



Polityka podatkowo-świadczeniowa rządu Zjednoczonej Prawicy: program wyborczy i jego realizacja w latach 2015-2019

Raport Przedwyborczy CenEA 07/10/2019

Michał Myck
Monika Oczkowska
Kajetan Trzeciński



Polityka podatkowo-świadczeniowa rządu Zjednoczonej Prawicy: program wyborczy i jego realizacja w latach 2015-2019

Michał Myck
Monika Oczkowska
Kajetan Trzeciński

Spis treści

Wstęp.....	2
1. Modelowane rozwiązania w pakiecie reform obiecanych i przyjętych przez Zjednoczoną Prawicę.....	3
Podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-świadczeniowych.....	3
Założenia przyjęte w analizach odnośnie reform proponowanych i przyjętych przez Zjednoczoną Prawicę.....	4
2. System podatkowo-świadczeniowy w latach 2015-2019 a deklaracje przedwyborcze z 2015 r.: konsekwencje modelowanych rozwiązań dla dochodów gospodarstw dom.	7
3. System podatkowo-świadczeniowy w latach 2015-2019 a deklaracje przedwyborcze z 2015 r.: całkowity efekt modelowanych rozwiązań w podziale na grupy dochodowe i demograficzne.....	10
4. O ile niższy podatek dochodowy?.....	12
Podsumowanie: ile dodatkowych miliardów w portfelach gospodarstw domowych po VIII kadencji Sejmu?.....	14
Bibliografia.....	15
Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów.....	15

Wstęp

Niniejszy Raport stanowi rozszerzenie i aktualizację wyników przedstawionych w publikacji z dn. 12.04.2019, w której podsumowano wpływ rozwiązań podatkowo-świadczeniowych rządu Zjednoczonej Prawicy uwzględniając reformy, które weszły lub miały wejść w życie do lipca 2019 r. W ostatnich miesiącach do tego pakietu reform dołączyły kolejne rozwiązania, które obowiązywać zaczęły przed końcem VIII kadencji Sejmu. Rozwiązania te znacząco wpłynęły na sytuację gospodarstw domowych, jednocześnie stanowiąc dodatkowy koszt lub ubytek dochodów dla sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę wyłącznie rozwiązania, które rząd Zjednoczonej Prawicy wprowadził na stałe do polskiego systemu podatkowo-świadczeniowego, korzyści dla gospodarstw domowych w ujęciu rocznym wynoszą 47,7 mld zł, co odpowiada 2,1% PKB, choć należy podkreślić, że niemal 70% tej kwoty – 33,5 mld zł – stanowią efekty rozwiązań, które weszły w życie dopiero w drugiej połowie 2019 r. i które sektor finansów publicznych w pełni odczuje dopiero w 2020 r.

Przedstawione w Raporcie wyniki obejmują z jednej strony analizę pełnego pakietu reform podatkowo-świadczeniowych rządu Zjednoczonej Prawicy, które weszły w życie na stałe przed końcem VIII kadencji Sejmu. Z drugiej strony wyliczenia te porównano do najważniejszych deklaracji zawartych w programie Prawa i Sprawiedliwości przed wyborami w 2015 roku, a mianowicie do obietnicy wprowadzenia świadczenia 500+ i podniesienia wartości kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł rocznie. Jak pokazano w Raporcie, rząd Zjednoczonej Prawicy wprowadził wsparcie dla rodzin w znacząco większym zakresie niż ten zakreślony w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2015 roku. Całkowity koszt świadczenia 500+ w formie obowiązującej od 07.2019 r., włączając koszt świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji wprowadzonego od 10.2019 r., oszacowany został na 42,6 mld zł rocznie. Natomiast koszt deklaracji przedwyborczych Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. w zakresie świadczeń społecznych nie przekraczał 21 mld zł rocznie. Jednocześnie, cały pakiet wprowadzonych przez rząd reform podatkowych, mimo znaczących obniżek obciążeń, jest mniej korzystny dla gospodarstw domowych w porównaniu do obiecanego przez Prawo i Sprawiedliwość przed wyborami w 2015 r. podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł rocznie dla wszystkich podatników. Różnica na niekorzyść podatników w ujęciu rocznym to ponad 13 mld zł. Wynika stąd, że względem obiecywanych przed wyborami reform, po wygranych wyborach rząd zdecydował się na wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań w ramach systemu świadczeń, częściowo kosztem mniej korzystnych reform podatkowych.

Jak wskazano w niniejszym Raporcie, na szczególną uwagę zasługuje po pierwsze znaczący zakres zmian w systemie podatkowo-świadczeniowym, które weszły w życie w drugiej połowie 2019 roku, a po drugie różnica w dystrybucyjnym wpływie rozwiązań, które weszły w życie w ciągu pierwszych lat VIII kadencji Sejmu, i tych wprowadzonych w ostatnich miesiącach tej kadencji. Podczas gdy korzyści z tych pierwszych skupione były wśród gospodarstw z dolnej części rozkładu dochodów, w wyniku reform wprowadzonych w okresie od lipca do października 2019 r. najbardziej zyskały gospodarstwa o średnich i wysokich dochodach. Ponadto, w wyniku wszystkich reform wprowadzonych w ciągu VIII kadencji Sejmu w latach 2015 – 2019 dochody gospodarstw domowych w każdej tzw. grupie decylowej wzrosły przeciętnie w większym stopniu niż przy założeniu realizacji najważniejszych obietnic przedwyborczych Prawa i Sprawiedliwości z 2015 roku.

W ogólnym ujęciu modelowanych stałych rozwiązań, które zaczną obowiązywać jeszcze przed zakończeniem VIII kadencji Sejmu, portfele polskich gospodarstw domowych wzbogacą się o 55,6 mld złotych w ujęciu rocznym. Jak pokazano w szczegółowych analizach, z pakietu długoterminowych reform korzystają głównie rodziny z dziećmi a całość reform – pomimo znaczących korzyści gospodarstw o wysokich dochodach – ma progresywny charakter. Jednak modelowany pakiet reform nie obejmuje wszystkich wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu rozwiązań, które odbiły się na sytuacji materialnej gospodarstw domowych. Do tych należy w szczególności utrzymanie podwyższonych stawek VAT, tzw. podatek bankowy i danina solidarnościowa, na których gospodarstwa tracą łącznie 9,2 mld zł rocznie. Z drugiej strony program „Za życiem” i darmowe leki dla osób w wieku 75+ przynoszą gospodarstwom domowym korzyści na poziomie 1,4 mld zł rocznie. Uwzględnienie wpływu tych rozwiązań w całkowitych korzyściach gospodarstw domowych w wyniku wszystkich reform wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu przekłada się na ich ograniczenie z 55,6 mld zł do 47,7 mld zł rocznie.

Jednocześnie należy wziąć pod uwagę, iż szereg gospodarstw skorzystało w analizowanym okresie z jednorazowych rozwiązań takich jak wypłata tzw. trzynastych emerytur (łącznie korzyści z tego tytułu to 8,4 mld zł w 2019 roku) czy obniżka akcyzy na energię elektryczną w 2019 r. (3,6 mld zł w 2019 roku), które z tego względu, że nie zostały wprowadzone na stałe, nie zostały ujęte w podsumowaniu czterech lat rządów Zjednoczonej Prawicy.

W Rozdziale pierwszym przedstawiono założenia metodologiczne przyjęte w analizach oraz listę modelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym wprowadzonych od początku VIII kadencji Sejmu. W Rozdziale drugim opisano całkowity wpływ na dochody i wydatki sektora finansów publicznych zarówno pakietu reform wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu (również tych niemodelowanych w analizach), jak i tych, które znalazły się w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości w 2015 r. W Rozdziale trzecim zawarto wyniki analiz wpływu obu pakietów reform na stan budżetów domowych w podziale na dochodowe grupy decylowe i wybrane typy rodzin. W Rozdziale czwartym skupiono się na porównaniu konsekwencji pakietu reform podatkowych wprowadzonych w latach 2015-2019 z reformą deklarowaną w programie przedwyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2015 roku, podnoszącą wysokość kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł dla wszystkich podatników.

