

Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najsztab
Monika Oczkowska

Spis treści

Wstęp.....	2
1. Zarys metodologiczny – podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-świadczeniowych.....	3
2. Konsekwencje zmian w systemie podatku dochodowego PIT.....	4
2.1 Podniesienie wartości kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu i ulgi podatkowej na dzieci.....	6
2.2 Zmiana stawek i progu podatkowego.....	9
2.3 Kombinacja zmian stawki podstawowej ze zmianami kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu.....	11
2.4 Inne opcje zmian w systemie PIT.....	12
2.4.1 Liniowy PIT.....	12
2.4.2 Wprowadzenie trzeciej stawki podatkowej i ograniczenie wspólnego rozliczenia małżonków.....	13
3. Konsekwencje zmian w systemie ubezpieczeń społecznych (ZUS) i ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ).....	15
3.1 Zmiany w zakresie składki na ubezpieczenie zdrowotne (NFZ).....	16
3.2 Zmiany w ubezpieczeniach społecznych (ZUS).....	17
4. Konsekwencje zmian opodatkowania i ubezpieczenia rolników.....	18
5. Konsekwencje zmian w zakresie wsparcia gospodarstw emerytów i rencistów.....	20
6. Zmiany w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi.....	22
6.1 Konsekwencje wyższego wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych.....	23
6.2 Becikowe i ulga na dzieci – przykłady możliwości ograniczenia wydatków.....	24
Podsumowanie.....	25
Bibliografia.....	25
Spis aktów prawnych wykorzystanych do przygotowania Raportu.....	27

Wstęp

Niedzielne głosowanie w powszechnych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zamknęło okres kampanii przed wyborami głowy państwa. Jej zakończenie to jednocześnie nieoficjalny początek kolejnej kampanii wyborczej – tej przed jesiennymi wyborami do Sejmu i Senatu. Okres debaty przed wyborami parlamentarnymi to okazja, aby w szczegółowy sposób zapoznać się z priorytetami poszczególnych partii w zakresie krajowej i międzynarodowej polityki. Jednocześnie jest to dobry moment, aby rozliczyć partie rządzące z tego, w jakim stopniu wywiązały się z obietnic składanych w poprzednich wyborach i podsumować osiem lat rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Poziom i jakość przedwyborczej dyskusji w największej mierze zależą od postawy partyjnych liderów. Jednak przedwyborczy dyskurs i to jakie kwestie zdominują debatę publiczną w ciągu najbliższych miesięcy zależą też będzie od zaangażowania mediów i tego, jak na zachowania partii w tym czasie reagować będzie opinia publiczna.

Niniejszy Raport stanowi kolejny element programu analiz przedwyborczych Centrum Analiz Ekonomicznych (CenEA), którego celem jest zwrócenie uwagi wyborców na szczególną rolę społeczno-gospodarczej polityki państwa w kwestii regulacji podatkowo-świadczeniowych. Merytoryczna dyskusja względem tej polityki może z jednej strony przyczynić się do podniesienia jakości przedwyborczych debat, a z drugiej ułatwić partiom określenie swoich priorytetów społeczno-gospodarczych i wskazać grupy społeczne, do których skierowane są wyborcze programy. Bazując na analizach zrealizowanych podczas kampanii przed wyborami do Parlamentu w 2011 roku (Myck i in., 2011a, 2011b) oraz badaniach polityki podatkowo-świadczeniowej prowadzonych na bieżąco w ostatnich latach (np. Myck i in., 2014a, 2014b, 2014c), w niniejszym raporcie zaprezentowano szeroki wachlarz możliwości zmian w polskim systemie podatkowo-świadczeniowym oraz ich bezpośrednich konsekwencji. Te ostatnie obejmują wpływ potencjalnych reform systemu na wysokość dochodów gospodarstw domowych oraz bilans sektora finansów publicznych. Raport stanowi zatem swego rodzaju „wyborcze menu”, pokazując koszty lub finansowe korzyści różnych rozwiązań w ramach polityki podatkowo-świadczeniowej dla budżetu państwa oraz gospodarstw domowych.

Analizy przedstawione w raporcie są kontynuacją działalności CenEA na polu badania dochodów i wydatków polskich gospodarstw domowych z wykorzystaniem metod mikrosymulacyjnych.¹ Prezentowane wyniki oparte są o wyliczenia z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL* (patrz np. Morawski i Myck, 2010, 2011; Myck, 2009; Domitrz i in., 2013; Myck i in., 2013d) w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2013, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych.

Zakres analizowanych w raporcie reform obejmuje zmiany, które w różny sposób wpływają na różne grupy polskiej populacji w zależności od wysokości ich dochodów i struktury demograficznej gospodarstw domowych. Mimo że prezentowany zestaw reform obejmuje szeroki zakres zmian zarówno w systemie podatkowym, jak i w systemie świadczeń socjalnych, to dotyczy on tylko ułamka potencjalnych wyborczych propozycji. Wyniki przedstawione w raporcie mogą jednak stanowić punkt wyjścia do tworzenia programów wyborczych oraz do dyskusji nad ich konsekwencjami i możliwościami realizacji przedwyborczych obietnic.

Symulacje przedstawione w niniejszym raporcie w większości przypadków dotyczą pojedynczej zmiany poszczególnych parametrów systemu lub kombinacji tych parametrów w ramach wybranych kategorii (na przykład systemu PIT lub świadczeń rodzinnych). Przy ich interpretacji należy mieć na uwadze, że łączenie różnych elementów modelowanych w niniejszym raporcie, ze względu na ich wzajemne współzależności, nie zawsze skutkować będzie kumulacją efektów dochodowych oddzielnych symulacji. Przykładowe, złożone „zestawy reform” opisane zostały w opublikowanym równoległe III raporcie Przedwyborczym CenEA (Myck i in., 2015b). Pokazano w nim różne możliwości łączenia zmian w wybranych elementach systemu podatkowo-świadczeniowego wraz z ich odmiennymi konsekwencjami dystrybucyjnymi przy tych samych kosztach dla sektora finansów publicznych.

W pierwszej części raportu przedstawiono zarys metodologiczny analiz oraz najważniejsze informacje dotyczące interpretacji wyników i ograniczeń zastosowanej metody mikrosymulacyjnej. W części drugiej pokazano konsekwencje szeregu zmian w systemie podatkowym PIT, włączając między innymi efekty zmian kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu, progu podatkowego, ulgi podatkowej na dzieci i wysokości stawek podatkowych.

1 W ostatnich latach analizy CenEA skupiały się przede wszystkim na badaniu finansowego wsparcia rodzin (patrz: Myck i in., 2013b, 2013c, 2014b) i konsekwencji zmian w podatku dochodowym (patrz: Myck i in., 2013a, 2014a, 2014c, 2014d). Ostatni Raport CenEA, który ukazał się już w ramach analiz przedwyborczych poświęcony był obciążeniom podatkowym w systemie VAT (Myck i in., 2015a; Myck i Oczkowska, 2015).

W części trzeciej skupiono się na konsekwencjach zmian w wysokości stawek ubezpieczenia zdrowotnego oraz ubezpieczenia rentowego w systemie ZUS, natomiast w części czwartej opisano możliwości zmian obciążeń w systemie opodatkowania i ubezpieczenia zdrowotnego rolników. W części piątej i szóstej przedstawiono różne podejścia do zmian w wysokości świadczeń dla emerytów i rencistów oraz rodzin z dziećmi.

1. Zarys metodologiczny – podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-swiadczeniowych

Podejście mikrosymulacyjne, które zastosowano w niniejszym Raporcie jest metodą szeroko stosowaną do analiz reform systemu podatkowo-swiadczeniowego w wielu krajach rozwiniętych, a sposób modelowania przyjęty w przypadku przedstawionych wyliczeń korzysta w szczególności z doświadczeń brytyjskich i niemieckich (Clark i in., 2002; Adam i Brewer, 2010; Dearing i in., 2007; więcej szczegółów na temat metody mikrosymulacyjnej można znaleźć w Załączniku do Raportu dostępnym online). Analizy przedstawione w Raporcie opierają się na tzw. symulacjach statycznych pokazujących pełen, „natychmiastowy” wpływ zmian w wysokości obciążeń podatkowych i świadczeń, czyli bez uwzględnienia potencjalnych reakcji gospodarstw domowych w formie zmian zatrudnienia lub poziomu wydatków. Takie podejście, stosowane również w analizach londyńskiego Institute for Fiscal Studies (Adam i in., 2015), choć nie pokazuje pełnego efektu reform, to obejmuje najważniejsze konsekwencje zmian (tzw. efekty pierwszego rzędu), wskazując jednocześnie ich dystrybucyjny wpływ wśród różnych grup społecznych.

Ramka 1 Interpretacja konsekwencji zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym

Przy interpretacji wyników mikrosymulacyjnych i ocenie całkowitych efektów analizowanych reform należy mieć na uwadze, że zmiany w strukturze systemu podatkowo-swiadczeniowego mogą mieć przełożenie na zmiany w zachowaniu na rynku pracy oraz poziomie wydatków gospodarstw domowych. Są to tzw. efekty drugiego lub trzeciego rzędu, których wpływ na dochody gospodarstw domowych i sektora finansów publicznych jest, ogólnie rzecz biorąc, znacznie mniej istotny w porównaniu do efektów bezpośrednich. Mogą one jednak mieć znaczenie przy analizie długookresowego wpływu reform i przy planowaniu zmian w systemie należy mieć je na uwadze. Dotyczy to w szczególności znaczących zmian niosących istotne konsekwencje dochodowe. Jednocześnie zmiany w systemie podatkowo-swiadczeniowym w formie np. obniżki czy podniesienia podatku, mogą mieć nieintuicyjne przełożenie na zachowania na rynku pracy (Haan i in., 2008). Ma to w szczególności znaczenie w przypadku analizy reakcji członków wieloosobowych gospodarstw domowych. W takich gospodarstwach przykładowe obniżenie podatku może przełożyć się na wyższy dochód jednego z jego członków i w związku z tym może również negatywnie wpłynąć na motywację do podjęcia pracy przez drugą osobę, a łączny efekt tej zmiany na poziom podaży pracy może być ujemny (np. Blundell, 2000; Blundell i in., 2000; Haan i Myck, 2007). Jednak ogólnie rzecz biorąc podniesienie wartości zasiłków skierowanych do gospodarstw niepracujących najczęściej negatywnie wpływa na podaż pracy i prowadzi do obniżenia poziomu zatrudnienia, zaś obniżka podatków przeważnie zwiększa bodźce do podejmowania pracy.

W literaturze międzynarodowej dotyczącej efektów reform podatkowo-swiadczeniowych podkreślana jest przede wszystkim (proporcjonalnie) silniejsza reakcja na bodźce finansowe wśród osób o niskich zarobkach, a także duże różnice pomiędzy reakcją kobiet i mężczyzn. Tzw. elastyczność podaży pracy kobiet jest często kilkakrotnie wyższa w porównaniu do mężczyzn (np. Bargain i in., 2014). W związku z tym, potencjalne przełożenie planowanych reform na zachowania na rynku pracy w dużym stopniu zależeć będzie od szczegółów konkretnych rozwiązań, a reformy o identycznych implikacjach dla budżetu państwa mogą mieć odmienny wpływ na poziom zatrudnienia (patrz np. Kurowska i in., 2015). Stąd pogodzenie działań zorientowanych na ograniczanie ubóstwa oraz rozwiązań mających na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia jest bardzo istotnym wyzwaniem dla polityki społeczno-gospodarczej.

Model mikrosymulacyjny *SIMPL* wykorzystywany jest do analiz polskiego systemu podatkowo-świadczeniowego od 2005 roku (Bargain i in., 2007) i od tego czasu jest regularnie uaktualniany (Dimitrz i in., 2013). Analizy reform opisywanych w Raporcie powstały w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych przeprowadzonego w 2013 r. przez GUS. Badanie to objęło ponad 37 tys. gospodarstw domowych, zamieszkałych przez niemal 103 tys. osób. Dla uwzględnienia różnicy poziomu dochodów w 2013 i 2015 roku, dane BBGD zostały zindeksowane do poziomu z czerwca 2015 r. wykorzystując historyczną dynamikę oraz prognozy wzrostu wynagrodzeń, rent, emerytur, indeksu CPI oraz PKB (por. Tabela Z1 w Załączniku do Raportu dostępnym online). Dla celów uogólnienia wyników na całą populację Polski wykorzystano wagi GUS zmodyfikowane zgodnie z metodologią opisaną w Myck i Najsztub (2015). System odniesienia (tzw. system bazowy) dla analizowanych reform stanowi system podatkowo-świadczeniowego według stanu na czerwiec 2015 r., poszerzony o reformę świadczeń rodzinnych, która wejdzie w życie w styczniu 2016 r. (Myck i in., 2014b).

Alternatywne scenariusze przykładowych reform powstały poprzez modyfikacje wybranych parametrów i struktury systemu bazowego w zakresie podatku dochodowego, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego, waloryzacji rent i emerytur oraz finansowego wsparcia rodzin z dziećmi. Wyniki analiz prezentowane są w Raporcie w formie:

- całkowitych konsekwencji analizowanych zmian dla bilansu sektora finansów publicznych i dochodów sektora gospodarstw domowych;
- dystrybucyjnych konsekwencji w postaci przeciętnych efektów w podziale na grupy dochodowe oraz sześć przykładowych typów rodzin.

Analizy dystrybucyjne względem grup dochodowych przedstawiono w podziale na tzw. grupy decylowe, czyli dziesięć grup obejmujących po 10% populacji, od gospodarstw o najniższych dochodach do dyspozycji do gospodarstw najbogatszych.² W przypadku podziału na typy rodzin wyróżniono cztery rodzaje rodzin, w których osoby dorosłe są w wieku produkcyjnym (do 60 lat dla kobiet i do 65 lat dla mężczyzn) i dwa, w których osoby dorosłe są w wieku poprodukcyjnym (poniższe oznaczenia rodzin stosowane są w dalszej części Raportu):

- Osoby samotne – osoby samotne w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu;
- Samotni rodzice – osoby samotne w wieku produkcyjnym posiadające dzieci na utrzymaniu;
- Małżeństwa bez dzieci – małżeństwa w wieku produkcyjnym bez dzieci na utrzymaniu;
- Małżeństwa z dziećmi – małżeństwa w wieku produkcyjnym posiadające dzieci na utrzymaniu;
- Osoby samotne 60/65+ – osoby samotne w wieku poprodukcyjnym;
- Małżeństwa 60/65+ – małżeństwa (obydwie osoby) w wieku poprodukcyjnym.

Część wyników przeprowadzonych analiz w formie konsekwencji reform dla wybranych przykładowych typów rodzin o różnej strukturze demograficznej i przy różnych założeniach dochodowych zostanie opublikowana w formie tabelarycznej na stronie www.cenea.org.pl.

2. Konsekwencje zmian w systemie podatku dochodowego PIT

Zmiany parametrów systemu podatkowego są prawdopodobnie najczęściej poruszaną kwestią dotyczącą polityki społeczno-gospodarczej w okresie przedwyborczym, czego przykładem były dyskusje w czasie ostatniej kampanii przed wyborami na Prezydenta RP. W ostatnich latach debata publiczna wokół systemu podatkowego w Polsce koncentruje się na zmianach wysokości kwoty wolnej od podatku. Podobnie jak wartość innych istotnych parametrów systemu podatkowego – kosztów uzyskania przychodu oraz progu podatkowego, wartość kwoty wolnej pozostaje na nominalnie niezmienionym poziomie od czasu reformy systemu w 2008 r. Od tego czasu poziom cen wzrósł w Polsce o 13,8%, a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce wzrosło nominalnie o 24,1%. W efekcie wymiar opodatkowania dla prawie wszystkich podatników rozliczających się według skali podatkowej regularnie rośnie (Myck i in., 2013a). Temat zmian w wysokości kwoty wolnej od podatku z pewnością poruszany będzie w ramach kampanii przed wyborami parlamentarnymi choć, jak pokazano w niniejszej części, zakres możliwości zmian w systemie podatkowym jest oczywiście znacznie szerszy.

