

Przedwyborcze pięć miliardów: jak je wydać i skąd je wziąć

Michał Myck
Michał Kundera
Mateusz Najsztub
Monika Oczkowska

Wstęp

W niniejszym Raporcie przedstawiono analizy konsekwencji przykładowych pakietów reform, łączących różne zmiany elementów systemu podatkowo-świadczeniowego. Raport stanowi kontynuację wyliczeń przedstawionych w II Raporcie Przedwyborczym CenEA (Myck i in., 2015), a analizowane pakiety skonstruowane zostały w taki sposób, by odzwierciedlać różne priorytety dystrybucyjne z punktu widzenia wpływu jaki modelowane rozwiązania mają na sytuację finansową gospodarstw domowych. Modelowane pakiety reform przedstawiono z jednej strony analizując sposoby zwiększenia zasobności portfeli gospodarstw domowych poprzez obniżenie bezpośredniego obciążenia podatkowego albo podniesienie wysokości świadczeń socjalnych, a z drugiej strony pokazano, jak dochody gospodarstw ograniczyć podnosząc podatki lub tnąc wartości zasiłków. Zarówno w przypadku reform zwiększających, jak i zmniejszających dochody gospodarstw domowych, pakiety zostały skalibrowane w taki sposób, by całkowite konsekwencje każdego z nich wynosiły około 5 mld złotych rocznie.

Pakiety są przykładami możliwych rozwiązań i nie stanowią przedwyborczych propozycji zmian w systemie. Celem tych przykładów jest ilustracja sposobu, w jaki można łączyć zmiany różnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego i jakie są tego dystrybucyjne konsekwencje. Podobnie jak w przypadku reform analizowanych w II Raporcie Przedwyborczym (Myck i in. 2015) symulacje zostały opracowane w oparciu o model mikrosymulacyjny SIMPL wykorzystując dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2013 r. (stosownie zindeksowane i przeważone dla celów mikrosymulacyjnych; szczegóły metodologiczne – por. II Raport Przedwyborczy CenEA oraz Załącznik do II Raportu dostępny online). Szczegółowy opis obecnego stanu w zakresie elementów systemu podatkowo-świadczeniowego, których potencjalne zmiany analizowane są w niniejszym Raporcie można znaleźć w II Raporcie Przedwyborczym. W pierwszej części Raportu przedstawiamy cztery pięciomiliardowe pakiety reform na różne sposoby zwiększające dochody gospodarstw domowych, a w drugiej części pakiety, które w różny sposób je ograniczają. W pierwszym przypadku wprowadzenie każdego z takich pakietów oznaczałoby roczny pięciomiliardowy koszt, a w drugim pięciomiliardową korzyść dla sektora finansów publicznych. Wyniki przedstawione zostały w wymiarze dystrybucyjnym w postaci przeciętnych korzyści (lub strat) w gospodarstwach domowych w poszczególnych dochodowych grupach decylowych.¹

1. Jak wydać przedwyborcze pięć miliardów

W tej części Raportu przedstawiono cztery pakiety reform, których wprowadzenie kosztowałoby sektor finansów publicznych około 5 mld zł rocznie. Pakiety zostały skonstruowane w taki sposób, by:

- przeciętne korzyści gospodarstw domowych rozłożone były równomiernie w wymiarze bezwzględny (Pakiet 1a);
- przeciętne korzyści gospodarstw domowych rozłożone były równomiernie proporcjonalnie do dochodu (Pakiet 1b);
- przeciętne bezwzględne i proporcjonalne korzyści gospodarstw domowych malały wraz ze wzrostem dochodu do dyspozycji (Pakiet 1c);
- przeciętne bezwzględne i proporcjonalne korzyści gospodarstw domowych rosły wraz ze wzrostem dochodu do dyspozycji (Pakiet 1d).

¹ Dochodowe grupy decylowe to grupy gospodarstw, z których każda zawiera 10% populacji, przy czym w pierwszej grupie znajduje się 10% populacji o najniższym dochodzie (biorąc pod uwagę tzw. dochód ekwiwalentny, czyli dochód uwzględniający strukturę gospodarstwa domowego stosując zmodyfikowaną skalę ekwiwalentną OECD), w drugiej – kolejne 10% itd., aż do dziesiątej grupy, która obejmuje 10% populacji o najwyższym dochodzie.