1. Modelowane rozwiązania w pakiecie reform obiecanych i przyjętych przez Zjednoczoną Prawicę

Podejście mikrosymulacyjne do analiz podatkowo-świadczeniowych

Przeprowadzone w niniejszym Raporcie wyliczenia opierają się na metodologii przedstawionej w Raporcie z dn. 12.04.2019 r. (Myck i in. 2019) i wcześniejszych raportach CenEA (Myck i in. 2011, 2015a-f). Przedstawione symulacje zostały opracowane w oparciu o model mikrosymulacyjny *SIMPL* wykorzystując dane ponad 36 tys. polskich gospodarstw domowych z prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2017 r. (stosownie zindeksowane i przeważone dla celów mikrosymulacyjnych; szczegóły metodologiczne można znaleźć w Myck i in. 2015b). Raport przedstawia szczegółowe podsumowanie rozwiązań w polityce podatkowo-świadczeniowej wprowadzonych w trakcie dobiegającej końca, VIII kadencji Sejmu. Analityczne podejście do oceny pakietu przyjętych rozwiązań jest analogiczne do metodologii zastosowanej w raportach podsumowujących politykę podatkowo-świadczeniową prowadzoną przez poprzednie rządy. Opiera się ono na porównaniu systemu podatkowo-świadczeniowego uwzględniającego pakiet wprowadzonych w trakcie danej kadencji rozwiązań z odpowiednio zindeksowanym systemem, który obowiązywał, gdy dana parlamentarna większość przejmowała władzę, oraz z systemem obejmującym reformy deklarowane w programie wyborczym. Przedstawione szczegółowe wyliczenia skupiają się na rozwiązaniach, które bezpośrednio wpłynęły na gospodarstwa domowe i odzwierciedlone są – w pozytywny lub negatywny sposób – w wysokości ich dochodów, i które zostały wprowadzone do systemu podatkowo-świadczeniowego na stałe. Zestaw modelowanych rozwiązań nie objął szeregu reform wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji, ze względu na ich pośredni wpływ na dochody gospodarstw domowych (np. wprowadzenie tzw. podatku bankowego, czy obniżenie akcyzy na energię elektryczną w 2019 r.) lub w związku z niewystarczająco szczegółowymi danymi w badaniu BBGD, niepozwalającymi na rzetelne odzwierciedlenie skutków tych reform z punktu widzenia dochodów gospodarstw domowych (wprowadzenie tzw. daniny solidarnościowej, programu „Za życiem”, czy programu darmowych leków dla osób 75+). Te rozwiązania nie zostały uwzględnione w analizach dystrybucyjnych i są ujęte jedynie w podsumowaniu całkowitych efektów wprowadzonego pakietu reform dla dochodów gospodarstw domowych.

Ważnym elementem przeprowadzonych analiz jest kwestia indeksacji systemów z lat ubiegłych, które porównywane są do systemu końcowego. Podobnie jak w Raportach przedwyborczych CenEA z 2011 r. i 2015 r., dla porównania zmian pomiędzy systemami z lat ubiegłych (2015-2018) konieczne jest zindeksowanie części parametrów tych systemów do poziomu systemu końcowego (2019) w taki sposób, by ich dochodowe efekty były neutralne względem poziomu cen i rozkładu zarobków w 2019 r. Takie podejście ma konsekwencje dla definicji tego, co w modelowanych rozwiązaniach uznawane jest za zmianę systemu. Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące podejścia do indeksacji systemów znajdują się w Raporcie z dn. 12.04.2019 r. (Myck i in. 2019).

Założenia przyjęte w analizach odnośnie reform proponowanych i przyjętych przez Zjednoczoną Prawicę

Jak wspomniano wyżej, bazowym systemem podatkowo-świadczeniowym, do którego porównany został system obowiązujący pod koniec VIII kadencji Sejmu oraz system uwzględniający obietnice przedwyborcze Prawa i Sprawiedliwości z 2015 roku, jest zindeksowany system z końca 2015 roku, którego parametry wyrażone są w wartościach cen i zarobków z roku końcowego (2019). W Tabeli 1 przedstawiono wybrane nominalne wartości parametrów systemu obowiązującego na początku VIII kadencji Sejmu w listopadzie 2015 r. („2015”) oraz ich realne wysokości wyrażone w wartościach po zindeksowaniu do roku 2019 („2015 indeksowany na 2019”). Jednocześnie w Tabeli 1 przedstawiono wartości systemu rzeczywiście obowiązujące na koniec VIII kadencji Sejmu, w październiku 2019 r. („10.2019”), oraz wartości, które obowiązywałyby w 2019 roku, gdyby wprowadzone zostały deklaracje Prawa i Sprawiedliwości z kampanii wyborczej z 2015 r., przy założeniu neutralnej indeksacji pozostałych parametrów („2015 – deklaracje PiS”).

Tabela 1 Wartości wybranych parametrów symulowanych systemów podatkowo-świadczeniowych: w latach 2015 i 2019 (w złotych)

	2015	2015 indeksowa- ny na 2019	10.2019	2015 – deklaracje PiS
Próg podstawy ZUS	118770	142950	142950	142950
Próg podatkowy (32%)	85528	102940	85528	102940
Kwota wolna od podatku				
- dochód poniżej 8000	3091	3720	8000	8000
- dochód od 8000-13000	3091	3720	3091-8000	8000
- dochód od 13000-85528	3091	3720	3091	8000
- dochód od 85528-127000	3091	3720	0-3091	8000
- dochód powyżej 127000	3091	3720	0	8000
Koszty uzyskania przychodu¹	1335	1607	3000	1607
Podstawowa stawka podatku.	18%	18%	17%	18%
PIT dla osób <26 lat	tak	tak	nie	tak
Max. ulga podatk. na dziecko:				
- pierwsze i drugie	1112	1338	1112	1338
- trzecie	2000	2407	2000	2407
- na czwarte	2700	3250	2700	3250
Ogran.doch. do ulgi na 1 dziecko	112000	134802	112000	134802
Świadczenie wychowaw. 500+	0	0	500	500
- próg dochod. na 1 dziecko ²	-	-	nie	800
- liczone w dochodzie do świad. ³	-	-	nie	tak
Świad. uzup. dla os. niezdolnych do samodzieln. egzystencji⁴	0	0	500	0
Świadczenie „Dobry start”	0	0	300	0
Kryterium doch. do św. rodz.²	674	709	674	709
Kwota zasiłku rodzinnego⁵	129	136	135	136
Kwota dodatku pielęgnacyjnego	208	219	216	219
Kryterium doch. do pom. społ.⁶	634	667	701	667
Max. zasiłek stały z pom. społ.⁶	604	635	645	635

Tabela 1

Źródło: CenEA – opracowanie własne na podstawie odpowiednich aktów prawnych.

Uwagi: Parametry za 2015 r. podane w wartościach obowiązujących na koniec listopada. Parametry systemu podatkowego podane w wartościach rocznych, parametry systemu świadczeniowego – w wartościach miesięcznych. Szerszy opis funkcjonowania poszczególnych parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego można znaleźć m.in. w Myck i in. 2015b.

¹Wysokość kosztów uzyskania przychodu przysługujących pracownikom zależy od miejscowości zatrudnienia oraz liczby umów o pracę; w modelu *SIMPL* analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota przysługująca pracownikom niedojeżdżającym i zatrudnionym w jednym miejscu pracy;

²Wyższe kryterium dochodowe obowiązuje dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym;

³Informacja czy świadczenie wychowawcze 500+ wliczane jest do dochodu przy kwalifikacji do uprawnień do dodatku mieszkaniowego i pomocy społecznej;

⁴Maksymalna kwota świadczenia, wysokość świadczenia zależy od wartości otrzymywanych świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych;

⁵Wysokość przysługującego na dziecko zasiłku rodzinnego zależy od wieku dziecka i jest najwyższa na dzieci w wieku 19-23 lata;

⁶Dla osoby samotnie gospodarującej.

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu

I. Reformy w systemie ubezpieczeń społecznych

- Obniżenie od 01.2019 r. składek na ubezpieczenie społeczne dla osób samozatrudnionych uzyskujących przychody nieprzekraczające 2,5-krotności minimalnego wynagrodzenia w gospodarce: wysokość opłacanych składek proporcjonalna do przychodu, z najniższą możliwą podstawą w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia (tzw. mały ZUS).