² Grupy decylowe definiowane są na podstawie tzw. dochodu ekwiwalentnego, czyli uwzględniając różnice w wielkości gospodarstwa domowego (z zastosowaniem zmodyfikowanej skali ekwiwalentnej OECD).

W tej części Raportu najpierw porównano konsekwencje zmian w wysokości kwoty wolnej od podatku, wartości kosztów uzyskania przychodu oraz ulgi podatkowej na dzieci. Następnie analizie poddano zmiany wysokości stawek podatkowych i progu podatkowego oraz łączne efekty zmiany podstawowej stawki podatkowej ze zmianami kwoty wolnej i kosztów uzyskania przychodu. Ostatni fragment tej części Raportu został poświęcony innym istotnym możliwościom zmian w systemie podatkowym, jak wprowadzenie podatku liniowego, czy rozszerzenie skali podatkowej o kolejną stawkę.

Ramka 2 Najważniejsze elementy obecnego systemu podatku od dochodów osób fizycznych PIT

W obecnie obowiązującym systemie podatku od dochodów osób fizycznych PIT roczny dochód nieprzekraczający 3 091 zł brutto jest zwolniony z obowiązku zapłaty podatku (tzw. kwota wolna od podatku – KWP). Podatnicy uzyskujący wyższe dochody mają możliwość odliczyć od swojego przychodu (wynagrodzenia brutto pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne ZUS) koszty uzyskania przychodu (KUP) ze stosunku pracy, których wysokość zależy od ilości zawartych umów o pracę i miejsca zatrudnienia pracownika. Roczne koszty uzyskania przychodu z jednego stosunku pracy wynoszą 1 335 zł. W sytuacji uzyskiwania przychodów z kilku stosunków pracy pracownik maksymalnie może odliczyć 2 002,05 zł rocznie, a wyższe koszty uzyskania przychodu obowiązują dla osób dojeżdżających do pracy.

W obecnym systemie podatku PIT obowiązują dwie stawki podatkowe w wysokości 18% i 32%. Podatnicy rozliczający się z urzędem skarbowym według skali podatkowej uzyskujący dochód w pierwszym przedziale skali naliczają podatek w wysokości 18% dochodu do opodatkowania. Naliczony podatek pomniejszany jest o kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł rocznie, odpowiadającą dochodowi niepowodującemu obowiązkowi zapłaty podatku (KWP). Podatnicy uzyskujący roczne dochody przekraczające 85 528 zł od nadwyżki odprowadzają podatek w wysokości 32%. Podatnicy uzyskujący dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej mogą odprowadzać liniowy podatek w wysokości 19%, jednak tracą wówczas możliwość odliczenia kwoty wolnej, wspólnego rozliczenia z małżonkiem czy skorzystania z ulgi na dzieci.

Osoby pozostające w związku małżeńskim uzyskujące dochody opodatkowane według skali podatkowej (lub gdy jedno z małżonków nie uzyskuje dochodów) mają możliwość skorzystać ze wspólnego rozliczenia deklaracji podatkowej. W takiej sytuacji dochody obojga małżonków są sumowane, zaś każdemu z małżonków osobno przysługują odliczenia z tytułu kosztów uzyskania przychodu i ulgi w postaci kwoty wolnej od podatku. Podatek naliczany jest jako podwójna kwota podatku ustalonego od połowy łącznej kwoty dochodów małżonków. Wspólne rozliczenie jest szczególnie korzystne, gdy jedno z małżonków nie uzyskuje dochodów, zaś drugie uzyskuje dochód do opodatkowania przekraczający próg podatkowy. Z preferencji podatkowej przysługującej małżeństwom skorzystać może także podatnik samotnie wychowujący dzieci rozliczając się łącznie z nimi (dziecko lub dzieci nie muszą uzyskiwać dochodów). Rodzic samotnie wychowujący dzieci zapłaci podatek w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy swoich rocznych dochodów. Tym samym może skorzystać z niższej stawki podatku w stosunku do tej, którą zastosowałby rozliczając się samemu, a także odliczyć kwotę wolną od podatku w podwójnej wysokości.

Podatnicy wychowujący dzieci i rozliczający się według skali podatkowej mogą skorzystać z ulgi podatkowej na dzieci, której wysokość zależy od liczby dzieci w rodzinie. Podatnicy wychowujący jedno dziecko mogą odliczyć od podatku maksymalnie 92,67 zł za każdy miesiąc sprawowania opieki (rocznie 1 112,04 zł). Odliczenie z tytułu posiadania jednego dziecka jest objęte warunkiem uzyskiwania rocznych dochodów do opodatkowania nieprzekraczających kwoty 112 tys. zł w przypadku małżeństw oraz rodziców samotnie wychowujących dziecko oraz kwoty 56 tys. zł w przypadku podatników niepozostających w związku małżeńskim. Podatnicy posiadający dwoje dzieci mogą odliczyć maksymalnie po 92,67 zł miesięcznie (rocznie 1 112,04 zł) na każde z nich. Odliczenie na trzecie dziecko w rodzinie wynosi maksymalnie 166,67 zł miesięcznie (rocznie 2 000,04 zł), zaś na czwarte i każde kolejne dziecko – maksymalnie po 225 zł miesięcznie (rocznie 2 700 zł).

Od 1 stycznia 2015 r. obowiązują zmiany w zasadach naliczania ulgi na dzieci, dzięki którym podatnicy wychowujący dzieci, dla których wartość naliczonego podatku jest niższa niż przysługująca im maksymalna wartość ulgi na dzieci, otrzymają zwrot tej różnicy ograniczony wysokością płaconych przez nich składek ubezpieczeniowych ZUS po stronie pracownika i części składki zdrowotnej (NFZ) podlegającej odliczeniu od podatku. W ten sposób do polskiego systemu podatkowego wprowadzono refundowaną ulgę podatkową („refundable tax credit”), której wartość może przekraczać wysokość naliczonego podatku dochodowego. Roczny koszt wprowadzenia tego rozwiązania oszacowano w Myck i in. (2014a) na 1,5 mld zł rocznie.

Część dochodów podatkowych sektora finansów publicznych z podatku dochodowego od osób fizycznych zasila budżety samorządowe. Ustawowy udział we wpływach z podatku dochodowego w przypadku województw wynosi 1,6%, zaś w przypadku powiatów – 10,25%. Określona w ustawie, podstawowa stawka udziału gmin we wpływach z tego podatku wynosi 39,34%, jednak zostaje ona pomniejszona o wskaźnik określony w ustawie, obliczany corocznie. Zgodnie z informacją Ministerstwa Finansów w 2015 r. udział gmin przychodach z podatku PIT wyniesie 37,67%, o 0,14 pp. więcej niż w ubiegłym roku. Należy zatem mieć na uwadze fakt, iż każda reforma zmieniająca obciążenie podatkowe w systemie PIT będzie przekładać się na zmianę wysokości dochodów samorządowych.

2.1 Podniesienie wartości kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu i ulgi podatkowej na dzieci

W Tabeli 1 oraz na Wykresie 1 przedstawiono całkowite roczne korzyści jakie odniosłyby gospodarstwa domowe w wyniku podniesienia o założony współczynnik procentowy wartości trzech podstawowych elementów systemu podatkowego: kwoty wolnej od podatku (KWP), kosztów uzyskania przychodu (KUP) oraz ulgi podatkowej na dzieci (UD). W tym ostatnim przypadku symulacje uwzględniają procentowy wzrost wszystkich wartości ulgi – zarówno na pierwsze i drugie dziecko, jak i na kolejne. Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych są jednoznaczne z kosztami, które poniósłby sektor finansów publicznych w wyniku analizowanych zmian. W Tabeli 1 przedstawiono również wartości nominalne analizowanych elementów systemu podatkowego po uwzględnieniu zmian.

Tabela 1 Wartości nominalne i całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych w wyniku podniesienia wartości kwoty wolnej od podatku (KWP), kosztów uzyskania przychodu (KUP) i ulgi podatkowej na dzieci (UD)

Współczynnik podwyższenia wartości nominalnej	KWP		KUP		UD	
	Wartość nominalna	Korzyści GD	Wartość nominalna	Korzyści GD	Wartość nominalna	Korzyści GD
0%	3 091,00	0,0	1 335,00	0,0	92,67	0,0
20%	3 709,20	2,6	1 602,00	0,5	111,20	1,3
40%	4 327,40	5,3	1 869,00	1,0	129,74	2,7
60%	4 945,60	8,0	2 136,00	1,5	148,27	3,9
80%	5 563,80	10,7	2 403,00	2,0	166,81	5,2
100%	6 182,00	13,4	2 670,00	2,5	185,34	6,5
120%	6 800,20	16,1	2 937,00	3,0	203,87	7,7
140%	7 418,40	18,8	3 204,00	3,5	222,41	8,9
160%	8 036,60	21,5	3 471,00	4,0	240,94	10,1
180%	8 654,80	24,2	3 738,00	4,5	259,48	11,3
200%	9 273,00	26,8	4 005,00	5,0	278,01	12,4

Jak pokazano na Wykresie 1, całkowite koszty podniesienia w analizowanym zakresie wymienionych elementów systemu podatku PIT rosną niemal liniowo wraz ze wzrostem wartości tych elementów. Podwojenie wysokości kwoty wolnej od podatku oznaczałoby koszt dla sektora finansów publicznych w wysokości 13,4 mld złotych rocznie. Podobne podwyższenie w przypadku wszystkich wartości ulgi podatkowej na dzieci to koszt 6,5 mld zł rocznie, zaś w przypadku kosztów uzyskania przychodu – 2,5 mld zł. Podniesienie wartości tych trzech parametrów o 200% wiąże się z rocznymi kosztami dla sektora finansów publicznych w wysokości odpowiednio: 26,8 mld zł, 12,4 mld zł i 5,0 mld zł.

Tabela 1

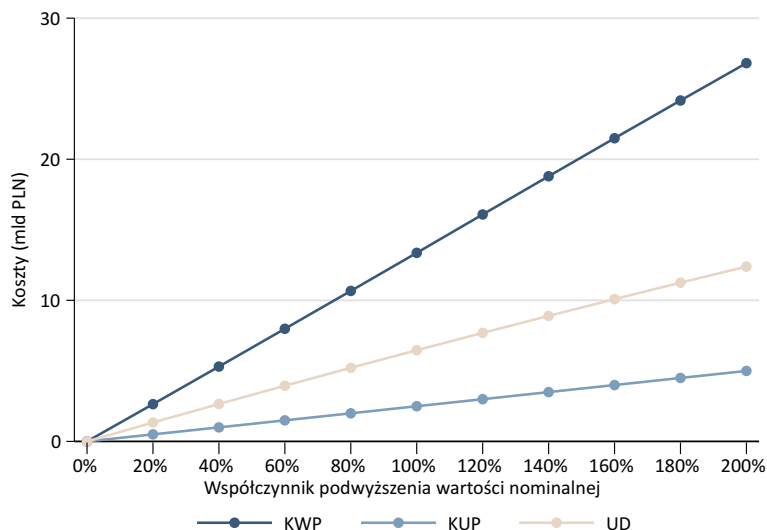
Źródło: Wyciągnięcia z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD 2013.

Uwagi: W modelu przyjęto jednakową kwotę kosztów uzyskania przychodu dla wszystkich pracowników w podstawowej wysokości 1 335 zł. Wartości ulgi na trzecie i kolejne dzieci rosną adekwatnie do ulgi na pierwsze i drugie dziecko. Symulacja korzyści obejmuje podniesienie wszystkich wartości ulgi na dzieci.

Należy mieć na uwadze również to, że na całkowite koszty zmian w przypadku kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu składają się nie tylko niższe wpływy z PIT, ale także niższe wpływy z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Dochody NFZ spadają szczególnie przy zmianach kwoty wolnej od podatku. Jej podwojenie oznacza spadek dochodów NFZ o około 1,5 mld zł.

Wykres 1 Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych (mld zł) wynikające z podniesienia wartości kwoty wolnej od podatku, kosztów uzyskania przychodu i ulgi podatkowej na dzieci

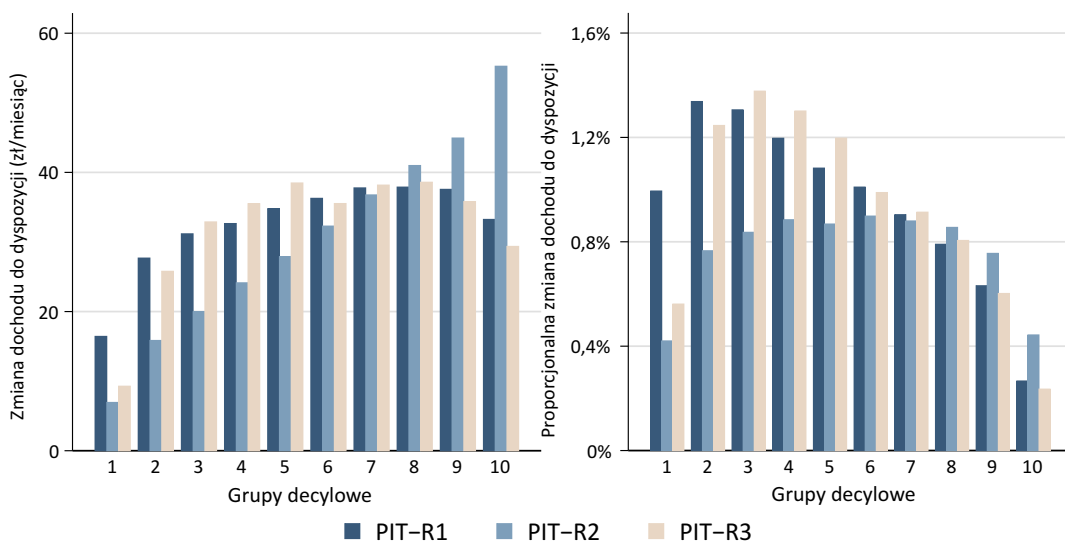
Wykres 1
Źródło: patrz Tabela 1.



W celu porównania konsekwencji dystrybucyjnych wynikających z podniesienia wartości kwoty wolnej, kosztów uzyskania przychodu i ulgi podatkowej na dzieci, wybrane zostały trzy opcje zmian o zbliżonych całkowitych kosztach dla sektora finansów publicznych wynoszących około 5 mld zł rocznie. Założony poziom kosztów stanowi efekt podniesienia wartości kwoty wolnej od podatku o 40% (system PIT-R1, koszt 5,3 mld zł rocznie), kosztów uzyskania przychodu o 200% (system PIT-R2, koszt 5,0 mld zł), zaś ulgi podatkowej na dzieci o 80% (system PIT-R3, koszt 5,2 mld zł). Efekty dystrybucyjne tych zmian względem decylowych grup dochodowych przedstawiono na Wykresie 2, a przeciętny wpływ na dochód do dyspozycji wybranych typów rodzin prezentuje Wykres 3.

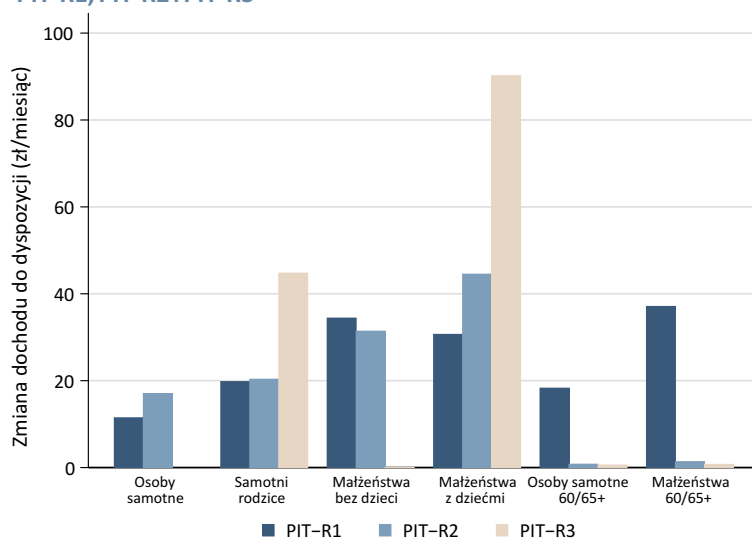
Wykres 2 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R1, PIT-R2 i PIT-R3

Wykres 2
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Założenia modelowanych systemów:
PIT-R1: podniesienie kwoty wolnej od podatku o 40%;
PIT-R2: podniesienie kosztów uzyskania przychodu o 200%;
PIT-R3: podniesienie ulgi na dzieci o 80%.