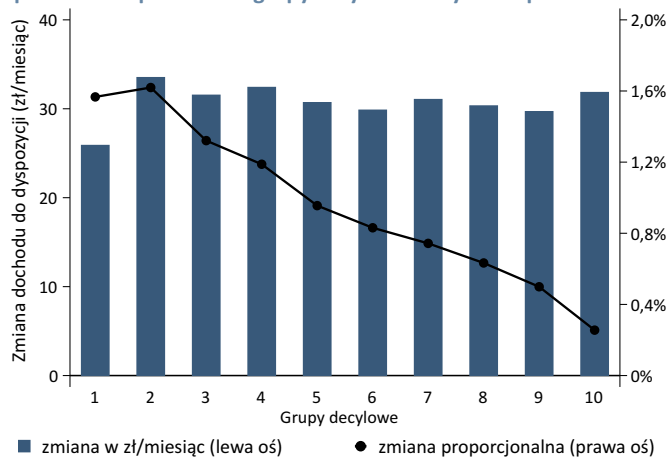
Pakiet 1a Przeciętne korzyści rozłożone równomiernie w wymiarze bezwzględnym

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- podniesienie wartości kosztów uzyskania przychodu o 100%;
- podniesienie kwoty zasiłku pielęgnacyjnego o 100%;
- podniesienie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 20%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 4,99 mld zł rocznie.

Wykres 1a Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 1a



Efektom wprowadzenia zmian w ramach Pakietu 1a jest przeciętny wzrost dochodu do dyspozycji w gospodarstwach domowych o około 31,00 zł miesięcznie we wszystkich grupach decylowych. Proporcjonalnie do dochodu w największym stopniu zyskują gospodarstwa z pierwszych dwóch grup decylowych (około 1,6%), a najmniej – gospodarstwa z najwyższej grupy decylowej (0,3%).

Wykres 1a

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

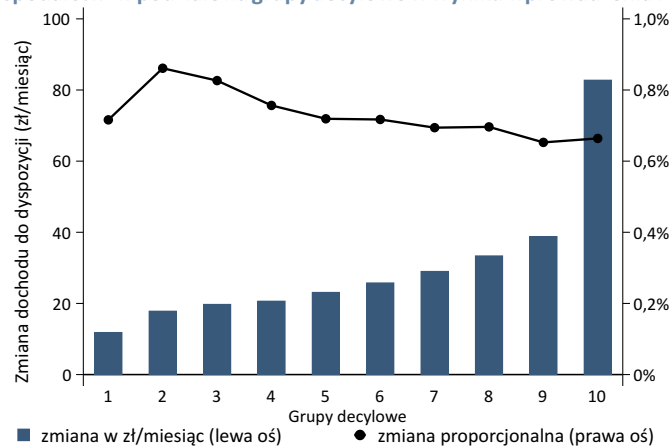
Pakiet 1b Przeciętne korzyści rozłożone równomiernie proporcjonalnie do dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- podniesienie wartości kosztów uzyskania przychodu o 60%;
- zwiększenie wysokości odpisu podatkowego składki zdrowotnej z 7,75% do 8,25%;
- podniesienie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 10%;
- obniżenie drugiej stawki podatku dochodowego z 32% do 30%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 4,95 mld zł rocznie.

Wykres 1b Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 1b



Przeciętne proporcjonalne korzyści wynikające z wprowadzenia Pakietu 1b rozkładają się mniej więcej równomiernie w poszczególnych grupach decylowych wynosząc około 0,7% dochodu do dyspozycji. W bezwzględnych wartościach największej korzyści odnoszą gospodarstwa z najwyższej grupy decylowej, których dochody rosną przeciętnie o 82,80 zł miesięcznie, podczas gdy dochody 10% najbiedniejszych gospodarstw rosną przeciętnie o około 11,80 zł miesięcznie.

Wykres 1b

Źródło: patrz Wykres 1a.

