnego opodatkowania małżeństw nieposiadających dzieci na utrzymaniu. Oszczędności wynikające z tego rozwiązania analizowane są łącznie w zestawieniu z kosztami prorodzinnej propozycji Prezydenta RP (*Reforma 2*). Łączny efekt dochodowy dla rodzin z poszczególnych dochodowych grup decylowych przedstawiony został w Tabeli 1.⁸

Potencjalne oszczędności budżetowe związane z wycofaniem wspólnego rozliczenia w przypadku bezdzietnych małżeństw nie finansują całkowicie proponowanego przejścia z ulgi na dzieci na wsparcie rodzin w formie wielokrotności kwoty wolnej od podatku. Połączenie tych rozwiązań w ramach systemu *Reforma 2* obniża jednak całkowite koszty wdrożenia systemu opartego o wielokrotność kwoty wolnej do 720 mln zł rocznie. Straty związane z ograniczeniem wspólnego rozliczenia się małżeństw bez dzieci koncentrują się przede wszystkim wśród gospodarstw z najwyższej grupy decylowej, które tracą łącznie ponad 450 mln zł rocznie. Wynika to przede wszystkim z wycofania preferencji podatkowych związanych z podziałem dochodu do opodatkowania, co w obecnym systemie przekłada się na możliwość uniknięcia lub ograniczenia naliczania podatku według wyższej stawki w sytuacji, gdy dochody do opodatkowania jednego z małżonków przekraczają wartość progu podatkowego (85 528 zł rocznie) i jednocześnie dochody współmałżonka są niższe od tego progu.⁹

7 Obniżenie progu podatkowego z 85 528 zł do 68 800 zł, obniżenie kosztów uzyskania przychodu z 1 335 zł do 475 zł rocznie i zmiana wartości odpisu składki ubezpieczenia zdrowotnego od podatku z 7,75 p.p. do 7,45 p.p.

8 Alternatywnie w Myck i in. (2013b) rozważono ograniczenie wspólnego rozliczania się wyłącznie do możliwości odliczenia podwójnej kwoty wolnej od podatku (wycofanie preferencji podatkowych związanych z podziałem dochodu do opodatkowania). Wprowadzenie takiego ograniczenia w przypadku wszystkich rodzin (zarówno małżeństw z dziećmi i nieposiadających dzieci, jak i samotnych rodziców) oznacza podniesienie rocznych dochodów z PIT o 1,77 mld zł, zaś gdy takie ograniczenie wprowadzone zostanie tylko w przypadku małżeństw bezdzietnych to przyniesie sektorowi finansów publicznych dodatkowe 460 mln zł rocznie.

9 Maksymalne straty poniosą małżeństwa z jedną osobą niepracującą, w których współmałżonek posiada miesięczny dochód brutto przekraczający 15 745 zł. W Systemie 2013 małżeństwo to uzyskuje korzyść podatkową ze wspólnego rozliczenia (1 044,20 zł miesięcznie) odpowiadającą sumie dodatkowej kwoty wolnej (46,37 zł miesięcznie) oraz maksymalnym korzyściom wynikającym z podziału dochodu i z niższego podatku (997,83 zł). W systemie zreformowanym te preferencje ulegają likwidacji. Schemat naliczania korzyści podatkowych związanych z opcją wspólnego rozliczenia w systemie podatkowym w 2013 roku szczegółowo opisano w Myck i in. (2013a).

Jednak ta reforma odbija się negatywnie również na dochodach gospodarstw z niższych grup decylowych, ponieważ korzyści ze wspólnego rozliczenia tracą także małżeństwa, w których jeden ze współmałżonków nie ma w ogóle dochodu do opodatkowania (w tym przypadku chodzi o stratę dodatkowej kwoty wolnej od podatku), co dotyczy zarówno małżeństw, gdzie jedna osoba posiada dochody z pracy, jak i tych, gdzie jeden ze współmałżonków posiada dochody do opodatkowania z innych źródeł, takich jak emerytura lub renta. Łącznie ok. 910 tys. gospodarstw domowych korzystających obecnie ze wspólnego rozliczenia straci na wycofaniu korzyści podatkowych dla małżeństw nieposiadających dzieci, które z niego wynikają.