Wykres 3 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R1, PIT-R2 i PIT-R3

Wykres 3
Źródło i uwagi: patrz Wykres 2.



Jak pokazano na Wykresie 2 podniesienie kwoty wolnej od podatku o 40% w wymiarze bezwzględnym przynosi większe przeciętne korzyści gospodarstwom domowym z górnej połowy rozkładu dochodów, których miesięcznie dochody rosną przeciętnie o 35,00-38,00 zł, choć korzyści gospodarstw z drugiej decylowej grupy dochodowej są niewiele niższe sięgając 27,70 zł miesięcznie. Wiąże się to przede wszystkim z rosnącym odsetkiem osób pracujących i rozliczających się w systemie PIT w wyższych grupach decylowych. W związku z tym, że korzyści w wartościach bezwzględnych są zbliżone we wszystkich grupach dochodowych, to proporcjonalnie względem dochodu do dyspozycji na tej zmianie najwięcej zyskują gospodarstwa domowe z drugiej i trzeciej grupy decylowej – ok. 1,3% dochodu do dyspozycji, podczas gdy korzyść gospodarstw z najwyższej grupy dochodowej przeciętnie wynosi około 0,3% dochodu. Choć na podniesieniu kwoty wolnej od podatku przeciętnie korzystają wszystkie analizowane typy rodzin, to największe korzyści z tego tytułu osiągają podatnicy pozostający w związku małżeńskim, ze względu na korzystanie z podwójnej kwoty wolnej przy wspólnym rozliczeniu (przeciętne korzyści w przedziale od 31,00 do 37,00 zł miesięcznie).

Przeciętne korzyści ze zwiększenia kosztów uzyskania przychodu o 200% rosną w kolejnych decylowych grupach dochodowych wraz ze wzrostem odsetka osób pracujących. W pierwszych trzech grupach decylowych wynoszą one mniej niż 20,00 zł miesięcznie, podczas gdy na górnym krańcu rozkładu dochodowego przeciętna wartość korzyści z podniesienia kosztów uzyskania przychodu wynosi 55,30 zł miesięcznie. Proporcjonalnie względem dochodu przeciętne korzyści są zbliżone w grupach decylowych od 2 do 9 stanowiąc około 0,8% dochodu i są nieco niższe w najniższej i najwyższej grupie decylowej (0,4% dochodu). Na podwyższeniu kosztów uzyskania przychodu w niewielkim stopniu korzystają rodziny osób w wieku poprodukcyjnym, gdyż tylko nieliczna grupa osób w tym wieku uzyskuje dochody z zatrudnienia. Ten rozkład korzyści zwraca uwagę na to, iż ze względu na koncentrację efektu na osobach pracujących ewentualne przełożenie podniesienia kosztów uzyskania przychodu na poziom zatrudnienia, przy tym samym całkowitym koszcie dla budżetu państwa, będzie wyższe w porównaniu ze zwiększeniem kwoty wolnej od podatku.

Od 2015 r. rodzice mogą korzystać z ulgi na dzieci do maksymalnej kwoty określonej nie tylko ich obciążeniem podatkowym, ale również względem płaconych składek ZUS i części składki zdrowotnej podlegającej odliczeniu od podatku. Dzięki tej zmianie rodziny o niższych dochodach mogą w większym stopniu skorzystać z podniesienia maksymalnej wartości ulgi na dzieci, choć, jak przedstawiono na Wykresie 2, przeciętne bezwzględne korzyści z podwyższenia ulgi na dzieci o 80% wśród rodzin z pierwszej grupy decylowej (9,30 zł miesięcznie) są trzykrotnie niższe niż wśród rodzin z drugiej grupy (25,80 zł miesięcznie). Korzyści z tego tytułu rosną stopniowo w kolejnych decylowych grupach dochodowych osiągając najwyższą wartość w ósmej grupie (38,60 zł miesięcznie). Proporcjonalnie względem dochodu do dyspozycji najbardziej na tej zmianie korzystają rodziny z trzeciej grupy decylowej, których dochód wzrasta o 1,4%. Podniesienie o 80% ulgi na dzieci generuje przeciętne korzyści wśród małżeństw z dziećmi w wysokości 90,20 zł miesięcznie, zaś wśród samotnych rodziców – 44,80 zł miesięcznie.

2.2 Zmiana stawek i progu podatkowego

Choć w dyskusji nad zmianami w systemie podatkowym w ostatnich latach rzadko pojawia się temat zmian wysokości stawek podatkowych i progu podatkowego powyżej którego obowiązuje stawka podwyższona (32%), to nie oznacza to, że parametry te nie mogą zostać zmodyfikowane, a jak pokazują analizy przedstawione poniżej mają one istotny wpływ na stopień progresji podatkowej w polskim systemie. Zmiany tych parametrów systemu mogą zatem stanowić istotny element przedwyborczej dyskusji, zarówno z punktu widzenia możliwości obniżenia podatków, jak i podniesienia poziomu opodatkowania w celu uzyskania dodatkowych dochodów dla budżetu państwa lub sfinansowania obniżek podatków wykorzystując inne elementy systemu.

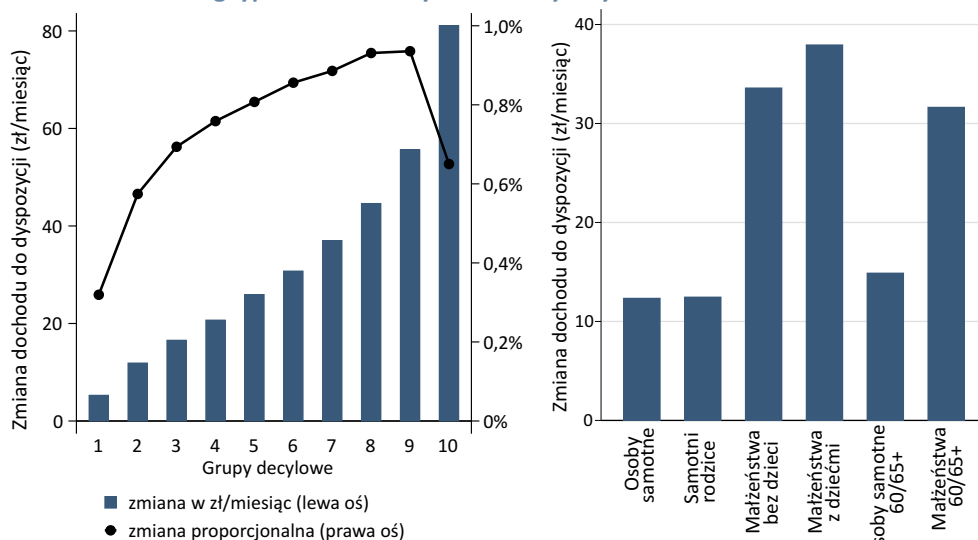
W Tabeli 2 przedstawiono całkowite roczne korzyści i straty gospodarstw domowych wynikające ze zmiany wysokości stawek podatkowych dla różnych kombinacji ich wartości. Obniżenie stawki podstawowej o 1 pp. (do 17%) skutkowało by zwiększeniem dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o 5,4 mld zł rocznie (system PIT-R4). Wykres 4 przedstawia efekty dystrybucyjne tej reformy. Przeciętne korzyści gospodarstw domowych rosną od 5,30 zł miesięcznie dla gospodarstw z pierwszej grupy decylowej, aż do 81,10 zł miesięcznie dla najbogatszych gospodarstw. Przeciętnie stanowi to wzrost od 0,3% miesięcznych dochodów do dyspozycji w przypadku najuboższych do 0,9% w przypadku gospodarstw z 9. grupy decylowej. W wyniku tej reformy najwięcej zyskują małżeństwa z dziećmi, bez dzieci oraz osób w wieku poprodukcyjnym (odpowiednio 37,90 zł, 33,60 zł oraz 31,60 zł miesięcznie).

Tabela 2 Całkowite roczne korzyści (i straty) gospodarstw domowych wynikające ze zmian kombinacji wysokości stawek podatkowych

II stawka	I stawka				
	16%	17%	18%	19%	20%
30%	11,3	5,8	0,4	-5,0	-10,4
31%	11,1	5,6	0,2	-5,2	-10,6
32%	10,8	5,4	0,0	-5,4	-10,8
33%	10,6	5,2	-0,2	-5,6	-11,0
34%	10,4	5,0	-0,4	-5,8	-11,2

Tabela 2
Źródło: patrz Tabela 1.

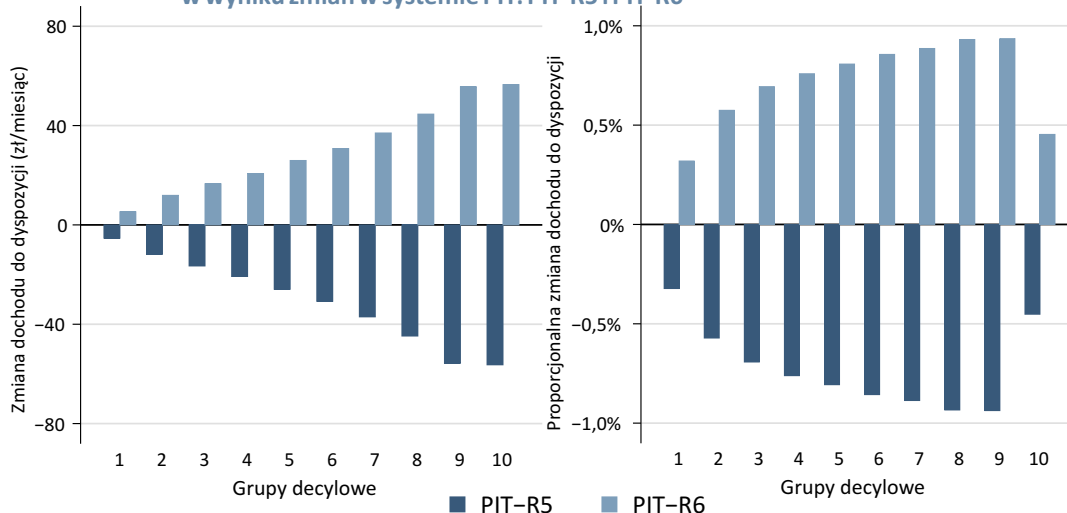
Wykres 4 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe i według typów rodzin w wyniku zmiany w systemie PIT: PIT-R4



Wykres 4
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowany system: PIT-R4; obniżenie I stawki PIT do 17%.

W Tabeli 2 przedstawiono również koszty innych reform. Efekt dochodowy dla sektora finansów publicznych wynikający ze zmian wysokości drugiej stawki podatkowej jest stosunkowo niewielki. Zmiana stawki z 32% na 33% to korzyść dla budżetu państwa w granicach 0,2 mld zł rocznie. Natomiast podniesienie obu stawek o 2 pp. (do 20% i 34%) przyniosłoby dodatkowe dochody dla sektora finansów publicznych w wysokości około 11,2 mld złotych rocznie.

Wykres 5 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R5 i PIT-R6



Wykres 5

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowane systemy:

PIT-R5: zmiana stawek podatkowych na 19% i 30%;

PIT-R6: zmiana stawek podatkowych na 17% i 34%

Na Wykresie 5 pokazano dystrybucyjne konsekwencje zmiany kombinacji stawek podatkowych z 18% i 32% na 19% i 30% (system PIT-R5) oraz 17% i 34% (system PIT-R6). System PIT-R5 obniża, a system PIT-R6 podnosi całkowite dochody gospodarstw domowych rocznie o około 5,0 mld zł. Proporcjonalnie systemy te mają największy wpływ na dochody gospodarstw w 8 i 9 grupie decylowej, przy czym system PIT-R5 obniża dochody w tych grupach przeciętnie o 0,9%, podczas gdy system PIT-R6 w podobnym stopniu zwiększa ich dochody.

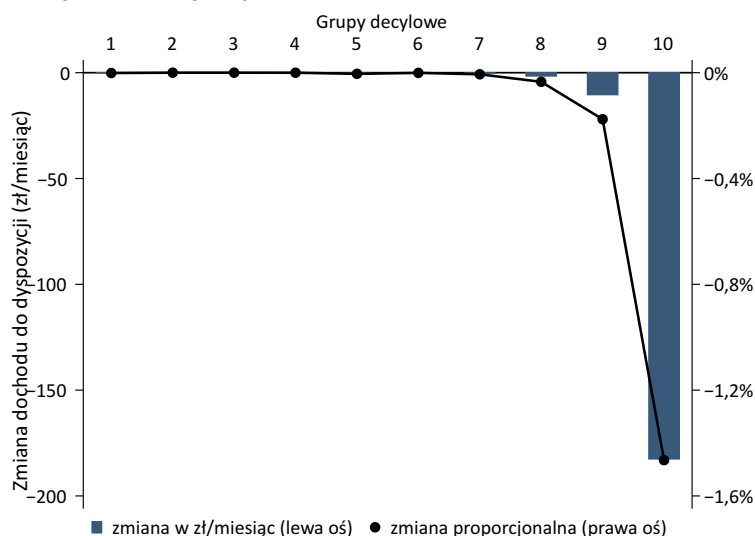
Tabela 3 Całkowite roczne korzyści (i straty) gospodarstw domowych (mld zł) wynikające ze zmian w wysokości progu podatkowego i drugiej stawki podatkowej

II stawka	Wysokość progu II stawki w stosunku do progu w systemie bazowym							
	60%	70%	80%	90%	100%	110%	120%	130%
30%	-3,2	-1,9	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,2	1,5
31%	-3,7	-2,3	-1,2	-0,4	0,2	0,7	1,1	1,4
32%	-4,2	-2,6	-1,5	-0,7	0,0	0,5	0,9	1,3
33%	-4,7	-3,0	-1,8	-0,9	-0,2	0,3	0,8	1,2
34%	-5,1	-3,4	-2,1	-1,1	-0,4	0,2	0,7	1,0

Tabela 3

Źródło: patrz Tabela 1.

Wykres 6 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmiany w systemie PIT: PIT-R7



Wykres 6

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowany system:

PIT-R7: obniżenie progu podatkowego do 60% obecnej wysokości, obniżenie II stawki podatkowej do 30%.

Alternatywny kierunek zmian systemu podatkowego z punktu widzenia stopnia jego progresywności stanowią dostosowania wysokości progu podatkowego. Te zmiany można oczywiście łączyć ze zmianami wysokości drugiej stawki podatkowej (Tabela 3). Z przedstawionych analiz wynika na przykład, że obniżenie progu podatkowego do poziomu 60% jego obecnej wartości (czyli do 51 317 zł rocznie) oznaczałoby podniesienie dochodów budżetu państwa o 4,2 mld zł rocznie.

Z kolei połączenie takiej zmiany wysokości progu z obniżeniem stawki podatkowej z 32% do 30% (system PIT-R7) przyniosłoby budżetowi państwa około 3,2 mld zł rocznie. Efekty dystrybucyjne takiego systemu przedstawiono na Wykresie 6, gdzie pokazane jest, że mimo obniżenia drugiej stawki PIT, efekt niższego progu podatkowego oznacza znaczące straty dochodowe dla gospodarstw z najwyższej grupy decylowej. Przeciętnie dochody tych gospodarstw spadają o 182,60 zł miesięcznie. Co istotne, straty wynikające z takiej zmiany wysokości progu podatkowego wraz z obniżeniem drugiej stawki przeciętnie dotyczą tylko gospodarstw z 8, 9 i 10 grupy decylowej.

2.3 Kombinacja zmian stawki podstawowej ze zmianami kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu

W tej części Raportu skoncentrowano się na konsekwencjach reform w zakresie podstawowej stawki podatkowej w połączeniu ze zmianami wysokości kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu. W Tabeli 4 przedstawiono całkowite wartości korzyści i strat ponoszonych przez gospodarstwa domowe w zależności od kombinacji zmian trzech wspomnianych elementów systemu. Przykładowo, połączenie podniesienia kwoty wolnej od podatku o 50% wraz z podniesieniem podstawowej stawki podatkowej do 19% kosztowałoby budżet państwa około 1,6 mld złotych rocznie, a podwojenie wysokości kosztów uzyskania przychodu wraz z podniesieniem stawki podatkowej do 19% przyniosłoby budżetowi korzyści wynoszące 2,8 mld zł rocznie.