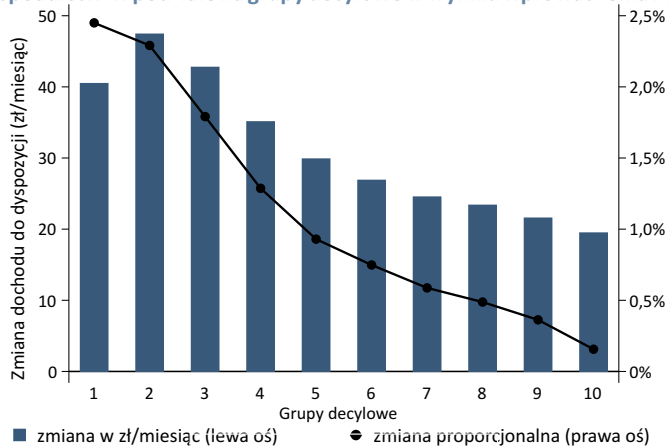
Pakiet 1c Przeciętne bezwzględne i proporcjonalne korzyści maleją wraz ze wzrostem dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- podniesienie wysokości kwoty wolnej od podatku o 20%;
- podniesienie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 45%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 5,02 mld zł rocznie.

Wykres 1c Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 1c



W wyniku wprowadzenia Pakietu 1c najwyższe proporcjonalne korzyści odnoszą gospodarstwa z dolnej części rozkładu dochodu. Przeciętnie dochód do dyspozycji gospodarstw z pierwszej i drugiej grupy decylowej rośnie odpowiednio o 2,4% i 2,3%. W wartościach bezwzględnych wzrost dochodu wynosi odpowiednio 40,50 i 47,40 zł miesięcznie. Najbogatsze 10% gospodarstw domowych przeciętnie zyskuje tylko 0,2% (19,50 zł miesięcznie).

Wykres 1c

Źródło: patrz Wykres 1a.

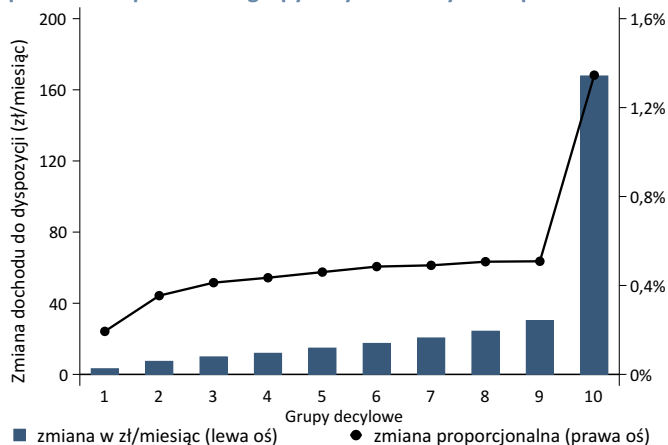
Pakiet 1d Przeciętne bezwzględne i proporcjonalne korzyści rosną wraz ze wzrostem dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- podniesienie progu podatkowego o 30%;
- obniżenie drugiej stawki podatkowej z 32% do 28%;
- obniżenie wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne z 9,00% do 8,75% i zwiększenie odpisu podatkowego składki z 7,75% do 8,00%;
- likwidacja progu dochodowego przy przyznawaniu „becikowego”;
- likwidacja progu dochodowego do ulgi podatkowej na dzieci dla rodzin z jednym dzieckiem.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 5,02 mld zł rocznie.

Wykres 1d Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 1d



Efektom wprowadzenia Pakietu 1d są korzyści, które koncentrują się na gospodarstwach domowych z najwyższej dochodowej grupy decylowej. Przeciętnie gospodarstwa z tej grupy zyskują 167,80 zł miesięcznie, co stanowi około 1,3% dochodu do dyspozycji. Korzyści gospodarstw z najniższej grupy decylowej wynoszą 3,20 zł miesięcznie, co odpowiada 0,2% dochodu do dyspozycji.

Wykres 1d

Źródło: patrz Wykres 1a.