Zmiany w wartości dochodu do dyspozycji w wyniku wprowadzenia obu analizowanych rozwiązań w przykładowych typach rodzin

Załączone do Komentarza Tabele A i B przedstawiają całkowite miesięczne zmiany w dochodzie do dyspozycji rodzin wynikające z opisanych wyżej modyfikacji systemu podatkowego, zakładających z jednej strony zastąpienie ulgi na dzieci kwotą wolną od podatku zależną od liczby dzieci, zaś z drugiej – częściowe sfinansowanie tej reformy przez ograniczenie możliwości wspólnego rozliczania małżonkom nieposiadającym dzieci (*Reforma 2*). Podane kwoty stanowią różnicę pomiędzy miesięczną wartością dochodu do dyspozycji rodzin w zależności od poziomu dochodów brutto uzyskiwanych z pracy oraz uprawnień do alimentów w przypadku osób samotnych w alternatywnym systemie (*Reforma 2*), a wysokością dochodu do dyspozycji w obecnym systemie podatkowym (*System 2013*). Zmiany w dochodzie do dyspozycji dotyczą wyłącznie osób posiadających dochód do opodatkowania według progresywnej skali podatkowej, zależą od liczby dzieci w rodzinie i w równym stopniu dotyczą małżeństw z dziećmi i samotnych rodziców.

Wartości dodatnie w Tabelach odpowiadają potencjalnym korzyściom podatkowym uzyskanym przez rodziny z dziećmi w wyniku zmian, podczas gdy wartości ujemne stanowią straty, które w przypadku rodzin z dziećmi wiążą się z utratą uprawnień do świadczeń rodzinnych w związku z przekroczeniem przez dochód netto w zreformowanym systemie kryterium dochodowego (patrz Ramka 1). Oprócz zmian w dochodach małżeństw i samotnych rodziców wychowujących jedno, dwoje i troje dzieci w różnym wieku, w Tabelach uwzględniona została również zmiana w sytuacji dochodowej bezdzietnych małżeństw, które w wyniku analizowanych reform tracą prawo do wspólnego rozliczenia (strata związana z wycofaniem dodatkowej kwoty wolnej w przypadku małżeństw z jedną osobą pracującą oraz w sytuacji, gdy dochód jednego z małżonków przekracza próg podatkowy – dodatkowa strata preferencji związanych z możliwością podziału dochodu do opodatkowania). Kolory pól z wartościami zmian w dochodzie do dyspozycji odpowiadają dochodowym grupom decylowym, w których znajdują się poszczególne rodziny w zależności od ich struktury i posiadanego dochodu do dyspozycji w obecnym systemie podatkowo-swiadczeniowym.

Ramka 1 Konsekwencje progowego wycofywania świadczeń rodzinnych

Małżeństwa bezdzietne nie są jedyną grupą, która w ogólnym rozrachunku może na wprowadzeniu analizowanej reformy stracić. Jak pokazuje przykład rodziny z trójką dzieci i zarobkami brutto rodziców po 1 600 zł miesięcznie z Tabeli A, pomimo uzyskania korzyści podatkowych z tytułu wielokrotności kwoty wolnej (208,82 zł miesięcznie) przewyższających kwotę ulgi na dzieci, którą ta rodzina może wykorzystać w obecnym systemie (150,25 zł miesięcznie), jej ostateczny dochód do dyspozycji jest niższy w systemie zreformowanym niż w obecnym.

Jest to związane z konstrukcją polskiego systemu świadczeń rodzinnych, które są całkowicie wycofywane, gdy dochód netto rodziny przekroczy kryterium dochodowe (Myck i in. 2013a). Dochód po opodatkowaniu omawianej rodziny w obecnym systemie uprawnia ją do otrzymywania świadczeń rodzinnych. Obniżenie podatków w systemie zreformowanym podnosi jego wartość ponad wartość kryterium dochodowego i rodzina traci uprawnienia do świadczeń, w wyniku czego jej dochód do dyspozycji spada o 138,30 zł. Według wyliczeń z modelu *SIMPL*, sytuacja, w której strata w wyniku utraty świadczeń rodzinnych przewyższy korzyści wynikające ze zmian podatkowych dotyczyć będzie ok. 70 tys. gospodarstw domowych z dziećmi. W Myck i in. (2013c) przedstawione zostały alternatywne sposoby konstrukcji systemu świadczeń rodzinnych w postaci stopniowego ich wycofywania wraz ze wzrostem dochodu netto rodziny ponad kryterium dochodowe, które pozwoliłyby uniknąć takiej sytuacji.