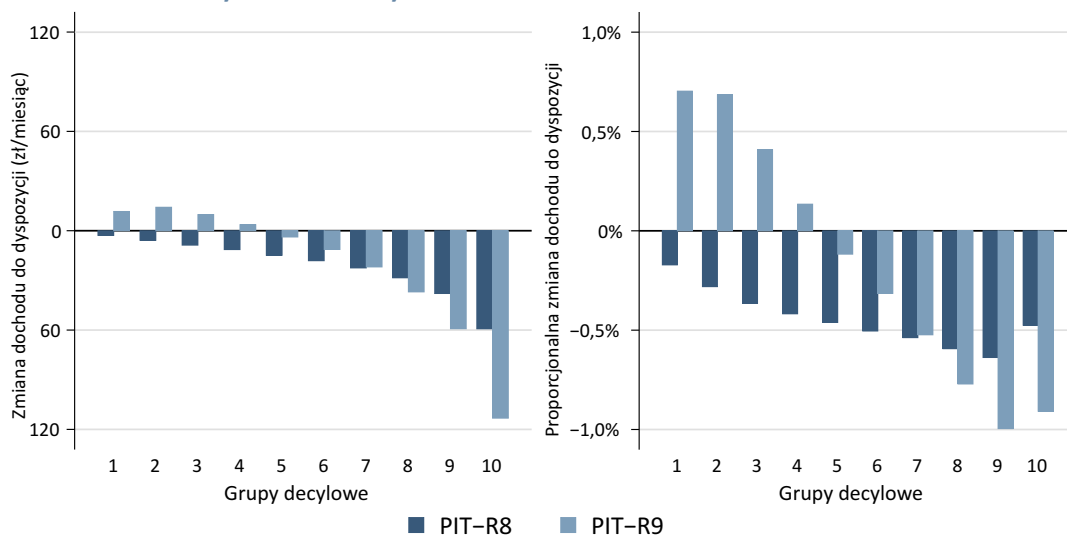
Tabela 4 Całkowite roczne korzyści i straty (mld zł) gospodarstw domowych wynikające ze zmian w wysokości kwoty wolnej od podatku i kosztów uzyskania przychodu oraz podstawowej stawki podatkowej

I stawka	Wysokość KWP w stosunku do kwoty w systemie bazowym					Wysokość KUP w stosunku do kosztów w systemie bazowym				
	100%	125%	150%	175%	200%	100%	125%	150%	175%	200%
16%	10,8	13,8	16,9	19,9	23,0	10,8	11,4	12,0	12,5	13,1
17%	5,4	8,6	11,7	14,9	18,2	5,4	6,0	6,6	7,2	7,8
18%	0,0	3,3	6,6	10,0	13,4	0,0	0,6	1,2	1,9	2,5
19%	-5,4	-1,9	1,6	5,1	8,6	-5,4	-4,8	-4,1	-3,4	-2,8
20%	-10,8	-7,1	-3,5	0,2	3,9	-10,8	-10,1	-9,4	-8,7	-8,0

Tabela 4
Źródło: patrz Tabela 1.

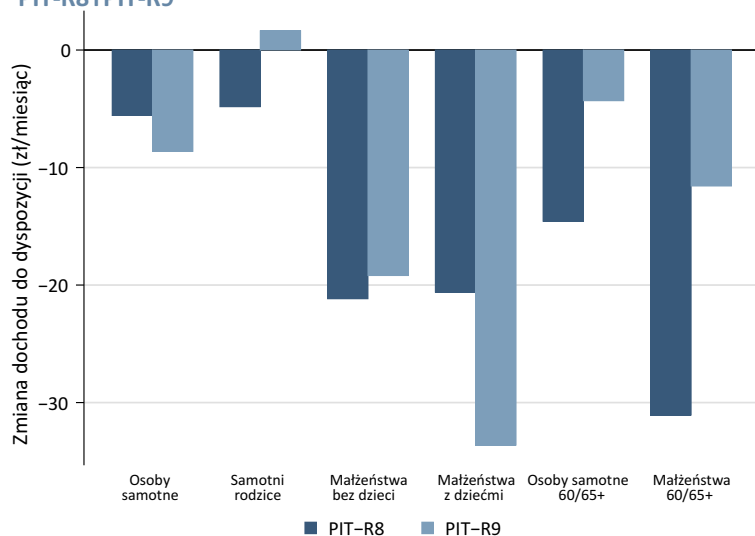
Dystrybucyjne analizy zmian podstawowej stawki podatkowej w połączeniu ze zmianą wartości kwoty wolnej i kosztów uzyskania przychodu przedstawiono dla dwóch wariantów reform, z których każda powoduje obniżenie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych o 3,5 mld zł rocznie. Pierwsza z tych reform obejmuje podniesienie podstawowej stawki podatkowej do 19% przy jednoczesnym podwyższeniu wartości kosztów uzyskania przychodów o 75% (system PIT-R8). Reforma ta powoduje przeciętny spadek dochodów do dyspozycji w kolejnych grupach decylowych, w wartościach bezwzględnych wynoszący najwięcej w gospodarstwach z najwyższej grupy decylowej (przeciętnie 59,30 zł miesięcznie; por. Wykres 7). Relatywnie do dochodów do dyspozycji reforma ta stanowi największe obciążenie dla gospodarstw domowych z ósmej i dziewiątej grupy decylowej.

Wykres 7 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R8 i PIT-R9



Wykres 7
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowane systemy:
PIT-R8: wzrost kosztów uzyskania przychodów o 75% i podniesienie stawki podstawowej do 19%;
PIT-R9: wzrost kwoty wolnej od podatku o 50% i podniesienie stawki podstawowej do 20%.

Wykres 8 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R8 i PIT-R9



Wykres 8
Źródło i uwagi: patrz Wykres 7.

W przypadku drugiej reformy (system PIT-R9) podniesiono podstawową stawkę podatkową do 20% przy jednoczesnym zwiększeniu wartości kwoty wolnej od podatku o 50%. Jak widać na Wykresie 7, ta reforma przeciętnie zwiększa dochód gospodarstw od pierwszej do czwartej decylowej grupy dochodowej, przy najwyższych proporcjonalnych korzyściach przypadających na pierwszą i drugą grupę dochodową (wynoszących 0,7%). Na tej reformie najbogatsze 10% populacji traci przeciętnie około 113,20 zł miesięcznie, co stanowi 0,9% dochodu do dyspozycji.

Reforma łącząca podwyższenie stawki podatkowej ze zwiększeniem kosztów uzyskania przychodów (system PIT-R8) w największym stopniu zmniejsza dochody małżeństw w wieku poprodukcyjnym, wśród których straty wynoszą przeciętnie 31,10 zł miesięcznie (Wykres 8). Reforma negatywnie wpływa na finanse małżeństw w wieku produkcyjnym, niezależnie od tego czy posiadają dzieci. Podniesienie podstawowej stawki podatkowej do 20% połączone z podwyżką kwoty wolnej od podatku (system PIT-R9) przynosi przeciętnie nieznaczne korzyści dla osób samotnie wychowujących dzieci, zaś najbardziej na tej reformie tracą małżeństwa z dziećmi, których dochody maleją przeciętnie o około 33,60 miesięcznie.

2.4 Inne opcje zmian w systemie PIT

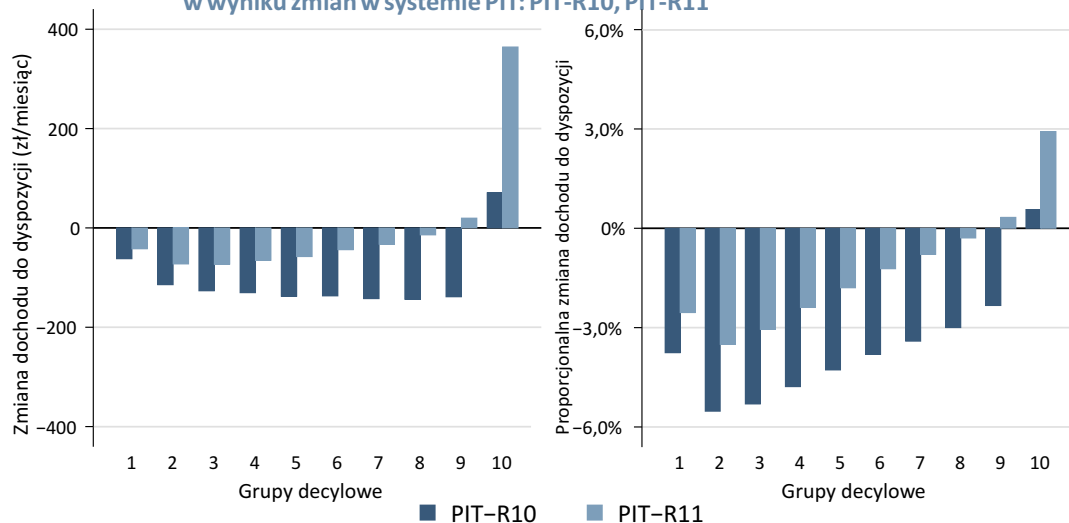
Poza zmianami wartości najważniejszych parametrów systemu podatku dochodowego od osób fizycznych które omówiono powyżej, reformy systemu PIT mogą mieć szerszy zasięg. W tej części raportu analizie poddano dwie opcje wprowadzenia podatku liniowego, dwie opcje powrotu do trzystopniowej skali podatkowej oraz dwie opcje likwidacji wspólnego rozliczania się małżonków.

2.4.1 Liniowy PIT

W przypadku symulacji liniowych stawek PIT analizy przedstawiono dla stawek opodatkowania wynoszących 18% (system PIT-R10) i 15,4% (system PIT-R11). Obciążenie dochodu liniowym podatkiem dochodowym w wysokości 15,4% jest podejściem, które byłoby neutralne z punktu widzenia sektora finansów publicznych. W obydwu przypadkach założono, że system liniowy wprowadzony jest przy jednoczesnej likwidacji kwoty wolnej od podatku, ulgi na dzieci oraz wspólnego opodatkowania z małżonkiem lub samotnie wychowywanym dzieckiem. Założone wysokości stawek liniowych przypisano też rozliczeniom podatkowym przedsiębiorców oraz rozliczeniom z tytułu dochodów kapitałowych.

Wprowadzenie liniowego podatku na poziomie 18% oznacza stratę dla gospodarstw domowych w wysokości 17,3 mld zł rocznie. Na wprowadzeniu tego rozwiązania skorzystają jedynie najbogatsze gospodarstwa domowe, których korzyści wyniosą przeciętnie blisko 70,70 zł miesięcznie (0,6 % ich dochodu do dyspozycji; por. Wykres 9). W największym stopniu rozwiązanie to wpłynie na dochody małżeństw wychowujących dzieci, samotnych rodziców i małżeństw w wieku 60/65+, dla których przeciętne miesięczne straty wyniosą odpowiednio 174,20 zł, 116,50 zł oraz 89,20 zł (por. Wykres 10).

Wykres 9 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R10, PIT-R11



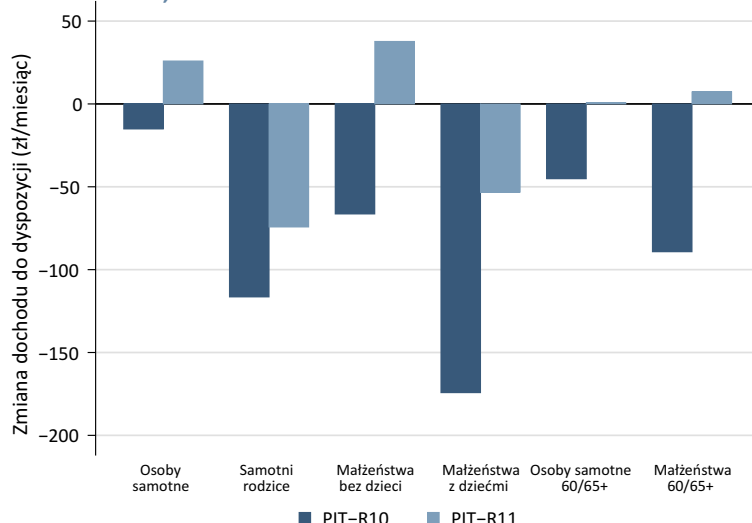
Wykres 9

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowane systemy:

PIT-R10: wprowadzenie liniowego podatku PIT w wysokości 18%;
 PIT-R11: wprowadzenie liniowego podatku PIT w wysokości 15,4%.

Wykres 10 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R10, PIT-R11



Wykres 10

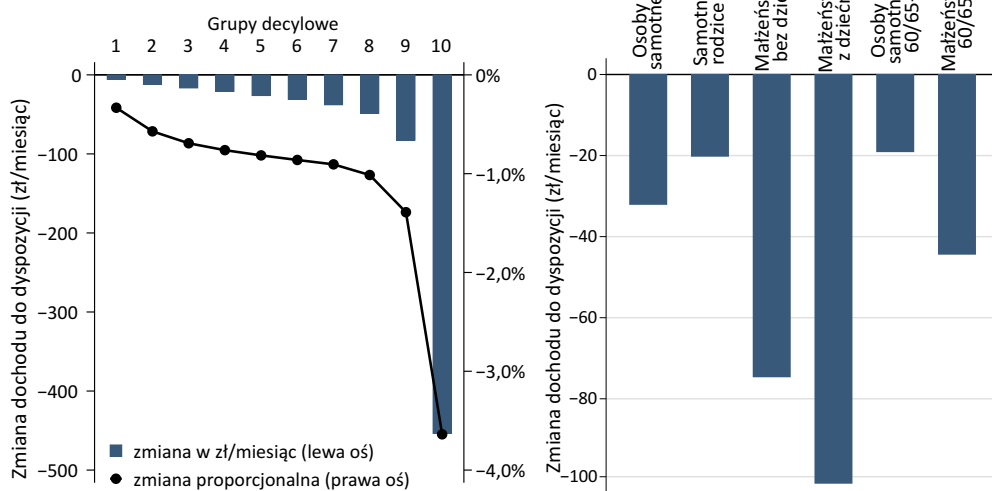
Źródło i uwagi: patrz Wykres 9.

Liniowa stawka na poziomie 15,4%, w porównaniu do systemu z liniową stawką 18%, złagodziłaby negatywny efekt likwidacji ulg podatkowych. Jednocześnie stawka podatkowa w takiej wysokości znacząco zwiększa korzyści gospodarstw najbogatszych. Dochody gospodarstw z najwyższej grupy decylowej rosną przeciętnie o 364,30 zł miesięcznie (2,9% dochodu do dyspozycji). Analizowana zmiana przeciętnie przynosi korzyści osobom bez dzieci, podczas gdy dochody małżeństw z dziećmi i rodziców samotnie wychowujących dzieci maleją przeciętnie o odpowiednio 53,20 zł i 74,30 zł miesięcznie (por. Wykres 10).

2.4.2 Wprowadzenie trzeciej stawki podatkowej i ograniczenie wspólnego rozliczenia małżonków

Kolejna z rozpatrywanych zmian w systemie podatkowym zakłada powrót do trzystopniowej skali podatkowej, która obowiązywała przed 2009 r. Stawki podatkowe wynosiły wówczas 19%, 30% i 40% z progami podatkowymi w wysokości 44 490 zł oraz 85 528 zł rocznie. Tak skonstruowana skala podatkowa w porównaniu do obecnie obowiązujących zasad powoduje wzrost przeciętnych podatkowych obciążeń gospodarstw domowych we wszystkich dochodowych grupach decylowych. Całkowity efekt takiej reformy to spadek dochodów gospodarstw domowych o 12,1 mld zł rocznie. Największy wzrost obciążeń dotyczy gospodarstw z dziesiątej grupy decylowej, które tracą przeciętnie 453,50 zł miesięcznie (3,6% dochodu do dyspozycji; por. Wykres 11). Powrót do systemu z trzema stawkami podatkowymi, mimo utrzymania obowiązujących obecnie ulg podatkowych na dzieci, najbardziej odczuwają małżeństwa z dziećmi, których dochody spadną przeciętnie o 100,80 zł miesięcznie, oraz małżeństwa w wieku produkcyjnym bez dzieci (przeciętna strata w wysokości 74,60 zł miesięcznie).