2. Skąd wziąć przedwyborcze pięć miliardów

W drugiej części Raportu przedstawiono cztery pakiety reform, których wprowadzenie przynosi straty gospodarstw domowym, jednoznacznie z korzyściami dla sektora finansów publicznych. Podobnie jak w poprzedniej części Raportu każdy pakiet skalibrowano do około 5 mld zł rocznie, zaś od strony dystrybucyjnej pakiety zostały skonstruowane w taki sposób, by:

- przeciętne straty gospodarstw domowych rozłożone były równomiernie w wymiarze bezwzględnym (Pakiet 2a);
- przeciętne straty gospodarstw domowych rozłożone były równomiernie proporcjonalnie do dochodu (Pakiet 2b);
- przeciętne bezwzględne i proporcjonalne straty gospodarstw domowych malały wraz ze wzrostem dochodu do dyspozycji (Pakiet 2c);
- przeciętne bezwzględne i proporcjonalne straty gospodarstw domowych rosły wraz ze wzrostem dochodu do dyspozycji (Pakiet 2d).

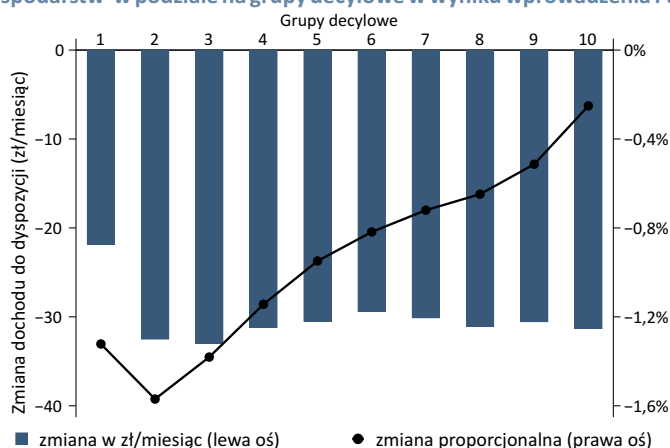
Pakiet 2a Przeciętne straty rozłożone równomiernie w wymiarze bezwzględnym

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-swiadczeniowym:

- obniżenie wysokości kwoty wolnej od podatku o 5%;
- obniżenie wartości kosztów uzyskania przychodu o 60%;
- obniżenie maksymalnych wartości ulgi na dzieci o 25%;
- obniżenie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 20%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 4,87 mld zł rocznie.

Wykres 2a Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 2a



Przeciętne straty gospodarstw domowych będące konsekwencją wprowadzenia Pakietu 2a wynoszą około 30,00 zł miesięcznie, z wyjątkiem pierwszej dochodowej grupy decylowej, w której przeciętne straty są nieznacznie niższe, wynosząc 21,80 zł. Proporcjonalnie do dochodu do dyspozycji najbardziej tracą pierwsze trzy grupy dochodowe – przeciętnie od 1,3% do 1,6% dochodu. Proporcjonalne straty są najniższe wśród 10% najbogatszych gospodarstw wynosząc około 0,3% dochodu.

Wykres 2a

Źródło: patrz Wykres 1a.

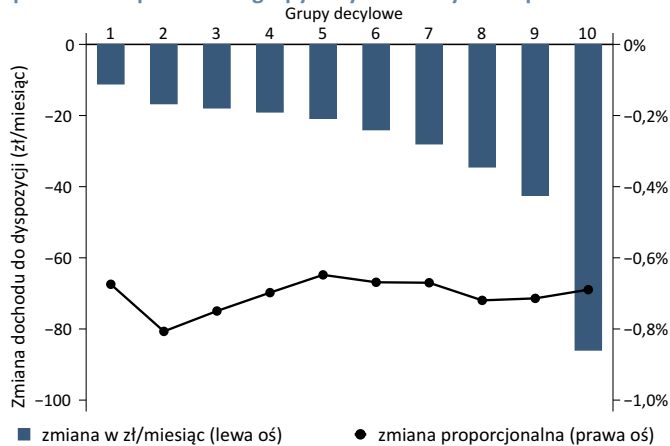
Pakiet 2b Przeciętne straty rozłożone równomiernie proporcjonalnie do dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- podniesienie wysokości składki rentowej po stronie pracownika z 1,5% do 2,5%;
- obniżenie maksymalnych wartości ulgi podatkowej na dzieci o 5%;
- podniesienie drugiej stawki podatkowej z 32% do 34%;
- obniżenie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 10%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 4,92 mld zł rocznie.