Podsumowanie

Niniejszy Komentarz podsumowuje propozycje zmian w systemie podatkowym dedykowanych rodzinom z dziećmi oraz możliwości częściowego ich sfinansowania przedstawione przez Prezydenta RP w ramach programu *Dobry Klimat dla Rodziny*. W Komentarzu zidentyfikowane zostały różnice w korzyściach podatkowych uzyskiwanych przez rodziny z dziećmi w obecnie obowiązującym systemie podatkowym oraz w proponowanym zmodyfikowanym systemie uzależniającym wysokość przysługującej rodzinie kwoty wolnej od podatku od liczby wychowywanych dzieci. Ponadto, analizie poddano konsekwencje potencjalnej zmiany w systemie wspólnego rozliczania się małżeństw nieposiadających dzieci, która ograniczyłaby koszty wdrożenia reformy prorodzinnej dla sektora finansów publicznych.

Odejście od ulgi podatkowej na dzieci na rzecz uwarunkowania wysokości kwoty wolnej od podatku od liczby dzieci zamienia kolejność naliczania preferencji podatkowych, przynosząc korzyści rodzinom, które w obecnym systemie posiadają zbyt niskie dochody, aby skorzystać z przysługującej im kwoty ulgi na dzieci. Konstrukcja systemu nie powoduje natomiast zmian w sytuacji dochodowej rodzin wykorzystujących w pełni ulgę podatkową na dzieci w obecnym systemie.

Korzyści z wprowadzonej reformy uzyskują małżeństwa z dziećmi i samotni rodzice, których dochód brutto przekracza 730 zł miesięcznie i ograniczone są do rodzin, których dochody są za niskie, by móc w pełni skorzystać z ulgi na dzieci w obecnym systemie. Wysokość dochodu, przy której korzyści z proponowanej reformy są najwyższe zależą od liczby posiadanych dzieci. W przypadku jednego dziecka na reformie najwięcej, czyli 92,67 zł miesięcznie, skorzystają rodziny o dochodach brutto wynoszących przeciętnie 1 325 zł miesięcznie. Dla rodzin z dwójką i trójką dzieci najwyższe korzyści w wysokości 149,11 zł i 219,00 zł miesięcznie, przypadną rodzinom z dochodami wynoszącymi odpowiednio 1 920 zł i 2 820 zł brutto miesięcznie. Przy dochodach brutto przekraczających te poziomy, korzyści podatkowe z proponowanej reformy stopniowo maleją i wyczerpują się, gdy dochód brutto rodziny z jednym dzieckiem przewyższa wartość 2 655 zł miesięcznie, z dwójką - 3 845 zł i z trójką dzieci - 5 640 zł.

Łącznie na prorodzinnej propozycji korzyści odniesie 2 mln gospodarstw domowych z dziećmi. Biorąc pod uwagę podział na dochodowe grupy decylowe, najwyższe korzyści przypadają wielodzietnym gospodarstwom domowym należącym do niższych grup decylowych. Największe korzyści uzyskują gospodarstwa z trójką i większą liczbą dzieci z drugiej i trzeciej grupy decylowej (przeciętnie odpowiednio 119 zł i 101 zł miesięcznie). System ten przynosi również znaczące korzyści najuboższym rodzinom z dwójką dzieci (rodziny z dwóch pierwszych grup decylowych uzyskują dodatkowo przeciętnie 53 zł i 62 zł miesięcznie), natomiast w niewielkim tylko stopniu przekłada się na korzyści dla rodzin z jednym dzieckiem, co wiąże się z wysokim stopniem wykorzystania ulgi na dzieci przez te rodziny w obecnym systemie. Proponowane przez Prezydenta RP rozwiązanie podnosi dochody rodzin z dziećmi łącznie o 1,7 mld zł rocznie.