Wykres 11 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe i według typów rodzin w wyniku zmiany w systemie PIT: PIT-R12



Wykres 11

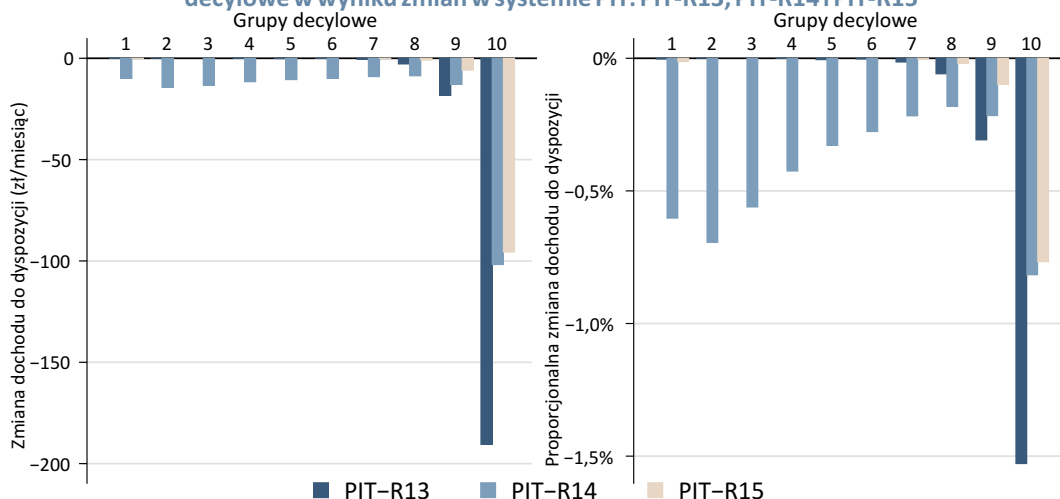
Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowany system: PIT-R12: powrót do trzech stawek podatkowych: 19%, 30% i 40%.

Trzecią stawkę podatkową można wprowadzić na różnym poziomie. Jako przykład przedstawiono symulację dla systemu z trzecią stawką wynoszącą 25% wprowadzoną w obecnie funkcjonującym systemie podatkowym „pomiędzy” stawkę podstawową i stawkę 32% (przyjmując wysokość środkowego progu na poziomie sprzed 2009 roku, czyli 44 490 zł rocznie). Na takim rozwiązaniu gospodarstwa domowe tracą około 3,5 mld zł rocznie (system PIT-R13). Na wprowadzeniu środkowej stawki tracą przede wszystkim gospodarstwa z dziesiątej grupy dochodowej (przeciętny spadek dochodu o 1,5%).

Całkowite konsekwencje dla gospodarstw domowych wynikające z takiego rozwiązania są zbliżone do korzyści sektora finansów publicznych wynikających z likwidacji wspólnego opodatkowania małżonków i rodziców samotnie wychowujących dzieci (system PIT-R14), na którym gospodarstwa domowe tracą łącznie około 3,3 mld zł rocznie. Dystrybucyjne konsekwencje tych dwóch rozwiązań przedstawiono na Wykresach 12 i 13. Na likwidacji wspólnego rozliczenia najwięcej tracą małżeństwa wychowujące dzieci – przeciętnie 35,00 zł miesięcznie. Straty samotnych rodziców wynoszą przeciętnie 33,30 zł miesięcznie, a małżeństw bez dzieci – 27,40 zł miesięcznie. W wartościach bezwzględnych na wspólnym opodatkowaniu najwięcej zyskują gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach, a ich strata w wyniku likwidacji tego elementu systemu podatkowego wynosi przeciętnie 101,80 zł miesięcznie. Proporcjonalnie do wysokości dochodu do dyspozycji również najwięcej tracą gospodarstwa domowe z dziesiątej grupy decylowej (przeciętnie 0,8%), choć należy zauważyć, że względem poziomu dochodu do dyspozycji wysokie straty z likwidacji wspólnego rozliczenia ponoszą również rodziny z dolnej części rozkładu dochodów. Ograniczenie strat wśród gospodarstw z dolnej części rozkładu dochodu można osiągnąć zawężając wspólne rozliczenie wyłącznie do korzyści z kwoty wolnej od podatku (system PIT-R15). Na tej formie ograniczenia wspólnego rozliczenia sektor finansów publicznych zyskałby 1,7 mld zł rocznie.

Wykres 12 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R13, PIT-R14 i PIT-R15



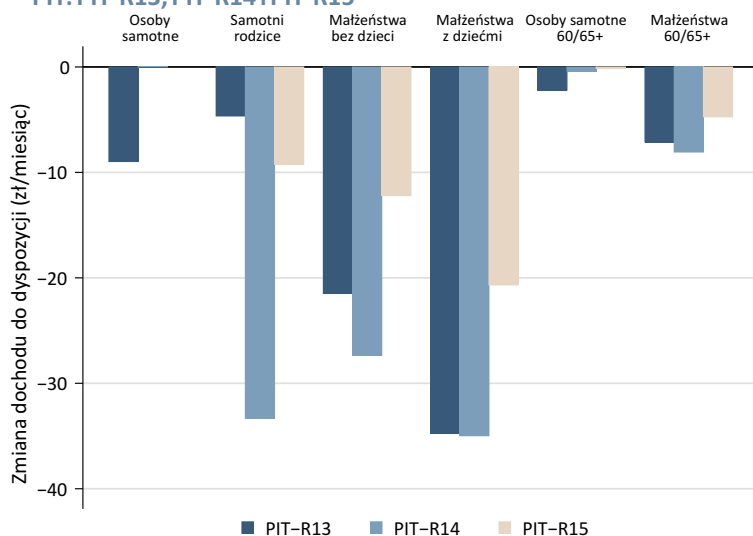
Wykres 12

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowane systemy: PIT-R13: wprowadzenie 3 stawek podatkowych: 18%, 25% i 32%; PIT-R14: całkowita likwidacja wspólnego rozliczenia małżonków; PIT-R15: likwidacja wspólnego rozliczenia małżonków dla osób z dochodami powyżej progu podatkowego.

Wykres 13 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian w systemie PIT: PIT-R13, PIT-R14 i PIT-R15

Wykres 13
Źródło i uwagi: patrz Wykres 12.



3. Konsekwencje zmian w systemie ubezpieczeń społecznych (ZUS) i ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ)

Składki na ubezpieczenie społeczne (ZUS) w przypadku pracowników najemnych nominalnie podzielone są na składki pracodawcy i składki płacone przez pracownika, choć jedne i drugie stanowią elementy całkowitego kosztu zatrudnienia. Analizując obciążenie składkami ZUS należy mieć na uwadze wnioski płynące z literatury międzynarodowej dotyczące realnego (w przeciwieństwie do nominalnego) rozłożenia obciążeń podatkowych (ang. *tax incidence*) między pracodawcą i pracownika (np. Melguizo i Gonzalez-Paramo, 2013). Badania międzynarodowe wskazują na zróżnicowany stopień realnego podziału obciążeń podatkowych pomiędzy pracodawcę i pracownika, choć ogólne wnioski z nich płynące są takie, że w dłuższym okresie większość obciążeń spada na pracownika. Ponadto realny podział jest niezależny od nominalnego oznaczenia składek i przypisania ich pracodawcy czy pracownikowi. Z punktu widzenia reform systemu obciążeń podatkowych nie powinno mieć zatem większego znaczenia czy nominalnie zmieniona zostanie wysokość składki po stronie pracownika, czy pracodawcy.

Ramka 3 Najważniejsze elementy obecnego systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych

W obecnym systemie na całość ubezpieczenia społecznego składają się:

- składka na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 19,52% podstawy wymiaru (po 9,76% przypisane po stronie pracodawcy i pracownika);
- składka na ubezpieczenie rentowe w wysokości 8,0% (6,5% przypisane pracodawcy, 1,5% przypisane pracownikowi);
- składka na ubezpieczenie chorobowe w wysokości 2,45% (po stronie pracownika);
- składka na ubezpieczenie wypadkowe (od 0,4% do 3,6%), Fundusz Pracy (2,45%) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (0,1%) przypisane po stronie pracodawcy.

Składki emerytalne i rentowe odprowadzane są od dochodu nieprzekraczającego 118 770 zł rocznie. Roczny limit podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w danym roku kalendarzowym odpowiada trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Ograniczenia tego nie stosuje się przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie chorobowe oraz ubezpieczenie wypadkowe.

Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne jest dochód brutto pomniejszony o wysokość składek ZUS. Składka na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 9,0% podstawy, przy czym większość tej kwoty (7,75% podstawy) może być odliczona od naliczonego podatku dochodowego. Co istotne, przy analizach zmian w wysokości składki zdrowotnej oraz efektów zmian w kwocie wolnej od podatku, składki zdrowotne odprowadzane są (od całości wymiaru podstawy) dopiero, gdy dochód do opodatkowania przekroczy wartość kwoty wolnej od podatku.

3.1 Zmiany w zakresie składki na ubezpieczenie zdrowotne (NFZ)

Tabela 5 przedstawia całkowite konsekwencje dla wysokości dochodów gospodarstw domowych wynikające ze zmian wysokości składek na ubezpieczenie zdrowotne (obecnie 9,0%) w połączeniu ze zmianą wysokości części tej składki stanowiącej odpis podatkowy (obecnie 7,75%). Przykładowo, wzrost składki o 1 pp. przy niezmienionym poziomie odpisu podatkowego przekłada się na stratę gospodarstw domowych i korzyść sektora finansów publicznych w wysokości 6,0 mld zł rocznie. Obniżenie odpisu podatkowego z 7,75% do 7,25%, przy utrzymaniu niezmienionej wysokości składki zmniejsza dochody gospodarstw domowych o 3,0 mld zł rocznie.

Tabela 5 Całkowite roczne korzyści i straty (mld zł) gospodarstw domowych wynikające ze zmian w wysokości składki zdrowotnej i odpisu podatkowego

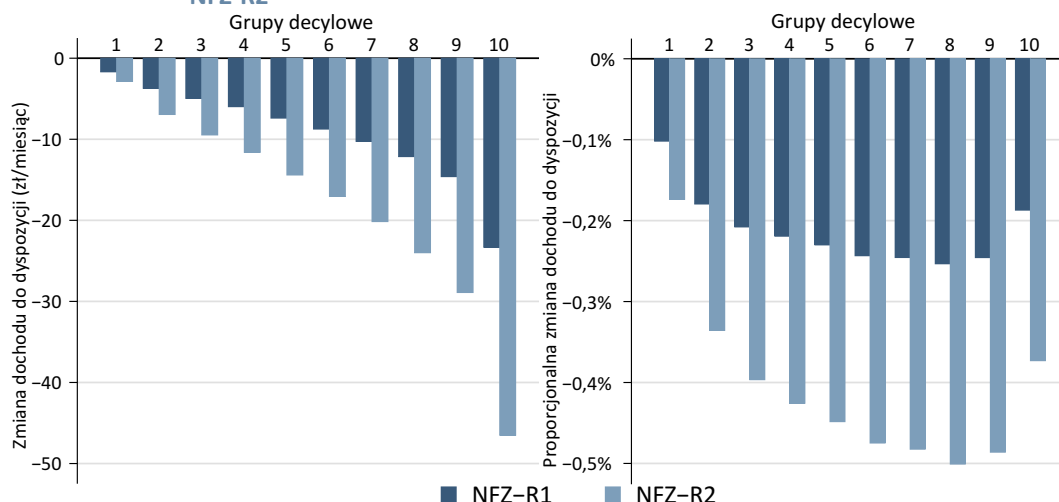
Wysokość odpisu podatkowego	Wysokość składki zdrowotnej				
	7,75%	8,50%	9,00%	9,50%	10,00%
7,25%	4,5	0,0	-3,1	-6,1	-9,1
7,50%	6,1	1,5	-1,5	-4,5	-7,5
7,75%	7,6	3,0	0,0	-3,0	-6,0
8,00%		4,6	1,5	-1,5	-4,5
8,25%		6,1	3,0	0,0	-3,0
8,50%		7,6	4,6	1,5	-1,5
8,75%			6,1	3,1	0,1
9,00%			7,6	4,6	1,6

Tabela 5
Źródło: patrz Tabela 1.

Na Wykresie 14 przedstawiono przeciętne bezwzględne i proporcjonalne wartości strat gospodarstw domowych według dochodowych grup decylowych wynikające z dwóch wybranych kombinacji zmian w zakresie elementów ubezpieczenia zdrowotnego. W pierwszym przypadku założono zmniejszenie odpisu podatkowego o 0,25 pp. (do 7,50%) przy niezmienionym poziomie składki (system NFZ-R1), a w drugim przyjęto jednoczesny wzrost składki do 10% i wzrost odpisu podatkowego do 8,25% (system NFZ-R2). Pierwsza reforma skutkuje dodatkowymi wpływami do budżetu państwa w wysokości 1,5 mld zł rocznie, a druga podnosi dochody sektora finansów publicznych o 3,0 mld zł rocznie. Efekty systemu NFZ-R2 w poszczególnych grupach decylowych są mniej więcej dwukrotnie większe w porównaniu do efektów systemu NFZ-R1. W wartościach bezwzględnych w obu systemach najwięcej tracą gospodarstwa z górnej części rozkładu dochodów. W przypadku systemu NFZ-R1 gospodarstwa z najwyższej decylowej grupy dochodowej tracą przeciętnie 23,30 zł miesięcznie, podczas gdy druga reforma przekłada się na stratę tych gospodarstw w wysokości 46,50 zł miesięcznie.

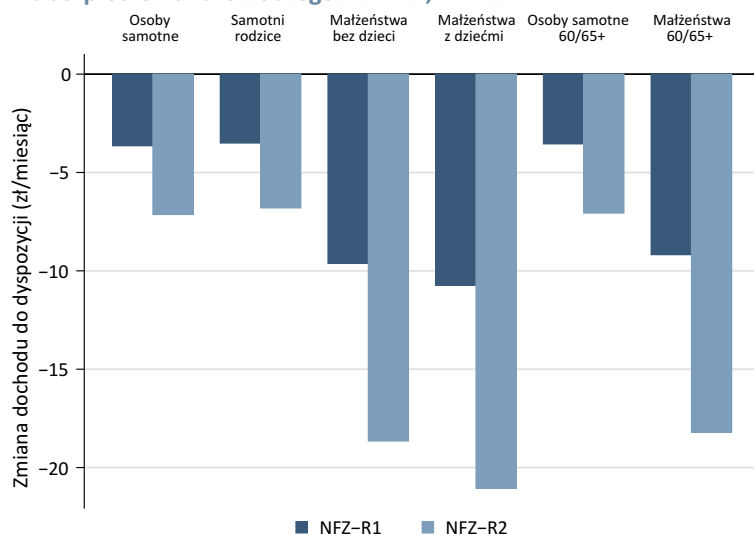
Wykres 15 przedstawia przeciętne straty w związku z analizowanymi zmianami wśród wybranych typów rodzin. Zmniejszenie odpisu podatkowego bez zmiany składki obniża przeciętne dochody osób samotnych o około 3,50 zł miesięcznie, zaś małżeństw o około 10,00 zł na miesiąc. Podwyższenie obu elementów ubezpieczenia zdrowotnego dla osób samotnych i małżeństw oznacza przeciętny spadek dochodów o odpowiednio 7,00 i 20,00 zł miesięcznie.

Wykres 14 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego: NFZ-R1, NFZ-R2



Wykres 14
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowane systemy:
NFZ-R1: składka na poziomie 9,0%, odpis podatkowy – 7,5%;
NFZ-R2: składka – 10,0%, odpis podatkowy – 8,25%.

Wykres 15 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego: NFZ-R1, NFZ-R2



Wykres 15
Źródło i uwagi: patrz Wykres 14.