Ramka 1

Uwagi:

*Reformy nieuwzględnione w analizach

**W modelu *SIMPL* analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota kosztów uzyskania przychodu przysługująca pracownikom niedojeżdżającym i zatrudnionym w jednym miejscu pracy.

***Ze względu na istotnie ograniczoną grupę osób uprawnionych do ulgi na Internet, w analizach przyjęto założenie o jej nieobowiązywaniu.

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu - c.d.

II. Reformy podatku PIT i składek NFZ

- Zamrożenie w latach 2016–2018: kosztów uzyskania przychodu (1 335 zł rocznie**), progu podatkowego (85 528 zł rocznie), ulgi podatkowej na dzieci (na pierwsze i drugie dziecko – 1112,04 zł, na trzecie dziecko – 2 000,04 zł, na czwarte i kolejne dzieci – 2 700 zł rocznie), kryterium dochodowego do ulgi podatkowej dla rodzin z jednym dzieckiem (112 000 zł/56 000 zł rocznie dla osób pozostających w związku małżeńskim i samotnych rodziców/dla osób niepozostających w związku małżeńskim), ulgi na Internet (760 zł rocznie)***;
- Dla rozliczeń podatkowych za 2017 r.: reforma w zakresie kwoty wolnej od podatku: podniesienie kwoty wolnej dla podatników najmniej zarabiających i wprowadzenie stopniowego zmniejszania kwoty wolnej wraz ze wzrostem dochodu według poniższego schematu:
 - Dochód nieprzekraczający 6 600 zł rocznie zwolniony z opodatkowania PIT;
 - Dla dochodów w przedziale 6 601 – 11 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 6 600 zł do 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 11 001 – 85 528 zł rocznie kwota wolna w stałej wysokości 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 85 529 – 127 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 3 091 zł do 1 zł;
 - Dochody przekraczające 127 000 zł rocznie nie objęte kwotą wolną.
- Dla rozliczeń podatkowych za 2018 i 2019 r.: reforma w zakresie kwoty wolnej od podatku: dalsze podniesienie kwoty wolnej dla podatników najmniej zarabiających i stopniowe zmniejszanie kwoty wolnej wraz ze wzrostem dochodu według poniższego opisu:
 - Dochód nieprzekraczający 8 000 zł rocznie zwolniony z opodatkowania PIT;
 - Dla dochodów w przedziale 8 001 – 13 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 8 000 zł do 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 13 001 – 85 528 zł rocznie kwota wolna w stałej wysokości 3 091 zł;
 - Dla dochodów w przedziale 85 529 – 127 000 zł rocznie stopniowo malejąca kwota wolna od 3 091 zł do 1 zł;
 - Dochody przekraczające 127 000 zł rocznie nie objęte kwotą wolną.
- Wprowadzenie od 01.2019 r. podatku w wysokości 4% od nadwyżki dochodów ponad 1 mln zł rocznie (tzw. danina solidarnościowa) – reforma niesymulowana, całościowy koszt reformy dla dochodów gospodarstw domowych podany w Tabeli 3 poniżej*;
- Zwolnienie od 01.08.2019 r. z PIT osób w wieku poniżej 26 lat uzyskujących dochody nieprzekraczające progu podatkowego;
- Podniesienie od 01.10.2019 r. wartości kosztów uzyskania przychodu – w przypadku podstawowej kwoty dla pracowników niedojeżdżających i zatrudnionych w jednym miejscu pracy z 1 335 zł do 3 000 zł rocznie**;
- Obniżenie od 01.10.2019 r. podstawowej stawki podatkowej w podatku dochodowym PIT od osób fizycznych z 18% do 17%.

III. Reformy w systemie podatków i ubezpieczeń rolniczych

Brak zmian

IV. Reformy w systemie pomocy społecznej

- Zamrożenie kwoty max. zasiłku stałego w latach 2016-2017, podwyższenie kwoty od 10.2018 r. (z 604/514 zł do 645/528 zł miesięcznie dla osoby samotnie gospodarującej/na osobę w rodzinie);
- Zamrożenie kwoty max. zasiłku okresowego dla osoby samotnie gospodarującej w latach 2016-2018;
- Zamrożenie kwoty max. zasiłku okresowego w rodzinie w latach 2016-2017, podwyższenie kwoty od 10.2018 r. (z 514 zł do 528 zł miesięcznie na osobę w rodzinie);
- Zamrożenie kryterium dochodowego do pomocy społecznej w latach 2016-2017, podwyższenie kryterium od 10.2018 r. (z 634/514 zł miesięcznie dla osoby samotnie gospodarującej/na osobę w rodzinie do 701/528 zł miesięcznie);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 wartości dochodu z ha przeliczeniowego do ustalania dochodu rolników.

Ramka 1

Uwagi:

*Reformy nieuwzględnione w analizach

**W modelu *SIMPL* analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota kosztów uzyskania przychodu przysługująca pracownikom niedojeżdżającym i zatrudnionym w jednym miejscu pracy.

***Ze względu na istotnie ograniczoną grupę osób uprawnionych do ulgi na Internet, w analizach przyjęto założenie o jej nieobowiązywaniu.

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu - c.d.

V. Reformy w systemie świadczeń dla rodzin z dziećmi

- Zamrożenie kwot zasiłku rodzinnego w 2016 r.; podwyższenie kwot od 11.2017 r. (z 89/118/129 do 95/124/135 zł miesięcznie w zależności od wieku dziecka); zamrożenie kwot w 2018 r.;
- Zamrożenie kryterium dochodowego do zasiłku rodzinnego w latach 2016-2018 (na poziomie 674/764 zł miesięcznie na osobę w rodzinie/w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym);
- Podwyższenie od 11.2016 r. kwot dodatków do zasiłku rodzinnego: dla rodzin wielodzietnych (z 90 zł do 95 zł miesięcznie), z tytułu samotnego wychowywania dziecka (z 185/265 zł do 193/273 zł miesięcznie na dziecko/dziecko niepełnosprawne), z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego (z 80/100 zł do 90/110 zł miesięcznie na dziecko w wieku 0-5/6-23 lat), z tytułu podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania (z 105/63 zł do 113/69 zł miesięcznie w związku z zamieszkiwaniem w innej miejscowości/dojazdem*); zamrożenie kwot dodatków w latach 2017-2018;
- Zamrożenie w latach 2016-2018 dodatków do zasiłku rodzinnego z tytułu: urlopu wychowawczego (400 zł miesięcznie), urodzenia dziecka (jednorazowo 1 000 zł), rozpoczęcia roku szkolnego (100 zł w roku szkolnym);
- Zamrożenie w latach 2016-2018 kwoty jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe – jednorazowo 1 000 zł) i kryterium dochodowego do tej zapomogi (1922 zł miesięcznie na osobę);
- Zamrożenie kwoty zasiłku pielęgnacyjnego w latach 2016-2017; podwyższenie kwoty od 11.2018 r. (z 153,00 zł do 184,42 zł miesięcznie);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 kwoty specjalnego zasiłku opiekuńczego; podwyższenie kwoty zasiłku od 11.2018 r. (do 620 zł miesięcznie); zamrożenie kryterium dochodowego do tego zasiłku w latach 2016-2018 (na poziomie 764 zł miesięcznie na osobę w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym);
- Zamrożenie w latach 2016-2017 kwoty zasiłku dla opiekuna osoby niepełnosprawnej (520 zł miesięcznie); podwyższenie kwoty zasiłku od 11.2018 r. (do 620 zł miesięcznie);*
- Wprowadzenie od 04.2016 r. świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na drugie i kolejne dzieci do 18 r.ż. niezależnie od dochodów rodziny i na pierwsze lub jedyne dziecko, gdy dochód rodziny nie przekracza 800/1 200 zł miesięcznie na osobę w rodzinie/ w rodzinie z dzieckiem niepełnosprawnym (tzw. program 500+);
- Wprowadzenie od 01.2017 r. jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dziecka z niepełnosprawnością (jednorazowo 4 000 zł – w ramach programu „Za życiem”)*;
- Wprowadzenie od 07.2018 r. jednorazowego świadczenia w wysokości 300 zł na rok na wyprawkę dla ucznia (tzw. program 300+);
- Rozszerzenie od 07.2019 r. świadczenia wychowawczego w wysokości 500 zł miesięcznie na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie niezależnie od dochodów – likwidacja kryterium dochodowego;
- Wprowadzenie od 01.10.2019 świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

VI. Reformy dotyczące waloryzacji emerytur i rent

- Podniesienie od 03.2017 r. miesięcznej wartości brutto minimalnych emerytur i rent do 1 000 zł/750 zł w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy;
- Podniesienie od 03.2019 r. miesięcznej wartości brutto minimalnych emerytur i rent do 1 100 zł/825 zł w przypadku rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy; wprowadzenie minimalnej kwoty waloryzacji emerytur i rent na poziomie 70 zł;
- Od 03.2019 r. kobiety w wieku emerytalnym, które wychowywały czworo lub więcej dzieci (lub samotnie wychowujący mężczyźni w wieku emerytalnym) uprawnione do minimalnej emerytury (tzw. program Matki 4+);
- W 05.2019 jednorazowa wypłata tzw. trzynastej emerytury lub renty w minimalnej wysokości 1 100 zł brutto (tzw. program Emerytura +)*.