Sugerowane sposoby sfinansowania kosztów prorodzinnej modyfikacji systemu podatkowego zakładają całkowite lub częściowe wycofanie możliwości wspólnego rozliczania się małżonków nieposiadających dzieci. Na likwidacji wspólnego rozliczania się małżonków bez dzieci gros strat ponoszą najzamożniejsze gospodarstwa (największe straty ponoszą podatnicy uzyskujący w obecnym systemie maksymalne preferencje podatkowe wynikające ze wspólnego rozliczenia, czyli małżeństwa z jedną osobą niepracującą i jednocześnie z dochodem przekraczającym próg podatkowy), jednak korzyści odbierane są również mniej zamożnym małżeństwom, w których jeden z małżonków nie posiada dochodu podlegającego opodatkowaniu. Łącznie na likwidacji wspólnego rozliczania małżeństw nieposiadających dzieci straci ok. 910 tys. gospodarstw domowych. Zestawienie oszczędności wynikających z tej reformy i kosztów związanych z zastąpieniem ulgi na dzieci kwotą wolną od podatku zależną od ich liczby, oznacza koszt dla sektora finansów w granicach 720 mln zł rocznie.

Jednym z najczęściej podawanych przykładów systemu podatkowego o prorodzinnym charakterze jest system funkcjonujący we Francji, w którym zakres możliwości wspólnego opodatkowania, w Polsce przysługującego małżonkom i rodzicom samotnie wychowującym dzieci, uzależniony jest od wielkości rodziny. Całkowity dochód rodziców podlegający opodatkowaniu dzielony jest przez wartość tzw. indeksu ilorazowego, którego wysokość uwzględnia liczbę dzieci w rodzinie (patrz Tabela 2 w Myck i in. 2013b). Po wyliczeniu wartości podatku względem tak podzielonego dochodu, mnożony on jest ponownie przez indeks, by ustalić ostateczną wartość podatku do zapłacenia. Taka konstrukcja systemu podatkowego przekłada się na znacząco różne poziomy korzyści podatkowych dla rodzin o tej samej liczbie dzieci w zależności od wysokości dochodów, stąd uwzględnione zostały w nim maksymalne wartości korzyści podatkowych na dzieci. Podobnie jak w polskim systemie, nie obowiązuje natomiast limit korzyści podatkowych płynących ze wspólnego rozliczania małżonków czy z bycia rodzicem samotnie wychowującym dzieci.

W *Raporcie Mikrosymulacyjnym CenEA 02/2013* przedstawiono szczegółowy opis funkcjonowania prorodzinnych elementów we francuskim systemie podatkowym, łącznie z symulacjami konsekwencji przeniesienia indeksu ilorazowego do polskiego systemu podatkowego z jednoczesnym założeniem wycofania polskiej ulgi na dzieci. Bazowe symulacje przeniesienia elementów systemu francuskiego na polski system podatkowy odzwierciedlają niski stopień progresji podatkowej w Polsce, przez co system ilorazowy połączony z wycofaniem ulgi podatkowej na dzieci podniósłby obciążenie podatkowe rodzin z dziećmi w Polsce o około 4,4 mld zł rocznie.

Wzorowany na francuskim wariant systemu podatkowego jest korzystniejszy dla rodzin z dziećmi o najniższych dochodach (przekraczających miesięcznie 730 zł brutto), co wiąże się z dodatkowymi wartościami kwoty wolnej od podatku przysługującymi w zależności od liczby dzieci.¹⁰ Jednak ze względu na górny limit odliczenia związanego z posiadaniem dzieci, korzyści dla rodzin z dziećmi w stosunku do systemu polskiego szybko się wyczerpują, zaś brak możliwości odliczenia od podatku ulgi na dzieci powoduje, że rodziny z takim samym dochodem brutto płacą *de facto* wyższy podatek.¹¹

System francuski jest natomiast korzystniejszy dla bogatych małżeństw posiadających dzieci, gdyż podwyższa dochód brutto, od którego płacony jest podatek według wyższej stopy podatkowej (w systemie polskim małżeństwa przekraczają próg podatkowy uzyskując dochody brutto powyżej 15 745 zł miesięcznie, w systemie francuskim próg przesuwany jest o 1 190 zł miesięcznie na każde 0,5 dodatkowej części indeksu ilorazowego). Natomiast nie ma on przełożenia na korzyści uzyskiwane przez rodziców samotnie wychowujących dzieci ze względu na niższą wartość bazową indeksu przypisywaną osobie dorosłej (wynoszącą 1,5, podczas gdy w polskim systemie – 2,0) oraz założony limit odliczenia, który przekłada się na niższy poziom dochodu brutto, przy którym zaczynają płacić podatek według wyższej stawki.