Wykres 2b Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 2b



Przeciętne proporcjonalne straty wynikające z wprowadzenia Pakietu 2b we wszystkich dochodowych grupach decylowych wynoszą około 0,7% dochodu. W wartościach bezwzględnych pakiet ten przekłada się na straty wśród najbiedniejszych 10% populacji wynoszące przeciętnie około 11,10 zł miesięcznie. Straty te rosną wśród zamożniejszych gospodarstw domowych, dla najwyższej grupy decylowej wynosząc 86,00 zł miesięcznie.

Wykres 2b
Źródło: patrz Wykres 1a.

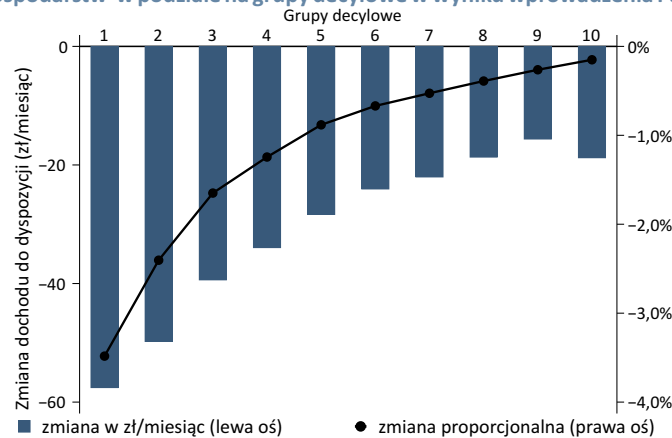
Pakiet 2c Przeciętne bezwzględne i proporcjonalne straty maleją wraz ze wzrostem dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- likwidacja „becikowego”;
- likwidacja zasiłku pielęgnacyjnego;
- obniżenie kwot zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami o 40%;
- podniesienie wysokości ubezpieczeń społecznych rolników o 50%.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 4,94 mld zł rocznie.

Wykres 2c Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 2c



Skutkiem wprowadzenia Pakietu 2c są najbardziej odczuwalne straty wśród najbiedniejszych gospodarstw domowych – zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i proporcjonalnie do dochodu do dyspozycji. Przeciętne straty wśród najbiedniejszych 10% populacji wynoszą 57,60 zł miesięcznie, co odpowiada 3,5% dochodu do dyspozycji, podczas gdy przeciętne straty wśród najbogatszych 10% gospodarstw to około 18,80 zł miesięcznie, co stanowi 0,2% dochodu do dyspozycji.

Wykres 2c
Źródło: patrz Wykres 1a.

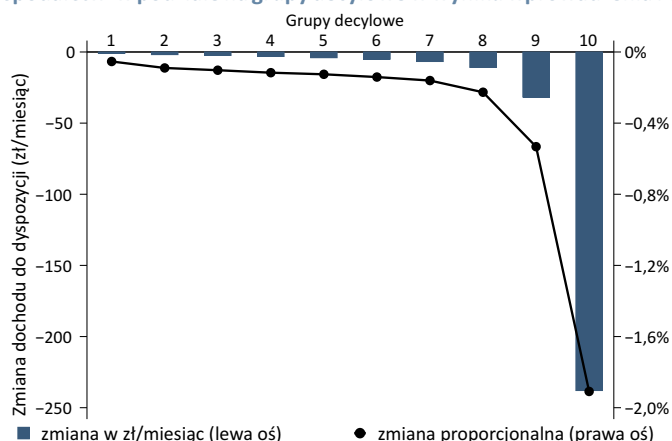
Pakiet 2d Przeciętne bezwzględne i proporcjonalne straty rosną wraz ze wzrostem dochodu

W skład analizowanego pakietu wchodzi następujące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym:

- wprowadzenie trzeciej, środkowej, stawki podatkowej na poziomie 25%, obowiązującej powyżej progu w wysokości 44 490 zł;
- podniesienie najwyższej stawki podatkowej z 32% do 33%;
- podniesienie wysokości składki rentowej po stronie pracownika z 1,5% do 1,75%;
- ograniczenie ulgi podatkowej na dzieci dla wszystkich rodzin z dochodami do opodatkowania powyżej 112 tys. zł rocznie.