VII. Reformy stawek VAT

- Utrzymanie w latach 2016-2019 podwyższonych stawek VAT na poziomie 8% i 23%.

Ramka 1

Uwagi:

*Reformy nieuwzględnione w analizach

**W modelu *SIMPL* analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota kosztów uzyskania przychodu przysługująca pracownikom niedojeżdżającym i zatrudnionym w jednym miejscu pracy.

***Ze względu na istotnie ograniczoną grupę osób uprawnionych do ulgi na Internet, w analizach przyjęto założenie o jej nieobowiązywaniu.

Ramka 1 Najważniejsze rozwiązania podatkowo-świadczeniowe przyjęte w okresie VIII kadencji Sejmu - c.d.

VIII. Pozostałe

- Zamrożenie w latach 2016-2019 opłat abonamentowych RTV;
- Wprowadzenie od 03.2016 r. tzw. podatku bankowego w wysokości 0,0366% nadwyżki wartości aktywów powyżej: 4 mld zł dla banków, instytucji kredytowych i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych; 2 mld zł dla zakładów ubezpieczeń i reasekuracji; 200 mln zł dla instytucji pożyczkowych – reforma niesymulowana, całkowite korzyści z reformy dla sektora finansów publicznych podane w Tabeli 3 poniżej;*
- Wprowadzenie od 01.2017 r. bezpłatnych leków z wykazu dla osób po 75. r. ż. (tzw. program leki 75+) – reforma niesymulowana, całościowe korzyści z reformy dla dochodów gospodarstw domowych podane w Tabeli 3 poniżej;*
- Zamrożenie w 2019 r. ceny energii elektrycznej na poziomie z 30.06.2018 r. i obniżenie podatku akcyzowego na energię z 20 zł/MWh do 5 zł/MWh – reforma niesymulowana, całościowy koszt reformy dla sektora finansów publicznych podany w Tabeli 3 poniżej;*
- Obniżenie od 10.2017 r. wieku emerytalnego do 60/65 lat dla kobiet/mężczyzn.*

Ramka 1

Uwagi:

*Reformy nieuwzględnione w analizach

**W modelu *SIMPL* analizowana jest wyłącznie podstawowa kwota kosztów uzyskania przychodu przysługująca pracownikom nieodejrzającym i zatrudnionym w jednym miejscu pracy.

***Ze względu na istotnie ograniczoną grupę osób uprawnionych do ulgi na Internet, w analizach przyjęto założenie o jej nieobowiązywaniu.

2. System podatkowo-świadczeniowy w latach 2015-2019 a deklaracje przedwyborcze z 2015 r.: konsekwencje modelowanych rozwiązań dla dochodów gospodarstw domowych

Wszystkie rozwiązania modelowane w ramach analiz przedstawionych w niniejszym Raporcie miały swoje konsekwencje dla dochodów lub wydatków sektora finansów publicznych i tym samym przełożenie na sytuację materialną gospodarstw domowych. W tym Rozdziale zaprezentowano wpływ zmian poszczególnych elementów systemu podatkowo-świadczeniowego na bilans dochodów gospodarstw domowych, biorąc pod uwagę pięć kategorii instrumentów podzielonych na dwie grupy:

1) Bezpośrednie obciążenie podatkowe i świadczenia socjalne:

- składki na ubezpieczenie społeczne ZUS
- podatki bezpośrednie PIT i składki NFZ;
- świadczenie wychowawcze 500+;
- świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji;
- świadczenie „Dobry start” 300+;
- pozostałe świadczenia dla rodzin z dziećmi;
- pomoc społeczna;

2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń:

- emerytury i renty.

W Tabeli 2 przedstawiono konsekwencje (w wymiarze rocznym) dla portfeli gospodarstw domowych modelowanych rozwiązań wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu w okresie 2015 – 10.2019 opisanych w Ramce 1, w rozbiciu na główne elementy systemu podatkowo-świadczeniowego. Podkreślić przy tym należy, że z analiz wyłączono część reform, które miały jednorazowy charakter i nie będą miały długookresowych konsekwencji dla gospodarstw domowych i sektora finansów publicznych (taki charakter miała np. tzw. trzynasta emerytura, wypłacona emerytom i rencistom w maju 2019 roku oraz obniżenie akcyzy na energię w 2019 roku). Finansowe skutki rozwiązań wprowadzonych przez Sejm VIII kadencji porównano z finansowymi konsekwencjami realizacji dwóch najistotniejszych przedwyborczych obietnic Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r., gdyby zostały wdrożone w zakładanej pierwotnie formie, czyli:

- wprowadzenia świadczenia 500+ („dodatku rodzinnego 500+”),
- podniesienia wartości kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł dla wszystkich podatników.

W Raporcie Przedwyborczym z dn. 13.10.2015 r. koszt podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 000 złotych dla wszystkich podatników zgodnie z jedną z obietnic przedwyborczych Prawa i Sprawiedliwości, szacowany był na niecałe 21 mld złotych rocznie (Myck i in. 2015e). Natomiast zmiany w zakresie kwoty wolnej od podatku przyjęte przez rząd Zjednoczonej Prawicy po wygranych wyborach odbiegały zasadniczo od wcześniejszych obietnic.

Choć maksymalną wysokość kwoty wolnej podniesiono dwukrotnie – do 6 600 zł rocznie dla dochodów podatkowych uzyskanych w 2017 r. i do 8 000 zł rocznie dla dochodów uzyskanych w 2018 r. i w kolejnych latach, to jednocześnie przyjęto zmiany w zasadach funkcjonowania kwoty wolnej ograniczając jej uniwersalność przez stopniowe zmniejszanie jej wartości wraz ze wzrostem dochodu do opodatkowania. W ten sposób od 2018 r. wartość kwoty wolnej od podatku wzrosła do 8 000 zł rocznie (6 600 zł rocznie w 2017 r.) dla podatników, których dochód do opodatkowania nie przekroczył tej kwoty. Podatników uzyskujących dochody w przedziale od 8 000 zł do 13 000 zł rocznie (od 6 600 zł do 11 000 zł rocznie w 2017 r.) obowiązuje mechanizm stopniowo zmniejszanej kwoty wolnej, aby w przypadku dochodów przekraczających 13 000 zł (11 000 zł w 2017 r.) jej wartość osiągała dotychczas obowiązujący poziom 3 091 zł rocznie. Kwota wolna o nominalnie niezmiennym poziomie przysługuje podatnikom z dochodami do wysokości progu podatkowego (85 528 zł rocznie), zaś przy dochodach przekraczających ten poziom, jej wartość jest stopniowo ograniczana, aby przy dochodzie do opodatkowania powyżej 127 000 zł rocznie nie przysługiwać.

Oprócz zmian w zakresie kwoty wolnej od podatku rząd w ostatnich miesiącach VIII kadencji Sejmu wprowadził wcześniej niezapowiedziane rozwiązania podatkowe w postaci:

- obniżenia podstawowej stawki podatkowej podatku dochodowego PIT z 18% do 17%,
- podniesienia kosztów uzyskania przychodu – w przypadku podstawowej kwoty dla pracowników niedojeżdżających i zatrudnionych w jednym miejscu pracy z 1 335 zł do 3 000 zł rocznie,
- zniesienia opodatkowania podatkiem PIT osób w wieku poniżej 26 lat uzyskujących dochód do opodatkowania nieprzekraczający 85 528 zł rocznie.