3.2 Zmiany w ubezpieczeniach społecznych (ZUS)

Przykładowe reformy w systemie składek ubezpieczeń społecznych ZUS obejmują z jednej strony zmiany wysokości składki ubezpieczenia rentowego ZUS, a z drugiej ilustrację efektu, jaki miałyby likwidacja górnego limitu naliczania składek w przypadku składki na ubezpieczenie rentowe po stronie pracownika. Przy niezmienionej wysokości składek, obciążenie składką rentową przypisaną pracownikom dochodów powyżej 118 770 zł rocznie (system ZUS-R1) przyniosłoby dodatkowe dochody do budżetu państwa w wysokości 0,2 mld złotych rocznie (Tabela 6). Z kolei podniesienie stawki ubezpieczenia rentowego po stronie pracownika z 1,5% do 2,0% (system ZUS-R2) oznaczałoby stratę gospodarstw domowych i korzyść dla sektora finansów publicznych w wysokości 1,8 mld zł rocznie.

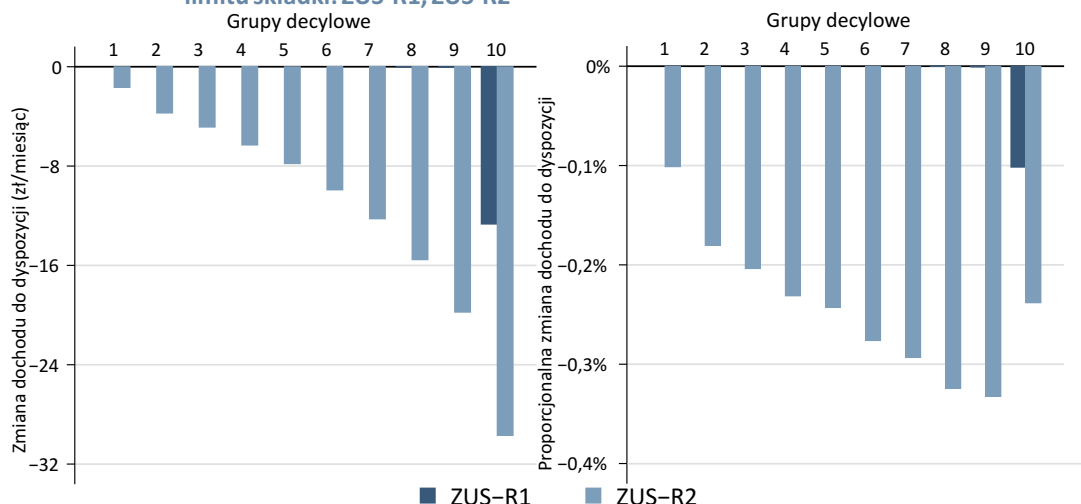
Dystrybucyjne efekty tych zmian w podziale na decylowe grupy dochodowe przedstawiono na Wykresie 16, a w podziale na typy rodzin na Wykresie 17. Na likwidacji górnego limitu naliczania składki rentowej tracą wyłącznie najbogatsze gospodarstwa domowe – przeciętny spadek dochodu z tego tytułu w najwyższej grupie dochodowej wynosi 12,70 zł miesięcznie.

Tabela 6 Całkowite roczne korzyści i straty (mld zł) gospodarstw domowych wynikające ze zmian w wysokości składki rentowej i wycofania górnego limitu składki rentowej

Górny limit	Wysokość składki rentowej						
	0,0%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
TAK	5,5	3,7	1,8	0,0	-1,8	-3,7	-5,5
NIE	5,5	3,6	1,7	-0,2	-2,1	-4,0	-5,9

Tabela 5
Źródło: patrz Tabela 1.

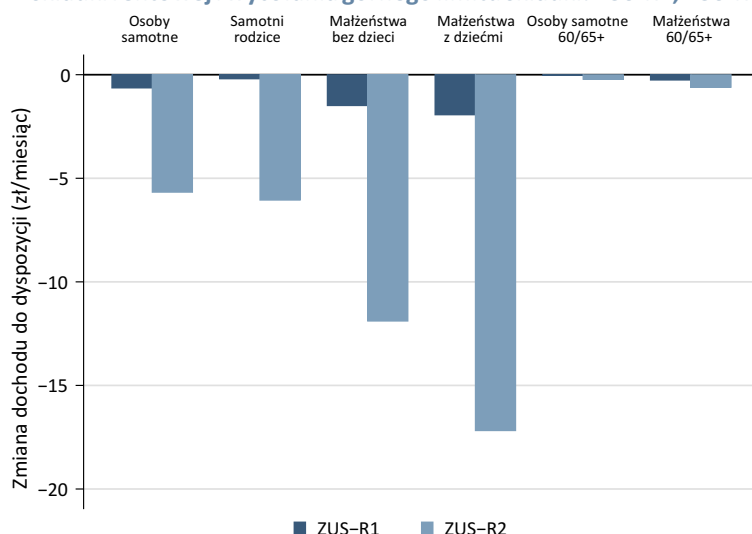
Wykres 16 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian stawek składki rentowej i wycofania górnego limitu składki: ZUS-R1, ZUS-R2



Wykres 16
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowane systemy:
ZUS-R1: wycofanie górnego limitu składki rentowej;
ZUS-R2: wzrost składki rentowej do 2,0%.

Wykres 17 Przeciętna bezwzględna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych według typów rodzin w wyniku zmian stawek składki rentowej i wycofania górnego limitu składki: ZUS-R1, ZUS-R2

Wykres 17
Źródło i uwagi: patrz Wykres 16.



Straty w związku z podwyższeniem składki rentowej rosną w kolejnych decylowych grupach dochodowych zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i proporcjonalnie do dochodu. Najuboższe gospodarstwa tracą przeciętnie ok. 1,70 zł miesięcznie, podczas gdy straty w najwyższej grupie dochodowej wynoszą 25,70 zł miesięcznie. Proporcjonalny spadek dochodu jest największy w 9. grupie decylowej (0,3%).

Obie analizowane zmiany negatywnie odbijają się na dochodach przede wszystkim małżeństw w wieku produkcyjnym. Przeciętne straty osób samotnych w przypadku likwidacji górnego limitu naliczania składki rentowej są marginalne, zaś w przypadku podwyższenia wartości tej składki do 2,0% sięgają ok. 5,90 zł miesięcznie. W związku z tym, że tylko niewielki odsetek osób w wieku poprodukcyjnym pracuje i odprowadza składki ZUS, konsekwencje analizowanych zmian nieznacznie odbijają się na dochodach tych grup.

4. Konsekwencje zmian opodatkowania i ubezpieczenia rolników

W tej części Raportu przeanalizowano konsekwencje przykładowych zmian w systemie opodatkowania rolników i rolniczych ubezpieczeń społecznych. Rolnicy, którzy prowadzą gospodarstwa rolne objęci są systemem podatku rolnego, podczas gdy osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej rozliczają się z podatku na zasadach PIT (por. Ramka 4). Podobny podział nie występuje w przypadku ubezpieczeń społecznych – zarówno osoby prowadzące gospodarstwa rolne, jak i osoby prowadzące działy specjalne produkcji rolnej objęte są systemem ubezpieczeń społecznych w Kasie Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych (KRUS).

W Tabeli 7 przedstawiono całkowite korzyści lub straty, które byłyby konsekwencją modyfikacji wysokości stawek podatku rolnego i ubezpieczeń społecznych w KRUS. Szacuje się, że dwukrotny wzrost podatku rolnego (system ROL-R1) stanowiłby dla gospodarstw dodatkowe obciążenie rządu 2,3 mld zł, a dwukrotny wzrost składek na ubezpieczenie społeczne (system ROL-R2) – dodatkowe 2,4 mld zł.

Proporcjonalnie do dochodów do dyspozycji w obu analizowanych systemach najwięcej tracą gospodarstwa domowe z pierwszej decylowej grupy dochodowej – w przypadku wzrostu podatku rolnego strata wynosi 1,8%, a w przypadku wzrostu składek KRUS – 2,5% dochodu do dyspozycji (Wykres 18). Taki efekt dystrybucyjny ma związek z tym, że znaczna część stosunkowo dużych gospodarstw rolnych w danych BBGD raportuje niskie dochody, co sytuje je w dolnej części rozkładu dochodu. Proporcjonalne efekty maleją w kolejnych decylowych grupach dochodowych do dziewiątej grupy decylowej włącznie, a dla gospodarstw z dziesiątej grupy decylowej nieznacznie rosną. Wykres przeciętnych bezwzględnych zmian w dochodzie do dyspozycji wskazuje, że w obu analizowanych systemach największe straty ponoszą gospodarstwa domowe z pierwszej i ostatniej grupy decylowej. Dwukrotny wzrost stawek podatku rolnego najbardziej negatywnie odbija się na dochodach gospodarstw domowych z górnej części rozkładu. Z kolei wzrost składek na ubezpieczenie społeczne rolników w większym stopniu dotyka najuboższe gospodarstwa domowe.

Ramka 4 Obecny system podatku rolnego i ubezpieczeń społecznych w KRUS

Wartość podatku rolnego zależy od powierzchni gospodarstwa, rodzaju i klasy użytków rolnych oraz okręgu podatkowego. Na podstawie tych właściwości ustalana jest liczba hektarów przeliczeniowych stanowiących podstawę opodatkowania. W przypadku gruntów rolnych do oszacowania podatku stosuje się przelicznik o równowartości pieniężnej 2,5 kwintala żyta za każdy hektar (ha) przeliczeniowy. Dla pozostałych gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne stosuje się przelicznik o równowartości 5 kwintali żyta za ha przeliczeniowy. Ceny skupu żyta wykorzystywane do ustalania wysokości podatku rolnego ogłaszane są przez Prezesa GUS w kwartale poprzedzającym dany rok podatkowy na podstawie średniej ceny skupu żyta za 11 wcześniejszych kwartałów. Rady gmin mogą podejmować uchwały o obniżeniu wartości średniej ceny skupu żyta na swoim obszarze administracyjnym. W 2015 r. dla celów obliczenia wartości podatku rolnego stosowana jest cena skupu żyta w wysokości 61,37 zł za kwintal.

System ubezpieczenia społecznego rolników obejmuje osoby prowadzące gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej oraz ich rodziny. Miesięczna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi 10% emerytury podstawowej w KRUS w przypadku osób prowadzących gospodarstwo rolne i 20% w przypadku osób prowadzących dział specjalny. Kwota emerytury podstawowej od której zależy wysokość składek emerytalno-rentowych wynosi obecnie 880,45 zł (marzec 2015 r.). Gdy rolnik użytkuje gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej 50 ha przeliczeniowych konieczne jest odprowadzanie dodatkowej składki uzależnionej od powierzchni przeliczeniowej gospodarstwa. Dodatkowa składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosi:

- 12% emerytury podstawowej, przy gospodarstwie o pow. przeliczeniowej do 100 ha;
- 24% emerytury podstawowej, przy gospodarstwie o pow. powyżej 100 do 150 ha;
- 36% emerytury podstawowej, przy gospodarstwie o pow. powyżej 150 do 300 ha;
- 48% emerytury podstawowej, przy gospodarstwie o pow. powyżej 300 ha.

Za rodzinę rolnik odprowadza składki o stałej wartości 10% emerytury podstawowej w KRUS bez względu na powierzchnię przeliczeniową gospodarstwa. Wysokość miesięcznej składki rolników na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie ogłaszana jest przez prezesa KRUS i wynosi obecnie 42 zł miesięcznie (marzec 2015).

Tabela 7 Całkowite roczne korzyści i straty (mld zł) gospodarstw domowych wynikające ze zmian w wysokości podatku rolnego i ubezpieczenia społecznego rolników

Wysokość ubezpieczenia w stosunku do wartości w systemie bazowym	Wysokość podatku rolnego w stosunku do wartości w systemie bazowym			
	50%	100%	150%	200%
50%	2,4	1,2	0,1	-1,1
100%	1,2	0,0	-1,2	-2,3
150%	-0,1	-1,2	-2,4	-3,5
200%	-1,3	-2,4	-3,6	-4,7

Wykres 18 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w podatku rolnym i ubezpieczeniu rolników: ROL-R1 i ROL-R2

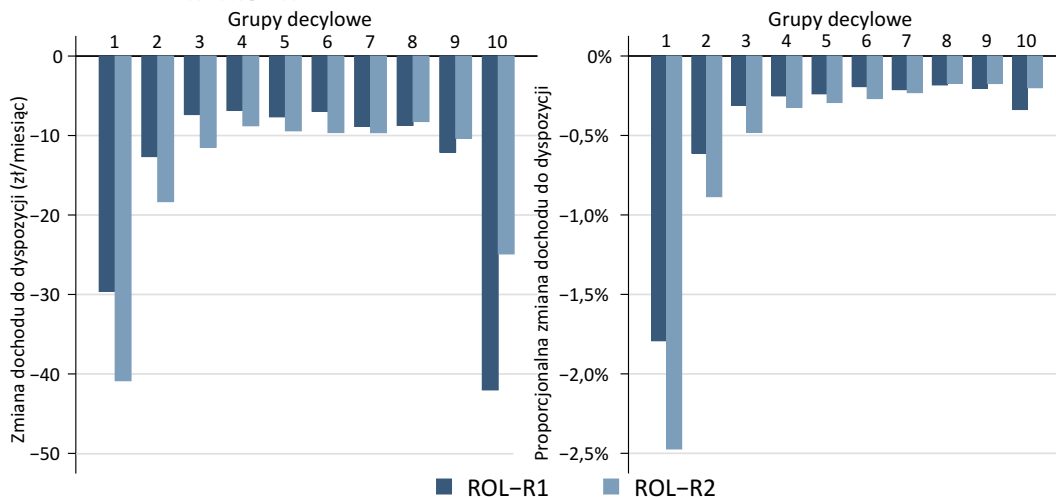


Tabela 7
Źródło: patrz Tabela 1.

Wykres 18
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowane systemy:
ROL-R1: dwukrotny wzrost podatku rolnego;
ROL-R2: dwukrotny wzrost ubezpieczeń rolników.

5. Konsekwencje zmian w zakresie wsparcia gospodarstw emerytów i rencistów

Emerytury i renty podlegają opodatkowaniu według skali podatkowej i objęte są obowiązkiem odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne. W związku z tym zmiany omówione w częściach 2 i 3, takie jak podniesienie kwoty wolnej od podatku, zmiana stawek podatkowych czy zmiana stawki ubezpieczenia zdrowotnego, w dużej mierze dotyczą także emerytów i rencistów.

W tej części Raportu poddano analizie koszt różnych sposobów waloryzacji rent i emerytur. Dodatkowym wsparciem dla emerytów i rencistów w polskim systemie podatkowo-świadczeniowym są dodatek i zasiłek pielęgnacyjny. Poniżej przedstawiono również przykładowe zmiany w zakresie tych świadczeń.

Ramka 5 Obecny system waloryzacji rent i emerytur oraz wsparcia w ramach zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego

Waloryzacja regulowana jest ustawą i polega na pomnożeniu emerytury lub renty brutto przez odpowiedni wskaźnik waloryzacji, ustawowo obliczany jako suma średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W 2014 r. wprowadzona została zmiana w ustawie, dopuszczająca w 2015 r. waloryzację kwotową, pod warunkiem że kwotowy wzrost rent i emerytur jest nie mniejszy niż ustawowo określona waloryzacja proporcjonalna. Na tej podstawie w marcu 2015 r. ogłoszono minimalny wzrost rent i emerytur w wysokości 36 zł brutto miesięcznie przy zakładanym wskaźniku waloryzacji na poziomie 101,08%. Według danych GUS wzrost wynagrodzeń i inflacja w 2014 r. wyniosły odpowiednio 3,4% i 0,0%, wobec czego ustawowy minimalny wskaźnik waloryzacji wyniósł 0,68%. Minimalne wartości wzrostu rent i emerytur w 2015 r. zostały określone na poziomie:

- 36 zł miesięcznie brutto w przypadku emerytur, emerytur pomostowych, rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, rent rodzinnych, świadczeń i zasiłków przedemerytalnych oraz niektórych innych świadczeń;
- 27 zł miesięcznie brutto w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy;
- 18 zł miesięcznie brutto w przypadku emerytur częściowych.

