

O potrzebie opodatkowania rodziny.

Leszek Bosek

Wiosną bieżącego roku, po ponad rocznych pracach badawczych (prawnooporównawczych, ekonomicznych, demograficznych), grupa ekspertów m.in. ze Szkoły Głównej Handlowej oraz Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego przygotowała projekt zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, którego celem jest uwzględnienie sytuacji rodzinnej podatnika (w załączeniu). Celem artykułu jest przedstawienie najistotniejszych założeń projektu oraz omówienie wymogów konstytucyjnych i mechanizmów ekonomicznych, które przesądziły o jego przygotowaniu oraz powinny być uwzględniane w pracach nowego rządu nad nowym systemem podatkowym.

1. Założenia projektu

Projekt zakłada wprowadzenie kwoty wolnej od podatku na utrzymanie dziecka. Kwota wolna od podatku nie jest ulgą podatkową, lecz konstrukcyjnym elementem systemu gwarantującym równość podatników wobec ciężarów publicznych. Z tego względu kwota wolna przysługuje każdemu podatnikowi utrzymującemu dzieci biologiczne lub adoptowane, na każde dziecko, bez względu na formę opodatkowania dochodu lub stan cywilny.

Kwota wolna od podatku została określona jako minimalny koszt utrzymania dziecka (minimum egzystencjalne). Aby przyjęta kwota pozostawała w stałej relacji do kosztów utrzymania dziecka niezależnie od inflacji, projektodawcy określili wysokość kwoty wolnej za pomocą klauzuli waloryzacyjnej (125 % przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw). Obecnie wysokość tak zdefiniowanej kwoty wolnej wynosi 2976 PLN rocznie. Celem tak skonstruowanego mechanizmu nie jest pokrycie kosztów utrzymania dziecka, nawet w zakresie minimum egzystencjalnego, ale wyłącznie neutralizacja ekonomicznego ciężaru podatku VAT, którym obciążona jest konieczna konsumpcja dziecka. Propozycja zmierza bowiem do tego, aby umożliwić zmniejszenie o tę kwotę podstawy opodatkowania, a nie zmierza do wprowadzenia odpisu od podatku w takiej kwocie. Rozwiązanie to jest podyktowane celem ustawy.

2. Cel ustawy

Podstawowym celem ustawy jest zniesienie nierównego traktowania przez polskie prawo podatkowe osób utrzymujących oraz osób nieutrzymujących dzieci. Obowiązujący system podatkowy w większym stopniu obciąża ciężarami podatkowymi osoby utrzymujące dzieci, niż osoby dzieci nie utrzymujące przy podobnym poziomie konsumpcji. Obowiązująca ustawa o PIT budzi w tym zakresie wątpliwości o zgodność z Konstytucją. Celem ustawy nie jest natomiast realizacja polityki prorodzinnej czy tworzenie szczególnych preferencji dla rodziny. Chodzi wyłącznie o zniesienie dyskryminujących skutków opodatkowania pośredniego konsumpcji dziecka i to w zakresie koniecznym.

3. Analiza porównawcza

Projekt znajduje pełne uzasadnienie w analizie porównawczej. W niemal wszystkich krajach Unii Europejskiej począwszy od największych: Niemiec, Francji, Hiszpanii czy Włoch, poprzez Austrię, Belgię, Estonię, Holandię, Luksemburg, Węgry a skończywszy na krajach aspirujących: Bułgarii i Rumunii, dostrzegana jest konieczność uwzględniania w systemie podatkowym kosztów utrzymania dzieci. Podatnik, który swój dochód przeznacza na utrzymanie dzieci nie może bez uszczerbku dla tych dzieci płacić tyle podatku dochodowego, ile mógłby, gdyby dzieci nie utrzymywał. Przy podobnym poziomie konsumpcji osobistej, taki podatnik płaci bowiem znacznie większy podatek VAT, niż osoba, która dzieci nie utrzymuje, gdyż płaci dodatkowo VAT od koniecznej konsumpcji swoich dzieci. Stąd też w państwach Unii albo wprowadza się zasadę wspólnego opodatkowania rodziny (a nie tylko małżonków), co wykracza poza wymóg neutralności podatkowej, a służy wsparciu rodziny, albo dla zapewnienia równości podatników wobec ciężarów publicznych i neutralności systemu podatkowego względem rodziny wprowadza się kwoty wolne od podatku na każde dziecko. Rozwiązania te nie uwalniają jednak podatnika od ciężaru ekonomicznego utrzymania dziecka. To rodzina ponosi więc koszty utrzymania i wykształcenia dzieci. Rozwiązania te zapewniają natomiast neutralizację ekonomicznego ciężaru podatku od towarów i usług, który obciąża konsumpcję dziecięcą.