Z przedstawionych w *Raporcie* wyliczeń dla wybranych typów rodzin wynika, że wprowadzenie takiego rozwiązania w Polsce oznaczałoby straty dla większości rodzin o całkowitej łącznej wysokości około 4,2 mld zł rocznie. Najbardziej na wprowadzeniu takiego systemu straciłyby rodziny, których dochody nie są wystarczająco wysokie, by znacząco skorzystać z wyższego współczynnika podziału dochodu. Rodziny takie koncentrują się w 5, 6 i 7 decylowej grupie dochodowej – gospodarstwa w każdej z tych grup straciłyby rocznie łącznie ok. 600 mln zł. Przy tym rozwiązaniu straty poniosłyby wszystkie rodziny niezależnie od liczby wychowywanych dzieci, aczkolwiek w przypadku rodzin wielodzietnych byłyby one najdotkliwsze (rodziny 3+ z 7 grupy decylowej tracą przeciętnie 182,70 zł miesięcznie).

10 Jedynie w przypadku samotnych rodziców z jednym dzieckiem preferencje podatkowe w systemie polskim i systemie wzorowanym na francuskim są jednakowe.

11 Korzyści w systemie wzorowanym na francuskim wyczerpują się przy różnych poziomach dochodu brutto w zależności od liczby dzieci w rodzinie. Obecny system polski przynosi wyższe korzyści małżeństwom z jednym dzieckiem o dochodach przekraczających 1 635 zł miesięcznie, z dwójką – 1 915 i z trójką – 2 475 zł, podczas gdy dla samotnych rodziców odpowiednie wartości dochodów brutto wynoszą – 1 275 zł, 1 540 zł i 2 065 zł.

Bibliografia

Domitrz A., Morawski L., Myck M., Semeniuk A. (2013). Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *CenEA MR01/12*. Centrum Analiz Ekonomicznych; Bank i Kredyt 03/2013 – w druku.

Kancelaria Prezydenta RP (2013). Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP.

Morawski L., Myck M. (2010). 'Klin'-ing up: Effects of Polish Tax Reforms on Those In and on those Out. *Labour Economics* 17(3): 556-566.

Morawski L., Myck M. (2011). Distributional Effects of the Child Tax Credits in Poland and Its Potential Reform. *Ekonomista* 6: 815-830.

Myck M. (2009). Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL. *Problemy Polityki Społecznej* 11: 86-107.

Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013a). Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku. *CenEA MR01/13*. Centrum Analiz Ekonomicznych.

Myck M., Kundera M., Oczkowska M. (2013b). Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce: przykłady modyfikacji w systemie podatkowym. *CenEA MR02/13*. Centrum Analiz Ekonomicznych.

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*: 153-182.

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 2010 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 wynikają z obliczeń przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL.

Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych 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 takich międzynarodowych projektów badawczych jak 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 Fundacji CenEA. Współpracuje z Niemieckim Instytutem Badań nad Gospodarką (DIW-Berlin).

Michał Kundera i Monika Oczkowska są analitykami w Fundacji CenEA.