Całkowity koszt pakietu dla sektora finansów publicznych: 5,03 mld zł rocznie.

Wykres 2d Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw w podziale na grupy decylowe w wyniku wprowadzenia Pakietu 2d



Przeciętne straty gospodarstw domowych z najwyższej dochodowej grupy decylowej wynikające z wprowadzenia Pakietu 2d wynoszą 237,90 zł miesięcznie, co stanowi około 1,9% dochodu do dyspozycji tych gospodarstw. Straty najbiedniejszych 10% gospodarstw to zaledwie 0,90 zł miesięcznie, co stanowi mniej niż 0,1% ich dochodu do dyspozycji.

Wykres 2d

Źródło: patrz Wykres 1a.

Podsumowanie

Celem analiz przedstawionych w niniejszym Raporcie jest pokazanie różnych sposobów wykorzystania wybranych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego w celu zwiększenia lub obniżenia dochodów gospodarstw domowych o pięć miliardów złotych rocznie. Przedstawione przykłady ilustrują możliwości wpływania na poziom dochodów gospodarstw domowych zarówno za pośrednictwem obciążeń w systemie ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego i podatków bezpośrednich, jak i wybranych elementów systemu świadczeń socjalnych.

Wykorzystując różne elementy systemu podatkowo-świadczeniowego, przy tym samym całkowitym koszcie analizowanych zmian można w różny sposób oddziaływać na dystrybucyjne konsekwencje modelowanych reform i w związku z tym planować czy korzyści z nich płynące w większym stopniu trafią do gospodarstw zamożniejszych, uboższych, czy rozłożą się mniej więcej równomiernie w całym rozkładzie dochodów. Przy wyborze konkretnych rozwiązań najczęściej bierze się pod uwagę nie tylko ich wpływ na sytuację materialną poszczególnych grup dochodowych, ale również stopień w jakim oddziałują one na dochody wybranych grup demograficznych, na przykład rodzin z dziećmi, czy osób starszych. Przykłady wpływu zmian wybranych elementów systemu na dochody różnych grup populacji wraz z szeregiem innych analiz zaprezentowano w II Raporcie Przedwyborczym CenEA (Myck i in. 2015).

Przy interpretacji wyników i planowaniu zmian w systemie należy mieć na uwadze fakt, iż efekty analizowanych w obydwu Raportach reform to tzw. efekty pierwszego rzędu, czyli bezpośredni, natychmiastowy wpływ rozpatrywanych zmian na dochody gospodarstw domowych. Choć efekty te w największym stopniu decydują o dystrybucyjnym wpływie reform podatkowo-świadczeniowych, to planując rozwiązania w sferze podatków i świadczeń należy też mieć na uwadze ich potencjalny wpływ na długoterminowe decyzje gospodarstw domowych dotyczące w szczególności zatrudnienia i wydatków.

Choć międzynarodowa literatura akademicka wskazuje na umiarkowany wpływ reform podatkowo-świadczeniowych na poziom podaży pracy, to przy szeroko zakreślonych zmianach w wysokości opodatkowania i zasiłków socjalnych efekt ten może być zauważalny. Należy jednak zaznaczyć, że behawioralny wpływ ciężaru opodatkowania lub wysokości zasiłków może być daleki od prostej intuicji (Haan i in., 2008; CBO, 2007; Kurowska i in., 2015).

Analizy zaprezentowane w II i III Raporcie Przedwyborczym CenEA, choć same w sobie nie stanowią elementów wyborczej kampanii, mogą stać się punktem odniesienia do szerokiej dyskusji dotyczącej planów w polityce społeczno-gospodarczej w Polsce na kolejne lata.

Bibliografia

CBO. 2007. The Effect of Tax Changes on Labor Supply in CBO's Microsimulation Tax Model. *Congressional Budget Office Background Paper*.

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.

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.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015. Przedwyborcze miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. *II Raport Przedwyborczy CenEA*.

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.