Pierwszy z tych modeli zakłada wspólne opodatkowanie małżonków i dzieci poprzez sumowanie dochodów rodziny, kwot wolnych i dzielenie przez ilość członków rodziny (mnożenie przez ustalony w ustawie współczynnik). Takie rozwiązanie przewiduje np.

francuska i luksemburska ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Drugi model zakłada opodatkowanie dochodów osobistych dopiero powyżej określonych kwot wolnych niezbędnych do utrzymania dziecka. Takie rozwiązanie obowiązuje np. we Włoszech i Estonii. Rozwiązanie estońskie jest szczególnie interesujące, gdyż jest dalece mniej kazuistyczne niż włoskie i funkcjonuje w systemie podatku liniowego (jednolita stawka podatku). Przekonuje ono również, że problem dyskryminacji podatkowej osób utrzymujących dzieci występuje nie tylko w systemie podatku progresywnego, choć progresja podatkowa jest szczególnie dotkliwa dla osób utrzymujących dzieci. Warto też podkreślić, że w krajach przyjmujących system kwot wolnych jest on tylko uzupełnieniem a nie alternatywą zasady wspólnego opodatkowania się małżonków (np. w Niemczech, Austrii, Hiszpanii, Belgii). Bez względu na różnice w konstrukcjach podatkowych, czy wielkość kwot wolnych na poszczególne dzieci (te wahają się od 300 Euro do 2000 Euro i zależą od liczby dzieci oraz kosztów utrzymania w danym kraju), powszechność tych rozwiązań wskazuje, że są one wyrazem ogólnej myśli, że system podatkowy musi być co najmniej neutralny względem rodziny a ustawodawca podatkowy musi się liczyć z konstytucyjnym nakazem równości wobec ciężarów publicznych.

W Europie Zachodniej dostrzega się, że zasada wspólnego opodatkowania z dziećmi lub kwoty wolne mają również inne pozytywne skutki, poza działaniem antydyskryminacyjnym. Zmniejszają one presję na rozbudowę niezwykle kazuistycznych regulacji socjalnych oraz rozrost biurokratycznych instytucji obsługujących transfery socjalne. Zmniejsza to skalę kosztownej redystrybucji. Regulacje te przyczyniają się zatem do optymalizacji wydatków państwa i gospodarstw domowych. Zmniejszają też potrzebę wydatkowania poważnych sum na publiczne domy dziecka, systemy zasiłków rodzinnych, a co najważniejsze zwiększają szanse wychowawcze i edukacyjne dzieci z rodzin uboższych i średniozamożnych.

4. Konstytucyjne wymogi opodatkowania rodziny

Ochrona rodziny i rodzicielstwa jest podstawowym obowiązkiem wszystkich władz publicznych RP (art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji). Z obowiązku tego wynika zakaz gorszego traktowania osób utrzymujących dzieci w stosunku do osób, które nie posiadają dzieci (art. 32 Konstytucji). Dotyczy to również prawa podatkowego, na co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę (orzeczenie z 11 IV 1994 r., sygn. K 10/93; wyrok z 7 VI 1999 r., sygn. K 18/98; wyrok z 4 V 2004 r., sygn. K 8/03). Trybunał stwierdzał m.in. -

„[...] przy określaniu wysokości podatku dochodowego należy brać pod uwagę nie tylko wysokość dochodu osiągniętego przez podatnika, ale także jego zdolność płatniczą ustaloną przy uwzględnieniu niezbędnych wydatków przeznaczonych na utrzymanie rodziny.” (wyrok K 18/98); - „Skoro jeden podatnik ma na utrzymaniu członków rodziny, a drugi takich obciążeń nie ma, nie znajdują się oni w identycznej sytuacji podatkowej. W związku z tym mogą i powinni być inaczej traktowani.” (wyrok K 8/03).

Z regulacji konstytucyjnej oraz orzecznictwa TK wynika, że osoby ponoszące ciężar finansowy utrzymania dzieci nie mogą być obciążane daniami publicznymi w większym stopniu, niż osoby nie utrzymujące dzieci, w szczególności w sytuacji, gdy prowadzi to do odebrania podatnikowi dochodu koniecznego do utrzymania jego i rodziny. Naruszenie zasady równości wobec ciężarów publicznych przez polską ustawę o PIT jest widoczne na dwóch płaszczyznach:

Po pierwsze, od chwili urodzenia lub przysposobienia dziecka na rodzicach ciąży obowiązek alimentacyjny. Prawo podatkowe nie uwzględnia tego faktu, z wyjątkiem osób samotnie wychowujących dzieci (tylko pierwsze dziecko). Ustawa podatkowa wymaga tego samego świadczenia podatkowego od podatnika, który w ogóle nie jest obciążony obowiązkiem alimentacyjnym, jak i od tego, który ma na utrzymaniu kilkoro dzieci, mimo że ostatecznym beneficjentem osiąganego dochodu jest dziecko, a nie sam podatnik. Tym samym to dziecko w rzeczywistości osiąga dochód kosztem rodziców, a nie sami rodzice. Nieuwzględnienie tego faktu prowadzi do jednakowego traktowania przez ustawę podatkową podmiotów odróżniających się cechą istotną (utrzymanie dziecka), co narusza zasadę równości wobec ciężarów publicznych.