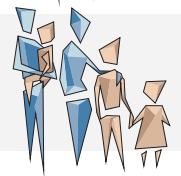
Komentarz powstał w ramach projektu finansowanego ze środków otrzymanych z Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr 22078)



ZMIANA DOCHODU DO DYSPOZYCJI (w zł/miesiąc)

Małżonek 1 - zarobki brutto (zł/m-c)	0	1600	1600	1600	2400	2400	3700	3700	3700	7400	7400	11100	11100
Małżonek 2 - zarobki brutto (zł/m-c)	0	0	800	1600	0	1600	0	1600	3700	0	3700	0	7400

Małżeństwo z dziećmi

Jedno dziecko: 2 lata		00,00	81,23	17,60	0,00	19,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dwójka dzieci: 2 lata, 7 lat		00,00	124,26	127,59	69,73	111,83	17,38	10,99	17,38	0,00	0,00	0,00	0,00
Trójka dzieci: 2, 7, 12 lat		00,00	124,26	182,13	-138,28	186,39	146,69	149,96	17,47	0,00	0,00	0,00	0,00

Małżeństwo bezdzietne

	0,00	-46,37	0,00	0,00	-46,37	0,00	-46,37	0,00	0,00	-46,37	0,00	-402,56	-119,44
---	------	--------	------	------	--------	------	--------	------	------	--------	------	---------	---------

Tabela A

Uwagi:

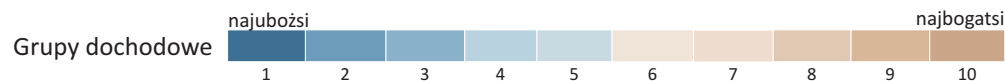
Tabela przedstawia zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku wprowadzenia systemu *Reforma 2* w wybranych typach rodzin w zależności od poziomu dochodów uzyskiwanych z pracy. Wszystkie wartości są w złotych miesięcznie. Kolory pól odpowiadają dochodowym grupom decyzyjnym, w których znajdują się poszczególne rodziny w zależności od posiadanego w systemie obecnym (*System 2013*) dochodu do dyspozycji.

Wiek dzieci nie ma znaczenia dla wysokości korzyści podatkowych uzyskiwanych z tytułu wychowywania dzieci w obu systemach.

Dodatek mieszkaniowy i zasiłek okresowy w ramach pomocy społecznej otrzymują rodziny spełniające odpowiednie kryterium dochodowe oraz dodatkowe warunki właściwe dla tych form wsparcia (przyjęto, że w pierwszym przypadku dodatkowe warunki spełniają rodziny z pierwszych pięciu grup, w drugim – rodziny nie uzyskujące dochodów z pracy). Wartość przypisywanego dodatku/zasiłku zależy od poziomu dochodów i brana jest pod uwagę przy podziale rodzin na grupy decyzyjne.

Źródło:

CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.



ZMIANA DOCHODU DO DYSPOZYCJI (w zł/miesiąc)

Samotny rodzic

Rodzic - zarobki brutto (zł/m-c)	0	0	1600	1600	2400	3700	7400	11100	16000
Alimenty	NIE	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
Jedno dziecko: 2 lata	00,00	00,00	81,23	81,23	19,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Dwójka dzieci: 2 lata, 7 lat	00,00	00,00	124,26	124,26	111,83	10,99	0,00	0,00	0,00
Trójka dzieci: 2, 7, 12 lat	00,00	00,00	124,26	124,26	186,39	149,96	0,00	0,00	0,00

Tabela B

Uwagi:

Tabela przedstawia zmiany dochodu do dyspozycji w wyniku wprowadzenia systemu *Reforma 2* w wybranych typach rodzin w zależności od poziomu dochodów uzyskiwanych z pracy. Wszystkie wartości są w złotych miesięcznie.

Kolory pól odpowiadają dochodowym grupom decylowym, w których znajdują się poszczególne rodziny w zależności od posiadanego w systemie obecnym (*System 2013*) dochodu do dyspozycji.

Wiek dzieci nie ma znaczenia dla wysokości korzyści podatkowych uzyskiwanych z tytułu wychowywania dzieci w obu systemach.

Dodatek mieszkaniowy i zasiłek okresowy w ramach pomocy społecznej otrzymują rodziny spełniające odpowiednie kryterium dochodowe oraz dodatkowe warunki właściwe dla tych form wsparcia (przyjęto, że w pierwszym przypadku dodatkowo warunki spełniają rodziny z pierwszych pięciu grup, w drugim – rodziny nie uzyskujące dochodów z pracy). Wartość przypisywanego dodatku/zasiłku zależy od poziomu dochodów i brana jest pod uwagę przy podziale rodzin na grupy decylowe.

Źródło:

CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL*.