Wobec przewidywanej na rok 2015 inflacji na poziomie -0,5% i wzroście płac w wysokości 3,6% (NBP, 2015) wskaźnik waloryzacji w roku 2016 może wynieść 0,22%, czyli mniej niż wskaźnik szacowany na rok 2015.

Dodatek pielęgnacyjny przysługuje emerytom i rencistom, którzy zostali uznani za całkowicie niezdolnych do pracy lub samodzielnej egzystencji oraz osobom powyżej 75. roku życia. Dodatek w wysokości 208,17 zł miesięcznie według stanu na marzec 2015 r., wypłacany jest przez ZUS i po przekroczeniu odpowiedniego wieku przyznawany jest z urzędu. Dodatek waloryzowany jest corocznie odpowiednio do waloryzacji rent i emerytur.

Zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 153,00 zł miesięcznie stanowi formę wsparcia w wydatkach wynikających z konieczności opieki nad osobą niezdolną do samodzielnej egzystencji. Zasiłek wypłacany jest przez ośrodek pomocy społecznej:

- niepełnosprawnemu dziecku;
- osobie niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia, jeżeli legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- osobie, która ukończyła 75 lat.

Zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje, jeśli pobierany jest dodatek pielęgnacyjny. Kwota zasiłku pielęgnacyjnego podlega okresowej weryfikacji, podobnie jak kwoty pozostałych świadczeń rodzinnych (patrz Ramka 6).

Tabela 8 przedstawia całkowity koszt dla sektora finansów publicznych waloryzacji emerytur i rent przy różnych wskaźnikach waloryzacji oraz przy założeniu różnych minimalnych kwot waloryzacji. Przykładowo, koszt dla sektora finansów publicznych podniesienia rent i emerytur o 1% bez zastosowania kwoty minimalnej waloryzacji wynosi ok. 1,5 mld zł.

Tabela 8 Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych (mld zł) wynikające z różnych opcji waloryzacji rent i emerytur: podwyżki procentowe z minimalną kwotą waloryzacji

Minimalna kwota waloryzacji	% wskaźnik waloryzacji							
	0,0%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%
0 zł	0,00	0,75	1,51	2,27	3,03	3,78	4,55	5,30
20 zł	1,72	1,74	1,95	2,45	3,11	3,85	4,61	5,36
40 zł	3,43	3,44	3,47	3,60	3,89	4,34	4,90	5,55
60 zł	5,16	5,16	5,17	5,21	5,32	5,53	5,84	6,26
80 zł	6,88	6,89	6,90	6,91	6,95	7,05	7,22	7,46
100 zł	8,60	8,61	8,62	8,63	8,65	8,69	8,79	8,93

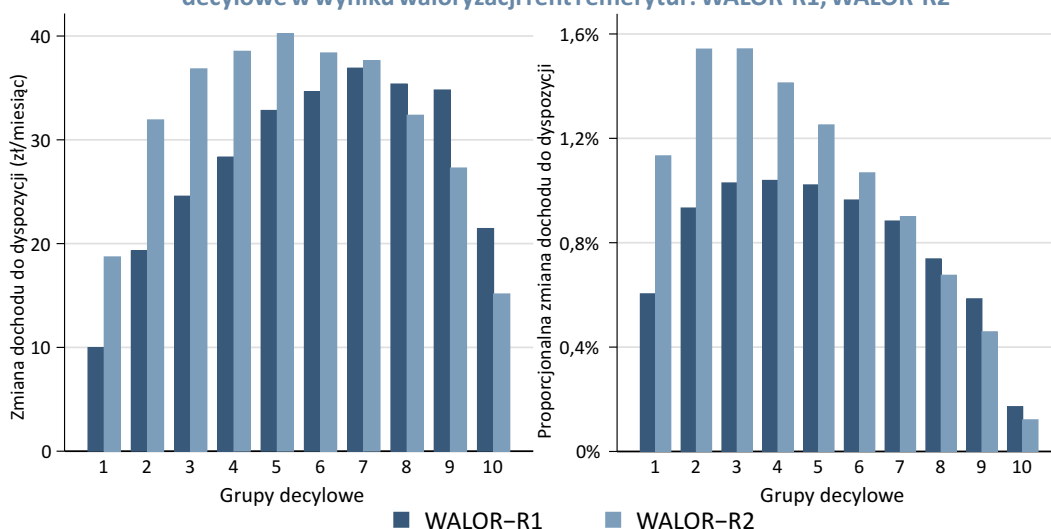
Tabela 8
Źródło: patrz Tabela 1.

Przy wprowadzeniu 20 zł brutto miesięcznie jako kwoty minimalnej waloryzacji bez zastosowania proporcjonalnej waloryzacji świadczeń, koszt ten wynosi ok. 1,7 mld zł. Kombinacja wskaźnika waloryzacji w wysokości 0,5% oraz minimalnej podwyżki w wysokości 40 zł brutto miesięcznie oznacza roczne korzyści dla gospodarstw domowych w wysokości ok. 3,4 mld zł.

W zależności od wielkości kwoty minimalnej i przyjętego wskaźnika waloryzacji reformy o podobnym koszcie będą miały różne efekty dla gospodarstw najbiedniejszych i najbogatszych. Przykładowo, wprowadzenie 3,5% waloryzacji rent i emerytur bez kwoty minimalnej kosztowałoby budżet ok. 5,3 mld zł (system WALOR-R1) – niemal tyle samo, co połączenie minimalnej podwyżki rent i emerytur o kwotę 60 zł brutto miesięcznie z zerową waloryzacją proporcjonalną (system WALOR-R2).

Jak wspomniano powyżej, pomimo zbliżonych kosztów, efekty dystrybucyjne analizowanych systemów dość istotnie się różnią, co przedstawiono na Wykresie 19. Najuboższe gospodarstwa domowe z dwóch pierwszych grup decylowych zyskują na wprowadzeniu kwoty minimalnej waloryzacji w systemie WALOR-R2 odpowiednio 18,70 i 31,90 zł miesięcznie. Przy waloryzacji proporcjonalnej (system WALOR-R1) ich korzyści maleją przeciętnie do 10,00 i 19,30 zł miesięcznie. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku najbogatszych gospodarstw domowych z dwóch najwyższych grup decylowych rozkładu dochodów, które na waloryzacji z kwotą minimalną zyskują średnio 27,30 i 15,20 zł miesięcznie, podczas gdy na waloryzacji proporcjonalnej zyskują więcej – 34,80 i 21,50 zł miesięcznie.

Wykres 19 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku waloryzacji rent i emerytur: WALOR-R1, WALOR-R2



Wykres 19
Źródło: patrz Tabela 1.
Uwagi: Modelowane systemy:
WALOR-R1: proporcjonalna waloryzacja o 3,5% bez kwoty minimalnej;
WALOR-R2: proporcjonalna waloryzacja o 0% z minimalną waloryzacją o 60 zł.

W Tabeli 9 przedstawiono całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych w wyniku podwojenia wartości dodatku i zasiłku pielęgnacyjnego. W przypadku zasiłku pielęgnacyjnego modelowane korzyści z tytułu jego podwyższenia dotyczą zarówno gospodarstw emerytów i rencistów, jak i innych gospodarstw z osobą niepełnosprawną.

Tabela 9 Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych (mld zł) w wyniku podwojenia zasiłku i dodatku pielęgnacyjnego

Analizowana zmiana	Korzyści (mld zł)
Podwojenie wysokości zasiłku pielęgnacyjnego	1,45
Podwojenie wysokości dodatku pielęgnacyjnego	6,04

Tabela 9
Źródło: patrz Tabela 1.

6. Zmiany w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi

W tej części Raportu przedstawiono konsekwencje wybranych kombinacji zmian elementów systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi (szczegółowe analizy systemu można znaleźć m.in. w Myck i in., 2013c). Na system ten składają się świadczenia rodzinne oraz korzyści podatkowe przysługujące rodzinom z dziećmi. Świadczenia rodzinne obejmują zasiłek rodzinny z dodatkami, jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka („becikowe”) oraz świadczenia opiekuńcze. W przypadku korzyści podatkowych najważniejszymi elementami wsparcia są ulga podatkowa na dzieci i możliwość wspólnego rozliczania się rodziców samotnie wychowujących dzieci. Wszystkie wymienione elementy systemu wsparcia rodzin opisane zostały w Ramce 6.

Ramka 6 Najważniejsze elementy obecnego systemu finansowego wsparcia rodzin z dziećmi

W obecnie obowiązującym systemie świadczeń rodzinnych zasiłek rodzinny wraz z dodatkami przyznawany jest rodzinom, których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego wynoszącego 574 zł miesięcznie (664 zł miesięcznie w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym). Wysokość zasiłku rodzinnego wypłacana jest w zależności od wieku dziecka: 77 zł miesięcznie przysługuje na dziecko do ukończenia piątego roku życia, 106 zł miesięcznie – na dziecko w wieku od 5 do 17 lat oraz 115 zł – na dziecko powyżej 18 roku życia, do ukończenia 24 roku życia, jeśli kontynuuje naukę. W zależności od sytuacji rodziny wypłacane są również dodatki do zasiłku rodzinnego:

- z tytułu urlopu wychowawczego – 400 zł miesięcznie;
- dla rodzin wielodzietnych – 80 zł miesięcznie na trzecie i każde kolejne dziecko w rodzinie;
- z tytułu urodzenia dziecka – jednorazowo 1 000 zł;
- z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego – 100 zł jednorazowo w roku szkolnym na dziecko uczące się;
- dla rodziców samotnie wychowujących dzieci – 170 zł miesięcznie na dziecko, jednak nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci; kwoty te są wyższe odpowiednio o 80 zł lub 160 zł w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci niepełnosprawne;
- z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego – 60 zł miesięcznie na dziecko do ukończenia piątego roku życia lub 80 zł miesięcznie na dziecko powyżej 5 roku życia do ukończenia 24 roku życia;
- z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania – w wysokości od 50 do 90 zł miesięcznie na dziecko w zależności od tego czy dziecko dojeżdża, czy mieszka w miejscowości szkoły (ze względu na brak takiej informacji w BBGD dodatek nie jest symulowany w modelu *SIMPL*).

W maju 2015 r. rząd wprowadził zasadniczą zmianę w sposobie oceny upoważnienia do pobierania zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami w postaci tzw. zasady „złotówka za złotówkę”, która wejdzie w życie w styczniu 2016 r. W wyniku tej reformy zmieni się sposób ograniczania uprawnień do zasiłku rodzinnego po przekroczeniu przez rodzinę kryterium dochodowego. W takiej sytuacji świadczenia będą wycofywane stopniowo, a nie, tak jak obecnie, całkowicie. Po przekroczeniu progu wysokość zasiłku rodzinnego ustalana będzie jako różnica pomiędzy pełną wysokością zasiłku, a kwotą dochodu przeliczoną na liczbę osób w rodzinie o jaką zostało przekroczone kryterium dochodowe.

Obok zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami uzupełniającym elementem systemu finansowego wsparcia rodzin w ramach świadczeń rodzinnych jest jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka - tzw. becikowe, w wysokości 1 000 zł. Zapomoga przysługuje rodzinom, w których dochód na osobę nie przekracza 1 922 zł miesięcznie.

Rodzinom wychowującym niepełnosprawne dziecko niezależnie od wysokości uzyskiwanych dochodów przysługuje zasiłek pielęgnacyjny w kwocie 153 zł miesięcznie. Świadczenie pielęgnacyjne jest przyznawane jeśli jedno z rodziców zrezygnowało z zatrudnienia, aby sprawować opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Całkowita miesięczna pomoc w ramach świadczenia pielęgnacyjnego wynosi obecnie 1 200 zł, zaś od początku przyszłego roku wzrośnie do 1 300 zł i od 2017 r. będzie corocznie waloryzowana.

Ramka 6 c.d.

System świadczeń opiekuńczych obejmuje ponadto specjalny zasiłek opiekuńczy przysługujący osobom opiekującym się osobą niepełnosprawną, które zrezygnowały z pracy i nie posiadają uprawnień do świadczenia pielęgnacyjnego. Przy przyznawaniu prawa do tego świadczenia obowiązuje kryterium dochodowe.

Zgodnie z zapisami ustawy o świadczeniach rodzinnych kwoty kryteriów dochodowych uprawniających do zasiłku rodzinnego, a także wysokość poszczególnych świadczeń rodzinnych podlegają weryfikacji co 3 lata. Kolejna weryfikacja przewidziana jest w listopadzie 2015 r., a 15 maja b.r. rząd przedstawił propozycje dotyczące weryfikacji wartości zarówno kryteriów dochodowych, jak i wartości zasiłków na najbliższe lata.

Bardzo ważnym elementem systemu finansowego wsparcia rodzin są preferencje podatkowe uwzględnione w systemie PIT, szerzej opisane w części 2 Raportu. Podatnicy z dziećmi korzystają z ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dzieci, a rodzice samotnie wychowujący dzieci mają możliwość skorzystania ze wspólnego rozliczenia podatku wraz z dzieckiem.

W obecnym systemie z ulgi podatkowej na dzieci skorzystać mogą wyłącznie podatnicy rozliczający się według skali podatkowej, zaś dla podatników posiadających jedno dziecko obowiązuje kryterium dochodowe. Według szacunków, gdyby grono osób uprawnionych do korzystania z ulgi na dzieci poszerzono o wszystkie pozostałe rodziny, tworząc efektywnie z tej ulgi powszechny zasiłek na dzieci, kosztowałoby to budżet państwa około 2,0 mld zł rocznie.

6.1 Konsekwencje wyższego wsparcia w ramach świadczeń rodzinnych

Poniżej przedstawiono konsekwencje zmian w wysokości zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami oraz kryterium dochodowego decydującego o wysokości przyznanych świadczeń. System bazowy, który posłużył do oszacowania kosztów modelowanych zmian uwzględnia ustalone już przez Parlament zmiany w funkcjonowaniu kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego, czyli tzw. zasadę „złotówka za złotówkę” (opisaną w Ramce 6).

W Tabeli 10 zestawiono całkowite wartości korzyści jakie odniosłyby gospodarstwa domowe w wyniku zmian wysokości progów dochodowych oraz zasiłku rodzinnego z dodatkami w zakresie od 0 do 25%. Przykładowo, wzrost wysokości progu o 25% rozszerza znacząco grono osób uprawnionych do zasiłku rodzinnego z dodatkami, w wyniku czego dochód tych gospodarstw zwiększa się o 1,2 mld zł rocznie.

Tabela 10 Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych (mld zł) wynikające z różnych kombinacji wzrostu wysokości świadczeń rodzinnych i wysokości kryterium dochodowego do świadczeń

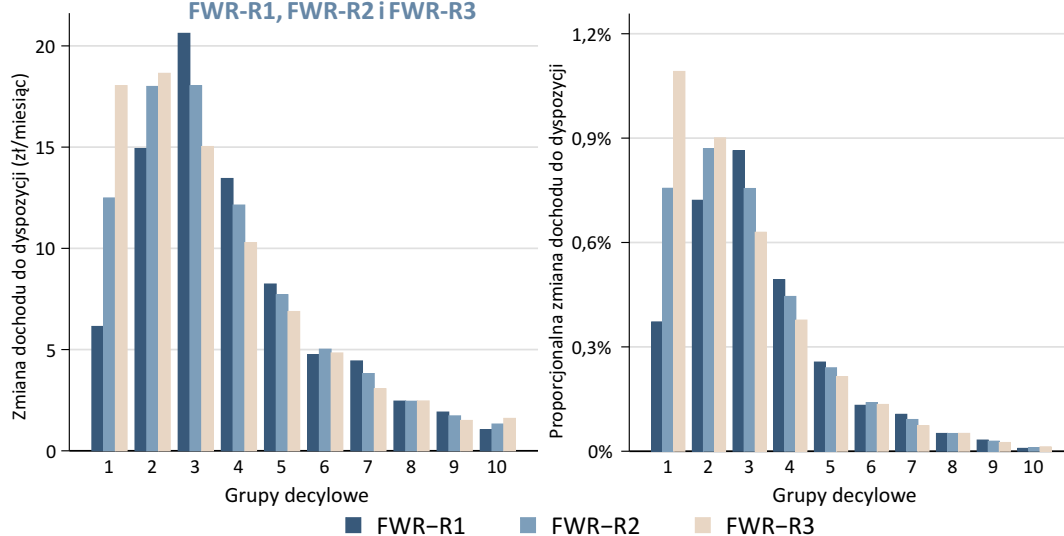
Tabela 10
Źródło: patrz Tabela 1.