Po drugie, koszty utrzymania dziecka wyraźnie zmniejszają zdolność płatniczą podatnika. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji wzrostu stawek podatku VAT na towary dziecięce. Podwójne opodatkowanie: podatkiem dochodowym i podatkiem VAT, kwot niezbędnych do utrzymania dziecka poważnie ogranicza konstytucyjne prawo do posiadania rodziny. Małżeństwo wychowujące dzieci musi więc przede wszystkim zapłacić podatek dochodowy według skali progresywnej, a z pozostałego dochodu pokrywać zwiększone koszty konsumpcji gospodarstwa domowego. Jeśli pamiętać o zwiększeniu w zeszłym roku VAT do 22% na artykuły dziecięce oraz przygotowaniach rządu do zwiększenia VAT na żywność i inne towary i usługi opodatkowane stawką obniżoną, brak neutralności polskiego systemu względem osób utrzymujących dzieci dość łatwo jest zauważyć. **Polski fiskus najsilniej jednak uderza w rodziny wielodzietne, w których, z reguły, konieczne jest poświęcenie się jednej osoby wychowaniu dzieci.** W tych rodzinach jeden dochód musi wystarczyć na utrzymanie wszystkich osób a mimo to, dochód nie jest dzielony przed

opodatkowaniem, nie ma też kwot wolnych od podatku. Rodziny wielodzietne, mimo swych wysiłków, są w Polsce skazane na pauperyzację. Tego rodzaju unormowanie narusza w oczywisty sposób konstytucyjną gwarancję szczególnej ochrony rodzin wielodzietnych (art. 71 ust. 1 Konstytucji).

W konsekwencji należy przyjąć, że projekt neutralizując ciężary opodatkowania pośredniego służy wyłącznie zagwarantowaniu podatnikom utrzymującym dzieci równego traktowania z podatnikami nie utrzymującymi dzieci. Projekt nie wyklucza oczywiście dalej idącego wsparcia rodzin – pozytywnej stymulacji.

4. Analiza demograficzna

Pewne znaczenie dla projektu miały także czynniki demograficzne. Czynniki demograficzny nie może być bowiem lekceważony przy tworzeniu systemu podatkowego i ogólnie gospodarczo-społecznego państwa. Zwrócić należy uwagę, że nieustannie od 6 lat liczba ludności w Polsce spada. Na razie dzieje się to bardzo powoli. Zdecydowanie gorzej wypada ta statystyka, jeżeli zobaczymy, że tak mały spadek zawdzięczamy przede wszystkim wydłużeniu się oczekiwanego średniego czasu życia o prawie 4 lata w ciągu ostatnich 15 lat. Jednocześnie dramatycznie spadła liczba urodzeń. I właśnie to jest głównym powodem niepokoju. W 2003 r. urodziło się 351,1 tys. dzieci, podczas gdy w 1983 r. 723,6 tys. Tak więc w ciągu 20 lat liczba urodzeń spadła o połowę.

Jak wskazuje S. Kluza wahania liczby urodzeń są w części konsekwencją II wojny światowej, w wyniku której następują po sobie kolejne niższe i wyższe demograficzne. W Polsce nie mamy proporcjonalnej struktury wieku ludności. A zatem nie zawsze nominalne wielkości demograficzne można w prosty sposób ze sobą porównywać. Dlatego lepszym wskaźnikiem do porównań jest tzw. współczynnik dzietności, czyli to, ile przeciętnie każda z kobiet rodzi dzieci. Prosta zastępowalność pokoleń ma miejsce przy współczynniku dzietności na poziomie około 2,11. Wartość ta została przekroczona w Polsce po raz ostatni w 1988 r. W 2003 r. współczynnik ten wyniósł zaledwie 1,24 i od wielu lat ma tendencję spadkową. Obecnie odległość, która nas dzieli od prostej zastępowalności pokoleń, jest tak duża, że nie jesteśmy w stanie do niej powrócić przez najbliższe 5 lat, nawet jeżeli państwo złagodziłoby już w najbliższym czasie dyskryminację podatkową osób wychowujących dzieci. Gdyby przez dłuższy czas utrzymał się przeciętny współczynnik dzietności zbliżony do 1,24, to każda kolejna generacja będzie o 40 proc. mniej liczna od generacji swoich rodziców.