Należy jednak pamiętać, że jednocześnie część parametrów systemu podatkowego utrzymana została na niezmiennym poziomie, co oznacza de facto wzrost obciążeń w systemie z tego tytułu. Niemniej jednak bilans wszystkich zmian w systemie PIT i NFZ z punktu widzenia gospodarstw domowych był pozytywny – korzyści oszacowane zostały na poziomie 7,3 mld zł rocznie. Jest to jednak znacząco mniej (o 13,1 mld zł rocznie), niż wyniosłyby całkowite korzyści gospodarstw w wyniku wprowadzenia samych zmian w kwocie wolnej od podatku według pierwotnych założeń z programu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r.

Zgodnie z programem Prawa i Sprawiedliwości przedstawionym w kampanii wyborczej w 2015 r. świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko miało być ograniczone progami dochodowymi (800 zł netto miesięcznie na osobę w rodzinie i 1 200 zł w przypadku, gdy w rodzinie jest dziecko niepełnosprawne). Jednocześnie świadczenie 500+ miało być uwzględniane w dochodzie przy wyliczaniu uprawnień do innych świadczeń socjalnych. Całkowite korzyści gospodarstw domowych wynikające ze świadczenia 500+ według tych pierwotnych założeń sięgałyby 20,9 mld zł rocznie. W wersji programu rzeczywiście wprowadzonej w kwietniu 2016 r., świadczenie 500+ nie było brane pod uwagę przy ustalaniu uprawnień do innych świadczeń, a od lipca 2019 r. usunięto ograniczenie dochodowe do przyznania świadczenia 500+ w przypadku jedynego i pierwszego dziecka w rodzinie.

Tabela 2 Wpływ modelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-świadczeniowym na dochody gospodarstw domowych według analizowanych pakietów (w mld zł)

Elementy systemu	2015-10.2019	2015 deklaracje PiS
1) Bezpośrednie obciążenia podatkowe i świadczenia socjalne		
PIT i NFZ	7,27	20,37
Pomoc społeczna	-0,05	--
Świadczenia rodzinne*	-0,25	--
Świadczenie 500+**	40,15	20,91
Świadczenie upz. dla os. niezdolnych do samodzielnej egzystencji	2,48	--
Świadczenie "Dobry start" 300+	1,37	--
Pozostałe	0,10	--
2) Dochody w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń		
Emerytury i renty (netto) – rozwiązania stałe	4,53	--
RAZEM:		
Dochody do dyspozycji – rozwiązania stałe	55,60	41,28

Tabela 2

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2017 (przeważonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do 2019 r.).

Uwagi: Zmiany względem systemu z roku 2015 zindeksowanego do 2019 r. Wyliczenia obejmują wyłącznie rozwiązania wprowadzone na stałe do systemu podatkowo-świadczeniowego.

*W kategorii świadczeń rodzinnych uwzględniono dodatki pielęgnacyjne i świadczenia rodzicielskie.

**W przypadku wyliczeń dotyczących przedwyborczych deklaracji Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. świadczenie 500+ wliczane jest do dochodu przy kwalifikacji do uprawnień do dodatku mieszkaniowego i pomocy społecznej (w Tabeli podano wartość netto).

Tabela 3 Wpływ modelowanych i niemodelowanych rozwiązań w systemie podatkowo-zasiłkowym na dochody gospodarstw domowych przyjętych podczas VIII kadencji Sejmu (w mld zł)

	2015-10.2019
Rozwiązania stałe:	
Dochody do dyspozycji – modelowane	55,60
Rozwiązania stałe niemodelowane:	
- tzw. podatek bankowy ¹	-3,60
- tzw. danina solidarnościowa ²	-1,15
- darmowe leki dla osób 75+ ³	0,73
- program „Za życiem” ⁴	0,62
- utrzymanie podwyższonych stawek VAT ⁵	-4,49
Razem rozwiązania stałe	47,71

Te zmiany w zasadach funkcjonowania 500+ w stosunku do pierwotnych założeń przełożyły się na podniesienie całkowitych modelowanych korzyści gospodarstw domowych i tym samym kosztu programu do 40,2 mld zł rocznie.

Choć w ramach transferów socjalnych najważniejszym elementem reform w VIII kadencji Sejmu było wprowadzenie świadczenia wychowawczego 500+, to rodziny z dziećmi w wieku szkolnym skorzystały dodatkowo na wprowadzonym w 07.2018 r. świadczeniu w ramach programu „Dobry start” w wysokości 300 zł rocznie (korzyści szacowane na 1,4 mld zł rocznie).

Kolejnym świadczeniem włączonym w październiku 2019 r. do systemu transferów socjalnych jest świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji. Osobami uprawnionymi do świadczenia uzupełniającego są osoby, które ukończyły 18 lat posiadające orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji. Świadczenie to przysługuje w maksymalnej wysokości 500 zł miesięcznie, przy czym uprawnione do jego otrzymywania są osoby nieposiadające prawa do świadczeń pieniężnych finansowanych ze środków publicznych lub otrzymujące takie świadczenia, przy czym ich suma nie może przekraczać 1 600 zł. Natomiast, jeśli suma wysokości tych świadczeń przekracza 1 100 zł, wartość świadczenia uzupełniającego jest stopniowo ograniczana według zasady „złotówka za złotówkę”. Wprowadzenie nowego świadczenia przyniesie gospodarstwom domowym dalsze korzyści, szacowane na kolejne 2,5 mld złotych rocznie.

Choć w ciągu ostatnich czterech lat świadczenia emerytalno-rentowe waloryzowane były procentowo, zgodnie z założeniami ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, to dwukrotna podwyżka minimalnych świadczeń w marcu 2017 r. do wysokości 1 000 zł miesięcznie (750 zł dla rent z tytułu niepełnosprawności) i w marcu 2019 r. do wysokości 1 100 zł miesięcznie (825 zł dla rent z tytułu niepełnosprawności) przełożyła się na istotne korzyści dochodowe dla emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Osoby otrzymujące niskie świadczenia emerytalno-rentowe skorzystały również na wprowadzeniu w 03.2019 r. minimalnej kwoty waloryzacji rent i emerytur w wysokości 70 zł. Kolejne korzyści przyniósł program „Matki 4+”, w ramach którego osobom w wieku emerytalnym nieposiadającym uprawnień do innych świadczeń, które wychowały przynajmniej czworo dzieci, przyznano uprawnienia do emerytury w minimalnej wysokości. Łącznie w okresie VIII kadencji Sejmu pakiet reform w systemie emerytur i rent przyniósł gospodarstwom domowym korzyści w wysokości 4,5 mld zł rocznie. Korzyści te jednorazowo wzrosły o dalsze 8,4 mld zł, jeśli uwzględni się efekt jednorazowej wypłaty dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych w wysokości 1 100 zł brutto w maju 2019 r. (tzw. trzynasta emerytura, rozwiązania nie przyjęte w systemie na stałe nie są analizowane w niniejszym Raporcie, więcej szczegółów na temat rozwiązań jednorazowych znaleźć można w Myck i in. 2019).

Całkowity efekt wszystkich modelowanych rozwiązań wprowadzonych na stałe w okresie VIII kadencji Sejmu, od końca 2015 roku do października 2019 r., na dochody gospodarstw domowych sięgnął 55,6 mld zł w wymiarze rocznym. Uwzględniając najważniejsze rozwiązania, które nie zostały ujęte w tych wyliczeniach, a które pośrednio lub bezpośrednio odbiły się na sytuacji materialnej gospodarstw domowych, konsekwencje całego pakietu rozwiązań wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy w latach 2015-2019 wynoszą 47,7 mld zł (Tabela 3).

Tabela 3

Źródło: W przypadku rozwiązań modelowanych i systemu VAT: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu *SIMPL* na podstawie danych BBGD-2017 (przeważonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do 2019 r.). W przypadku niemodelowanych rozwiązań:

¹Projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych;

²Projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych;

³Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw;

⁴Projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”.

Uwagi: ¹Rzeczywiste korzyści budżetu państwa w 2017 roku według oszacowania Komisji Nadzoru Finansowego;

²Korzyści gospodarstw domowych w 2019 roku;

³Ze względu na ciągłość rozwiązań obowiązującą od 2011 roku i aktualne zapisy w ustawie o podatku od towarów i usług, efekt utrzymania podwyższonych stawek VAT potraktowany jako rozwiązanie stałe.