Współczynnik podwyższenia kryterium dochodowego	Współczynnik podwyższenia wartości zasiłku rodzinnego z dodatkami					
	0%	5%	10%	15%	20%	25%
0%	0,00	0,26	0,52	0,78	1,04	1,31
5%	0,24	0,51	0,79	1,06	1,33	1,61
10%	0,47	0,75	1,04	1,32	1,61	1,90
15%	0,71	1,00	1,30	1,60	1,90	2,19
20%	0,95	1,26	1,56	1,87	2,18	2,49
25%	1,20	1,51	1,83	2,14	2,46	2,78

Na Wykresie 20 przedstawiono efekty dystrybucyjne trzech wybranych kombinacji zmian włączając wzrost wartości zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 5% i wysokości progu dochodowego o 20% (system FWR-R1), podwyżkę wartości zasiłku z dodatkami o 15% i wysokości progu o 10% (system FWR-R2) oraz podwyżkę wartości zasiłku z dodatkami o 25% przy niezmienionej wartości progu (system FWR-R3). Całkowity roczny koszt tych trzech scenariuszy dla sektora finansów publicznych jest zbliżony i wynosi odpowiednio 1,26 mld zł, 1,32 mld zł i 1,31 mld zł.

System FWR-R1 poprzez podwyższenie wysokości progu o 20% i wzrost wartości świadczeń o 5% łączy ze sobą efekty poszerzenia grona osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych oraz skierowania wyższych kwot świadczeń do rodzin uprawnionych do zasiłku z dodatkami. W wartościach bezwzględnych największy przeciętny wzrost dochodu do dyspozycji (o 20,60 zł miesięcznie) przypada na gospodarstwa z trzeciej grupy decylowej.

Wykres 20 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi: FWR-R1, FWR-R2 i FWR-R3



Wykres 20

Źródło: patrz Tabela 1.

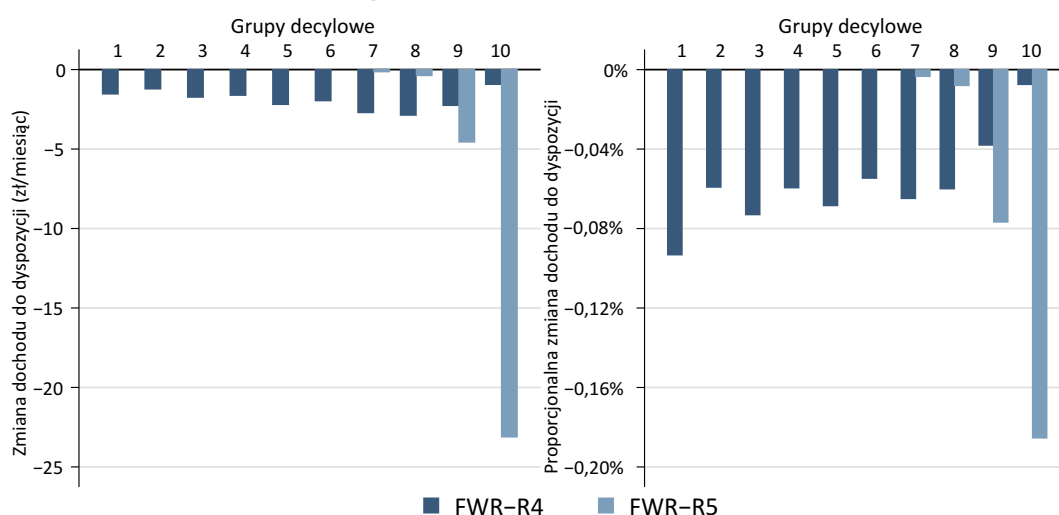
Uwagi: Modelowane systemy:
 FWR-R1: podwyżka wartości zasiłku i dodatków o 5% i progu o 20%;
 FWR-R2: podwyżka wartości o 15% i progu o 10%;
 FWR-R3: podwyżka wartości o 25% przy niezminionej wartości progu.

W rodzinach z drugiej i czwartej grupy dochodowej wzrost dochodu do dyspozycji wynosi odpowiednio 14,90 zł i 13,50 zł miesięcznie, podczas gdy w gospodarstwach z piątej i pierwszej grupy wartości te wynoszą odpowiednio 8,20 zł i 6,10 zł miesięcznie. Relatywnie do dochodów przeciętne korzyści gospodarstw domowych z wprowadzenia systemu FWR-R1 wynoszą mniej niż 1% dochodu do dyspozycji. W porównaniu do systemu FWR-R1, reforma FWR-R2 przynosi w wartościach bezwzględnych więcej korzyści gospodarstwom z pierwszej i drugiej grupy decylowej (przeciętnie 12,50 zł i 18,00 zł miesięcznie). Reforma FWR-R3, która zakłada wzrost wysokości świadczeń o 25% i brak zmian w kryterium dochodowym, przynosi największe przeciętne korzyści rodzinom w najniższych decylowych grupach dochodowych i nie poszerza grupy gospodarstw uprawnionych do zasiłku. Proporcjonalnie do dochodu przeciętne korzyści z wprowadzenia systemu FWR-R3 są najwyższe w pierwszej grupie decylowej (1,1% dochodu do dyspozycji) i maleją stopniowo w kolejnych grupach decylowych.

6.2 Becikowe i ulga na dzieci – przykłady możliwości ograniczenia wydatków

Kolejnymi modelowanymi opcjami reform w zakresie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi są dwie opcje ograniczenia wsparcia w formie likwidacji jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka tzw. becikowego oraz rozszerzenie kryterium dochodowego w funkcjonowaniu ulgi na dzieci.

Wykres 21 Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe w wyniku zmian w systemie finansowego wsparcia rodzin z dziećmi: FWR-R4 i FWR-R5



Wykres 21

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Modelowane systemy:
 FWR-R4: wycofanie becikowego;
 FWR-R5: rozszerzenie kryterium do ulgi na dzieci.

Likwidacja becikowego zmniejszyłaby dochody gospodarstw domowych o około 0,3 mld zł (scenariusz FWR-R4). Z kolei rozszerzenie na rodziny z dwójką i większą liczbą dzieci kryterium dochodowego przy przyznawaniu ulgi na dzieci obowiązującego dla rodzin z jednym dzieckiem (112 tys. zł rocznie) spowodowałoby ograniczenie dochodów gospodarstw domowych o około 0,5 mld zł (scenariusz FWR-R5). Efekty dystrybucyjne tych zmian przedstawione zostały na Wykresie 21.

Na wycofaniu becikowego tracą przede wszystkim rodziny od pierwszej do dziewiątej decylowej grupy dochodowej. Ze względu na obowiązujące kryterium dochodowe do becikowego, duża część rodzin z wyższych grup dochodowych obecnie nie otrzymuje tej zapomogi. Z kolei na ograniczeniu korzyści z ulgi na dzieci wśród wszystkich rodzin o dochodach powyżej 112 tys. zł rocznie tracą gospodarstwa z górnej części rozkładu dochodów. Przeciętnie najwięcej tracą gospodarstwa z dziesiątej grupy decylowej, których dochód zmniejsza się przeciętnie o 23,10 zł miesięcznie, co odpowiada spadkowi o około 0,2%.

Podsumowanie

Okres poprzedzający wybory do Parlamentu to szczególny moment na dyskusję dotyczącą potencjalnych zmian w systemie opodatkowania gospodarstw domowych oraz poziomu ich wsparcia za pośrednictwem świadczeń socjalnych. Najbliższe miesiące będą zatem zapewne obfitować w propozycje reform, z których część stanie się elementami oficjalnych partyjnych programów wyborczych.

Uwaga opinii publicznej w ostatnim czasie była poświęcona głównie zmianom w wysokości kwoty wolnej od podatku. Jak podkreślono w niniejszym Raporcie kwota wolna jest tylko jednym z wielu elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego, których zmianę można rozważyć przy planowaniu reform społeczno-gospodarczych.

Głównym celem Raportu jest zwrócenie uwagi na szeroką gamę możliwości zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym oraz wskazanie konkretnych kosztów i korzyści wynikających z poszczególnych rozwiązań. W Raporcie przedstawiono wyliczenia bezpośrednich konsekwencji wybranych reform dla sektora finansów publicznych oraz dystrybucyjne efekty wprowadzenia modelowanych zmian w podziale na grupy dochodowe i wybrane rodzaje rodzin. W równocześnie opublikowanym III Raporcie Przedwyborczym (Myck i in., 2015b) połączono zmiany różnych elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego w zestawy reform o tych samych całkowitych konsekwencjach dla budżetu państwa wynoszących pięć miliardów złotych rocznie, ale o silnie zróżnicowanych implikacjach dla gospodarstw domowych względem poziomu ich dochodu.

Oba Raporty ilustrują różne możliwości reform przynoszących korzyści lub straty dla różnych grup społecznych. Raporty nie stanowią propozycji programów wyborczych, a ich celem jest nakierowanie debaty publicznej na rozwiązania w systemie podatkowo-swiadczeniowym, którym przypisane są konkretne konsekwencje finansowe. Raporty mogą posłużyć temu, aby dyskusja dotycząca zmian w systemie mogła oprzeć się na szczegółowych wyliczeniach przypisanych proponowanym rozwiązaniom, a programy wyborcze zostały skonstruowane tak, by składane deklaracje nie były obietnicami bez finansowego pokrycia.

Bibliografia

- Adam, S., Brewer, M. 2010. Couple Penalties and Premiums in the UK Tax and Benefit System. *IFS Briefing Note* no. 102.
- Adam, S., Browne, J., Emmerson, C., Hood, A., Johnson, P., Joyce, R., Miller, H., Phillips, D., Pope, T., Roantree, B. 2015. Taxes and Benefits: The Parties' Plans. *Institute for Fiscal Studies*.
- Bargain, O., Orsini, K., Peichl, A. 2014. Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New Results. *Journal of Human Resources* 49 (3): 723-838.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha. M 2007. As SIMPL as that: Introducing a TaxBenefit Microsimulation Model for Poland. *IZA Discussion Paper Series* No. 2988.
- Blundell, R. 2000. Work incentives and in-work benefit reforms: A review. *Oxford Review of Economic Policy* 16: 27-44.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., Meghir, C. 2000. The labour market impact of the working families' tax credit. *Fiscal Studies* 21: 75-103.
- Clark, T., Dilnot, A., Goodman, A., Myck, M. 2002: Taxes and Transfers. *Oxford Review of Economic Policy* 18(2): 187-201.

Dearing, H., Hofer, H., Lietz, C., Winter-Ebmer, R., Wrohlich, K. 2007. Why Are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Microsimulation Analysis. *Fiscal Studies* 28(4): 463-495.

Domitrz, A., Myck, M., Morawski, L., Semeniuk, A. 2013. Dystrybucyjny wpływ reform podatkowo-świadczeniowych wprowadzonych w latach 2006-2011. *Bank i Kredyt* 44(3).

Haan, P., Morawski, L., Myck, M. 2008. Taxes, Benefits and Financial Incentives to Work. The United Kingdom, Germany and Poland Compared. *Bank i Kredyt* 39(1): 5-33.

Haan, P., Myck, M. 2007. Apply with Caution: Introducing UK-style income support in Germany. *Fiscal Studies* 28/1: 43-72.

Haan, P., Myck, M. 2012. Multi-family households in a labour supply model: a calibration method with application to Poland. *Applied Economics* 22: 2907 - 2919.

Kurowska, A., Myck, M., Wrohlich, K. 2015. Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children in Poland. *CenEA Working Paper* 02/2015.

Melguizo, A., González-Páramo, J.M. 2013. Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach. *SERIEs* 4: 247–271.

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., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. 2011a. Raport Przedwyborczy CenEA. Część 1: Kto zyskał, a kto stracił. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 01/11.

Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. 2011b. Raport Przedwyborczy CenEA. Część 2: Kto zyska, a kto straci i ile to będzie kosztowało. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 02/11.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2013a. Ponowne „mrożenie” PIT w kontekście zmian podatkowych od 2009 roku. *Komentarz CenEA* 06.11.2013.

Myck, M., Kundera, M., Oczkowska, M. 2013b. Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 01/2013.

Myck, M., Kundera, M., Oczkowska, M. 2013c. Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: przykłady modyfikacji w systemie podatkowym. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 02/2013.

Myck, M., Kurowska, A., Kundera M. 2013d. Financial Support for Families with Children and its Trade-offs: Balancing Redistribution and Parental Work Incentives. *Baltic Journal of Economics* 13(2): 59-84.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014a. Zreformowana ulga by ulżyć rodzicom. *Komentarz CenEA* 19.09.2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014b. Plany nowego rządu - „złotówka za złotówkę” zasadniczą zmianą w systemie wsparcia rodzin z dziećmi. *Informacja prasowa CenEA* 06.10.2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014c. Projekt budżetu na rok 2015 - jak plany odczują domowe budżety? *Komentarz CenEA* 29.10.2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2014d. Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych: modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 02/2014.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015a. VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i zróżnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej. *I Raport Przedwyborczy CenEA*.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015b. Przedwyborcze pięć miliardów: jak je wydać i skąd je wziąć. *III Raport Przedwyborczy CenEA*.

Myck, M., Morawski, L., Domitrz, A., Semeniuk, A. 2011. Raport Przedwyborczy CenEA 2011. Część 1: Kto zyskał, a kto stracił. *Raport Mikrosymulacyjny CenEA* 01/11.

Myck, M., Najsztub, M. 2015. Data and model cross-validation to improve accuracy of microsimulation results: estimates for the Polish Household Budget Survey. *International Journal of Microsimulation*: w druku.

Myck, M., Oczkowska, M. 2015. Distribution of the VAT burden in Poland by income group and demographic characteristics, *Free Policy Brief* April 2015.

NBP. 2015. Raport o inflacji – marzec 2015.

Spis aktów prawnych wykorzystanych do przygotowania Raportu

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3291).

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1118 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 1682).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 1991 nr 80 poz. 350 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004 nr 210 poz. 2135 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 1984 nr 52 poz. 268 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991 nr 7 poz. 24 ze zm.).

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2001 nr 71 poz. 734 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.).

Analizy przedstawione w Raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl). Raport powstał w ramach projektu „Deklaracje i rzeczywistość: podatki i świadczenia w roku wyborczym” realizowanego w programie „Obywatele dla Demokracji” finansowanym z Funduszy EOG.

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2013 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 Raporcie 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).

Monika Oczkowska jest starszym analitykiem, Michał Kundera i Mateusz Najsztub są analitykami w CenEA.

Poprzez Fundusze EOG i Fundusze Norweskie, Islandia, Liechtenstein i Norwegia przyczyniają się do zmniejszania nierówności społecznych i ekonomicznych oraz wzmocnienia relacji dwustronnych z państwami beneficjentami w Europie. Trzy państwa ściśle współpracują z UE na podstawie Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Porozumienie EOG). W okresie 2009–2014 wartość funduszy EOG i funduszy norweskich wynosi 1,79 miliarda euro. Norwegia zapewnia około 97% łącznego finansowania. Fundusze są dostępne dla organizacji pozarządowych, instytucji badawczych i szkół wyższych, sektora publicznego i sektora prywatnego w 12 nowoprzyjętych państwach członkowskich UE oraz Grecji, Portugalii i Hiszpanii. W ich ramach ma miejsce szeroka współpraca z podmiotami z państw darczyńców, a przedsięwzięcia mogą być wdrażane do 2016 r. Najważniejsze obszary wsparcia obejmują ochronę środowiska i zmiany klimatyczne, badania i stypendia, społeczeństwo obywatelskie, ochronę zdrowia i wsparcie dla dzieci, równość płci, sprawiedliwość i dziedzictwo kulturowe.



Raport powstał w ramach projektu *Deklaracje i rzeczywistość: podatki i świadczenia w roku wyborczym* realizowanego w programie *Obywatele dla Demokracji* finansowanym z Funduszy EOG.