Wydaje się coraz bardziej prawdopodobne, że długofalowy ubytek ludności Polski w wyniku trwających niekorzystnych procesów demograficznych może być większy niż w wyniku II wojny światowej. We względnie optymistycznym wariantcie możliwy jest spadek liczby ludności o 5,5 mln osób do roku 2050. Pesymistyczny wariant może spowodować obniżenie się liczby mieszkańców Polski nawet poniżej 30 mln osób.

Załamanie demograficzne jest u nas bardzo duże na tle wysoko rozwiniętych gospodarczo państw Unii Europejskiej. Niekorzystne zmiany dotyczące populacji ludzkiej w Polsce może dodatkowo pogłębić emigracja. Tymczasem liczne kraje UE już wyszły z okresu depresji demograficznej i charakteryzują je rosnące wskaźniki dzietności. W wielu wypadkach czynnikiem, który wsparł te zmiany, były uwarunkowania ekonomiczne.

5. Analiza ekonomiczna

Istotnym czynnikiem uzasadniającym przyjęcie proponowanej koncepcji kwoty wolnej jest czynnik makroekonomiczny. Sytuacja demograficzna, jaka może powstać w Polsce w przyszłości, może mieć bardzo niekorzystne skutki dla gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że przy utrzymaniu obecnego trendu demograficznego w średniej perspektywie na rynku pracy będą dominowały pokolenia z niżu demograficznego, a jednocześnie liczba osób w wieku emerytalnym nieproporcjonalnie wzrośnie. Będzie to skutek wydłużającego się czasu życia oraz przejścia w wiek emerytalny wcześniejszych wyzów demograficznych. Poziom obciążenia przypadających na utrzymanie osób w wieku emerytalnym może być tak duży, że doprowadzi do wyhamowania wzrostu gospodarczego Polski. Już dziś składki na ZUS są uznawane za poważne ograniczenie przedsiębiorczości. Wysoce prawdopodobne jest zatem to, że składki te będą rosły do poziomu trudnego do zaakceptowania. Należy też zwrócić uwagę, że nawet gdyby wprowadzono w pełnym zakresie kapitałowe fundusze emerytalne i wyeliminowano ZUS, to nie uchroniłoby to środków gromadzonych przez obecnych pracujących od deprecjacji. Spodziewać się należy bowiem osłabienia popytu i koniunktury w związku z niekorzystną strukturą demograficzną społeczeństwa.

Z ekonomicznego punktu widzenia proponowane rozwiązanie jest konieczne także dlatego, że pozwoli ono łagodniej wprowadzić system opodatkowania liniowego, proponowany np. przez Platformę Obywatelską. Proponowany przez tę partię podatek w skali

3 x 15 % oznacza bowiem, że wprowadzona będzie jednolita stawką podatku VAT, co w istotnym zakresie będzie oznaczało wzrost poziomu opodatkowania osób najuboższych i mających na utrzymaniu dzieci. Chodzi bowiem o to, że osoby uboższe znaczącą część swego dochodu przeznaczają na podstawową konsumpcję, które obecnie jest opodatkowana w wysokości 3 lub 7 %. Koncepcja kwoty wolnej na utrzymanie dzieci pozwoli przynajmniej w części zneutralizować ekonomiczny ciężar podatku VAT.

6. Konkluzja

Porównanie europejskich systemów podatkowych oraz względ na gwarancje konstytucyjne i racje ekonomiczne, pozwala na postawienie tezy, że konieczne jest wprowadzenie mechanizmów neutralizujących fiskalizm względem podatników utrzymujących dzieci. Rozwiązanie to jest sprawiedliwe, o czym wiedzą ci, którzy podejmują trud wychowania dzieci – szczególnie kilkorga dzieci. Rozwiązanie to jest także społecznie oczekiwane, gdyż niezmiennie od kilku lat ponad 90% społeczeństwa oczekuje wprowadzenia jakichkolwiek (!) mechanizmów wsparcia rodziny. Wydaje się, że proponowany mechanizm ma tę zaletę, że nie promuje „rozdawnictwa” publicznych pieniędzy, nie działa więc demotywująco, ale zachęca młode pokolenie do cięższej i efektywniejszej pracy. Pozostawienie większej części osiąganego dochodu w rodzinie będzie miało skutki stymulacyjne. Przyczyni się ono także do ujawniania źródeł dochodu ukrywanych często z uwagi na poważne obciążenia podatkowe. Zaletą omówionego rozwiązania jest również to, że może być ono wprowadzone w systemie podatku liniowego, w którym opodatkowanie konsumpcji dzieci także występuje i w tym zakresie wymaga zniwelowania.