Szczegółowy opis Tabeli znajduje się w Myck i in. 2019.

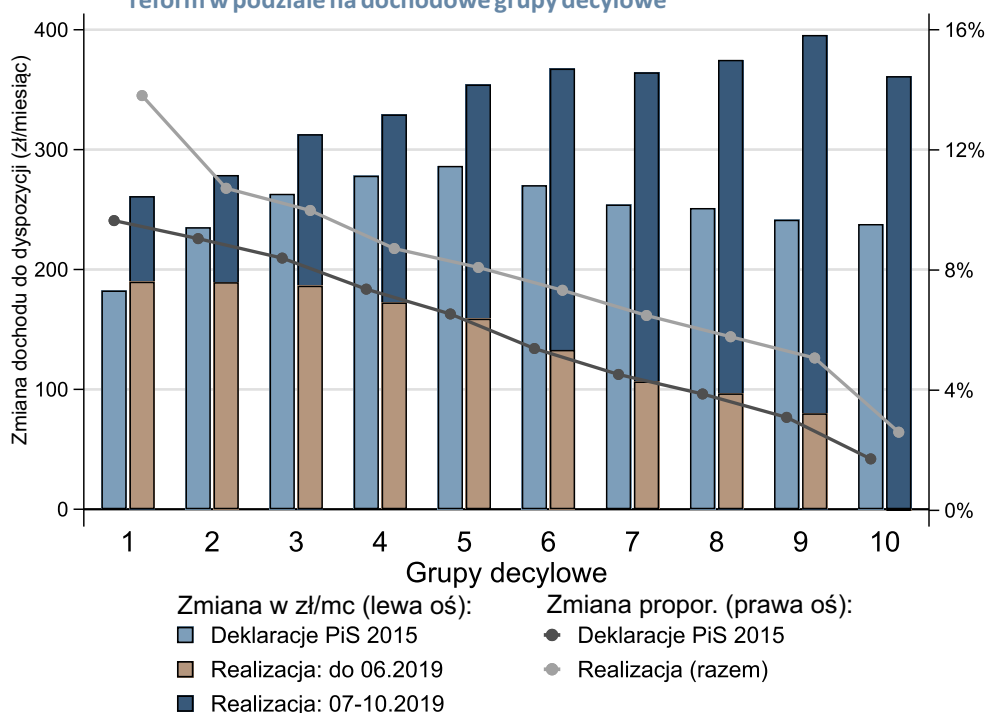
Jest to około 6,4 mld zł więcej względem korzyści gospodarstw domowych, które przyniosłaby realizacja deklaracji Prawa i Sprawiedliwości z kampanii wyborczej w 2015 r. Należy jednak podkreślić, że z całkowitej kwoty korzyści gospodarstw płynących z pakietu reform wprowadzonych w latach 2015-2019, 33,5 mld zł rocznie (co stanowi 70%) to konsekwencje reform wprowadzonych w drugiej połowie 2019 r., które sektor finansów publicznych oraz gospodarstwa domowe w pełni odczują dopiero w 2020 roku.

3. System podatkowo-świadczeniowy w latach 2015-2019 a deklaracje przedwyborcze z 2015 r.: całkowity efekt modelowanych rozwiązań w podziale na grupy dochodowe i demograficzne

W tej części Raportu skumulowane efekty reform opisanych powyżej przedstawiono w podziale na dochodowe grupy gospodarstw domowych i demograficzne grupy rodzin. Przedstawione wyliczenia obejmują dystrybucyjne efekty analizowanych rozwiązań wprowadzonych w czasie VIII kadencji Sejmu w latach 2015 – 2019 (tylko rozwiązania przyjęte na stałe – dalej nazywane pakietem „Realizacja”) oraz potencjalne efekty deklaracji Prawa i Sprawiedliwości ogłoszonych w programie przed wyborami w 2015 r., gdyby zostały wprowadzone w zakładanej pierwotnie formie (dalej nazywane pakietem „Deklaracji PiS”). Dodatkowo, całkowity efekt rzeczywiście zrealizowanych w VIII kadencji Sejmu reform podzielony został na efekt rozwiązań obowiązujących do czerwca 2019 r. (pakiet „Realizacja: do 06.2019”), od kiedy to w życie weszły kolejne znaczące zmiany w systemie podatkowo-świadczeniowym (pakiet „Realizacja: 07-10.2019”). Rozwiązania wprowadzone przez Sejm VIII kadencji w okresie od lipca do października 2019 r., które zostały uwzględnione w analizach, obejmują:

- rozszerzenie programu 500+ na pierwsze lub jedyne dziecko w rodzinie przez zniesienie kryterium dochodowego uprawniającego do pobierania świadczenia (wprowadzone od 07.2019 r.);
- zwolnienie osób do 26. roku życia z odprowadzania podatku PIT od dochodów nieprzekraczających progu podatkowego (wprowadzone od 08.2019 r.);
- wprowadzenie świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (od 10.2019 r.)
- obniżenie podstawowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 18% do 17% (wprowadzone od 10.2019 r.);
- podniesienie wysokości kosztów uzyskania przychodu do 3 000 zł rocznie (wprowadzone od 10.2019 r.).

Wykres 1 Efekt rozwiązań podatkowo-świadczeniowych według odpowiednich pakietów reform w podziale na dochodowe grupy decylowe



Wykres 1

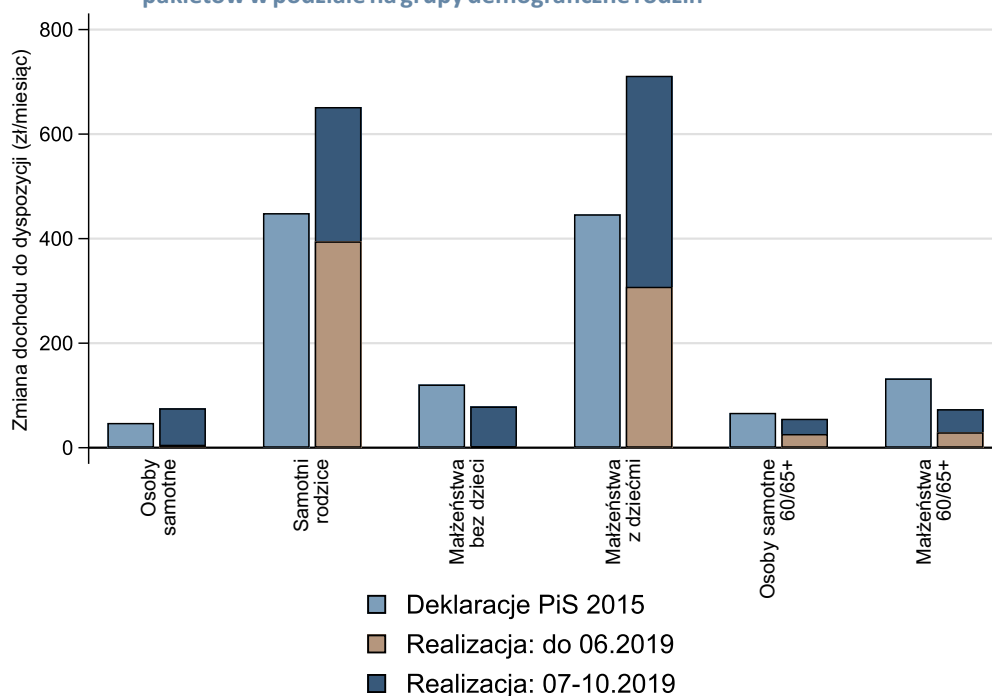
Źródło: patrz Tabela 2.

Uwagi: Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych względem systemu z roku 2015 zindeksowanego do 2019 r. Efekty rzeczywiście zrealizowanych reform wdrożonych na stałe podzielono na rozwiązania wprowadzone do 06.2019 r. („Realizacja: do 06.2019”) i w dalszych miesiącach 2019 r. („Realizacja: 07-10.2019”).

Całkowite efekty dystrybucyjne rozwiązań podatkowo – świadczeniowych według pakietów opisanych powyżej w podziale na decylowe grupy dochodowe zaprezentowano na Wykresie 1, natomiast w podziale na wybrane grupy demograficzne – na Wykresie 2. Jak wynika z Wykresu 1, zarówno propozycje deklarowane przez Prawo i Sprawiedliwość przed wyborami w 2015 r., jak i rozwiązania podatkowo-swiadczeniowe wprowadzone w VIII kadencji Sejmu, mają silnie redystrybucyjny charakter, przynosząc najwyższe proporcjonalne korzyści najuboższemu gospodarstwu domowemu. Gospodarstwa w całym przedziale dochodowym uzyskują nieco wyższe korzyści z pełnego pakietu wprowadzonych modelowanych rozwiązań, względem tych obiecanych przed wyborami w 2015 r. Korzyści 10% najuboższych gospodarstw wynikające z przyjętych rozwiązań (przeciętnie 260,80 zł miesięcznie) sięgają 13,8% przeciętnych dochodów – około 4 punkty procentowe więcej względem pakietu obietnic z 2015 r. Proporcjonalne korzyści wynikające z wprowadzonych zmian maleją wraz ze wzrostem dochodu, by w przypadku 10% najzamożniejszych gospodarstw wynieść około 2,6%, czyli około 1 punkt procentowy więcej względem przedwyborczych deklaracji. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że pakiet modelowanych rozwiązań nie obejmuje wprowadzonej przez rząd Zjednoczonej Prawicy tzw. daniny solidarnościowej, płaconej przez osoby o dochodach powyżej 1 mln zł rocznie. W wartościach bezwzględnych korzyści gospodarstw o wyższych dochodach są wyższe niż tych z dolnych części rozkładu dochodów. Przeciętne korzyści gospodarstw z dziewiątej grupy decylowej to 395,70 zł miesięcznie, zaś tych z najwyższej grupy dochodowej – 361,30 zł miesięcznie. W ujęciu bezwzględnym, korzyści wynikające z przedwyborczych obietnic z 2015 r. rozkładałyby się stosunkowo równomiernie w niemal całym rozkładzie dochodów (od około 230 do 290 zł miesięcznie), przynosząc najniższe przeciętne korzyści gospodarstwom najuboższym (182,40 zł miesięcznie). Gospodarstwa z wyższych grup decylowych odnotowałyby wyższe korzyści niż gospodarstwa uboższe w szczególności w wyniku obiecywanej podwyżki kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł dla wszystkich podatników.

Na szczególną uwagę zwracają efekty wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy rozwiązań w podziale na wpływ rozwiązań wprowadzonych do czerwca 2019 r. i w ostatnich kilku miesiącach. Rozszerzenie programu 500+ na pierwsze/jedyne dziecko w rodzinie w lipcu 2019 r. oraz nowe świadczenie uzupełniające dla dorosłych osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, w połączeniu z wprowadzonymi w ostatnich miesiącach reformami podatkowymi, przekładają się na znacząco wyższe miesięczne korzyści gospodarstw z górnej połowy rozkładu dochodów w porównaniu do korzyści, które te gospodarstwa uzyskały do czasu tych zmian. To właśnie te ostatnie reformy powodują, że całkowite korzyści z wprowadzonego pakietu rozwiązań VIII kadencji Sejmu są w bezwzględnych wartościach wyższe dla gospodarstw z wyższych grup decylowych.

Wykres 2 Efekt rozwiązań podatkowo-swiadczeniowych według odpowiednich pakietów w podziale na grupy demograficzne rodzin



Wykres 2

Źródło i uwagi: patrz Wykres 1.

Efekt analizowanych pakietów reform w podziale na wybrane grupy demograficzne przedstawiono na Wykresie 2, z którego wyraźnie widać, że największymi beneficjentami wprowadzonych zmian są rodziny z dziećmi. Choć ich korzyści w przypadku pakietu rozwiązań, które weszły w życie do końca czerwca 2019 r. były nieznacznie niższe w porównaniu do pierwotnych obietnic Prawa i Sprawiedliwości sprzed wyborów w 2015 r. (odpowiednio 307,90 zł i 446,50 zł miesięcznie), to zmiany wprowadzone w ostatnich kilku miesiącach, a w szczególności upowszechnienie programu 500+, znacząco je podniosły. Łącznie w wyniku całego pakietu reform zrealizowanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy dochody małżeństw z dziećmi wzrosną przeciętnie o 711,70 zł miesięcznie, a dochody rodziców samotnie wychowujących dzieci o 651,90 zł miesięcznie. Warto jednocześnie podkreślić, że w przypadku małżeństw w wieku produkcyjnym nieposiadających dzieci na utrzymaniu oraz osób 60/65+, pakiet wszystkich wprowadzonych w VIII kadencji Sejmu zmian jest nieznacznie mniej korzystny w porównaniu do modelowanego efektu przedwyborczych obietnic. Ta różnica bierze się przede wszystkim z niższych korzyści w podatku PIT względem tych, które byłyby konsekwencją podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł rocznie dla wszystkich podatników, według założeń programu wyborczego Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. (szczegóły w Rozdziale 4). Dochody bezdzietnych małżeństw oraz osób samotnych i małżeństw w wieku 60/65+ w wyniku wprowadzonych na stałe rozwiązań w czasie VIII kadencji Sejmu wzrosną przeciętnie o odpowiednio 78,60, 55,40 zł i 73,80 zł i zł miesięcznie, czyli odpowiednio o 42,30, 11,40 zł i 58,70 zł miesięcznie mniej w porównaniu do korzyści wynikających z obietnic przedwyborczych Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. W przypadku grup osób 60/65+ należy równocześnie mieć na uwadze, że duża część tych gospodarstw skorzystała na wypłaconych w maju 2019 r. tzw. trzynastych emeryturach, które ze względu na swój jednorazowy charakter nie zostały ujęte w pakiecie modelowanych reform.

4. O ile niższy podatek dochodowy?

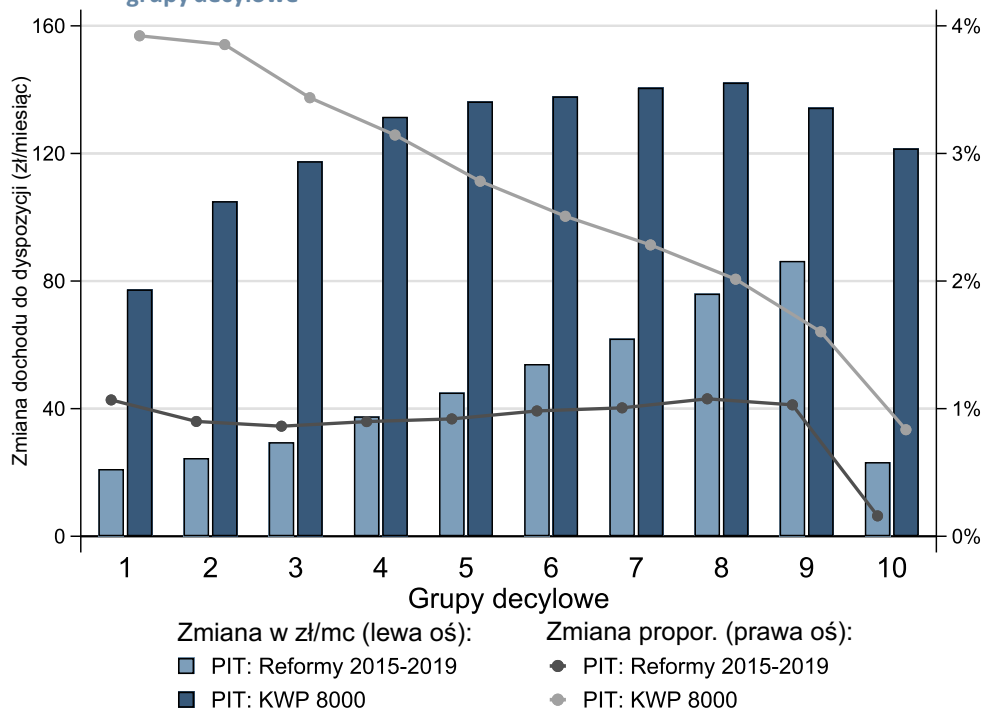
Gdyby nominalne parametry systemu podatkowego w Polsce indeksowane były zgodnie z dynamiką wynagrodzeń, takie parametry jak kwota wolna od podatku, czy koszty uzyskania przychodu w okresie od 2015 do 2019 roku wzrosłyby o ponad 20% (por. Tabela 1). Przyjmując taką neutralną względem wzrostu dochodów dynamikę systemu podatkowego jako punkt wyjścia, możemy ocenić skalę zmian w systemie podatkowym wprowadzonych przez rząd Zjednoczonej Prawicy w VIII kadencji Sejmu i porównać ją do potencjalnego wpływu na dochody do dyspozycji, jaki miałaby zmiana w systemie podatkowym obiecana przez Prawo i Sprawiedliwość w programie wyborczym z 2015 r., w postaci podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 000 zł dla wszystkich płatników PIT rozliczających się według skali podatkowej.

Porównując system podatkowy obowiązujący na zakończenie VIII kadencji Sejmu (według stanu na 10.2019 r.) ze zindeksowanym systemem podatkowym z 2015 r., korzyści gospodarstw domowych z pakietu wprowadzonych w tym systemie zmian wyniosły 7,3 mld zł rocznie. Uwzględniając dodatkowe obciążenia w systemie podatkowym wprowadzone w okresie VIII kadencji Sejmu w formie tzw. daniny solidarnościowej, która nie mogła zostać ujęta w symulacjach, korzyści gospodarstw domowych w systemie PIT spadają do około 6,1 mld zł rocznie. Dodatkowo należy podkreślić, że większość korzystnych efektów związanych ze zmianami systemu podatkowego odczuwalna będzie w pełni dopiero w 2020 r. w związku z tym, że najistotniejsze z nich obowiązywać zaczęły dopiero od 01.10.2019 r.

Gdyby w miejsce rzeczywiście wprowadzonych w systemie podatkowym zmian rząd Zjednoczonej Prawicy zrealizował obietnicę podniesienia kwoty wolnej od podatku do 8 000 złotych rocznie dla wszystkich podatników podatku PIT rozliczających się według skali podatkowej, przy tych samych założeniach neutralności systemu w przypadku pozostałych jego parametrów, korzyści podatkowe gospodarstw domowych byłyby zdecydowanie większe, sięgając około 20,4 mld zł rocznie. Na Wykresie 3 przedstawiono rozkład korzyści wynikających z obu analizowanych rozwiązań w systemie podatkowym pomiędzy decylowymi grupami dochodowymi, natomiast na Wykresie 4 korzyści te zaprezentowano w podziale na wybrane grupy demograficzne rodzin.

Proporcjonalnie do dochodu, korzyści wynikające z pełnego pakietu wprowadzonych w VIII kadencji Sejmu reform systemu podatkowego są stosunkowo równomiernie rozłożone w grupach dochodowych od 1. do 9. i wynoszą przeciętnie około 1% dochodów do dyspozycji. Korzyści najzamożniejszych 10% populacji są przeciętnie niższe i wynoszą jedynie 0,2%.

Wykres 3 Dystrybucyjne efekty analizowanych zmian w PIT w podziale na dochodowe grupy decylowe



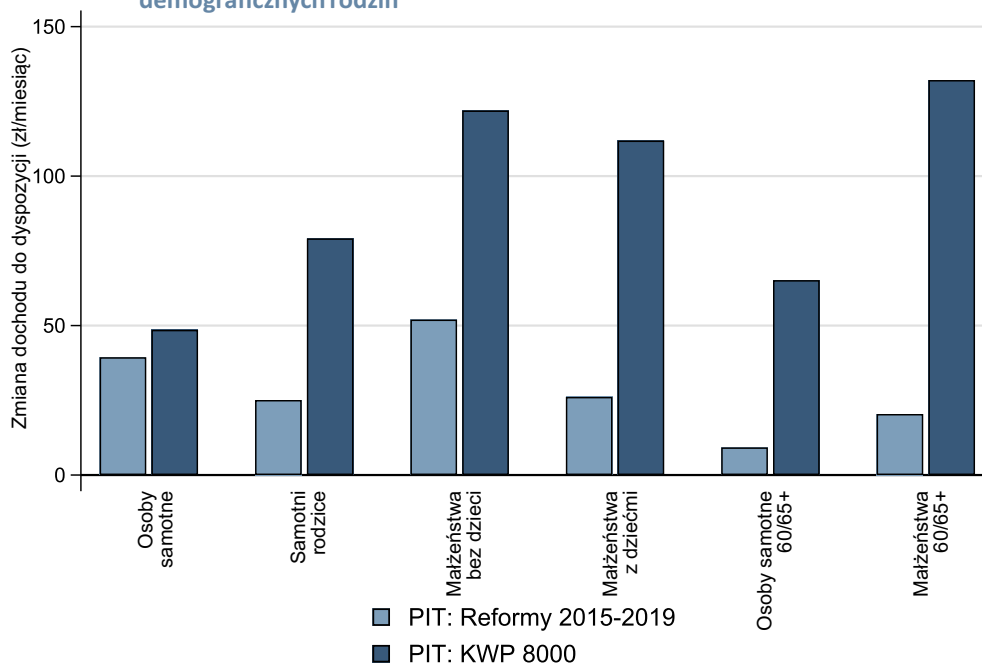
Wykres 3

Źródło: patrz Tabela 2.

Uwagi: Przeciętna bezwzględna i proporcjonalna zmiana miesięcznego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych względem zindeksowanego systemu z roku 2015.

„PIT: Reformy 2015-2019” – system podatkowy uwzględniający wszystkie rzeczywiście wprowadzone zmiany podczas VIII kadencji Sejmu; „PIT: KWP 8000” – system podatkowy z uniwersalną kwotą wolną od podatku w wysokości 8 000 zł rocznie według deklaracji przedwyborczych Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r.

Wykres 4 Dystrybucyjne efekty analizowanych zmian w PIT według grup demograficznych rodzin



Wykres 4

Źródło i uwagi: patrz Wykres 3.

W wartościach bezwzględnych przeciętne korzyści wśród najbogatszych gospodarstw są zbliżone do tych, które przypadły w udziale najuboższym, wynosząc przeciętnie ok. 20 zł miesięcznie. W przypadku pozostałych grup dochodowych, wprowadzone reformy systemu podatkowego przełożyły się na nieco wyższe korzyści, sięgające przeciętnie około 80 zł miesięcznie w przypadku 8. i 9. grupy dochodowej. Gdyby zamiast wprowadzonych zmian, rząd zrealizował przedwyborczą obietnicę w postaci uniwersalnej kwoty wolnej od podatku na poziomie 8 000 zł rocznie, korzyści finansowe byłyby znacząco wyższe w każdej grupie dochodowej, mając jednocześnie silnie redystrybucyjny charakter. Przy założeniu wprowadzenia obiecwanego rozwiązania, gospodarstwa najuboższe zyskałyby najwięcej, odnotowując przeciętnie ok. 4-procentowy wzrost dochodu do dyspozycji, przy przeciętnych korzyściach najbogatszych gospodarstw wynoszących 0,8% dochodu.

W wartościach bezwzględnych w największym stopniu wzrosłyby dochody gospodarstw z grup dochodowych od 5. do 9. – przeciętnie o około 140 zł miesięcznie, zaś w najmniejszym stopniu dochód najuboższych gospodarstw – przeciętnie o 77,30 zł miesięcznie.

Jak pokazano na Wykresie 4, względem rozwiązań podatkowych przyjętych przez rząd Zjednoczonej Prawicy, wprowadzenie obiecywanej przed wyborami w 2015 r. uniwersalnej kwoty wolnej od podatku na poziomie 8 000 zł najbardziej odczułyby pary małżeńskie, gdzie dzięki wspólnemu rozliczaniu podatku korzyści byłyby podwójne. Dotyczyłoby to zarówno gospodarstw małżeństw w wieku produkcyjnym, jak i gospodarstw emerytów. Korzyści tych ostatnich sięgałyby przeciętnie 132,10 zł miesięcznie, w porównaniu do przeciętnego wzrostu dochodów o 20,40 zł miesięcznie w obowiązującym systemie podatkowym. Obiecana przed wyborami w 2015 r. podwyżka kwoty wolnej generalnie przełożyłaby się na wyższe korzyści w systemie podatkowym dla wszystkich grup demograficznych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że skala korzyści gospodarstw domowych w wyniku zmian w systemie podatkowym wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu była nieporównywalnie niższa do korzyści wynikających ze zmian wprowadzonych w tym czasie w zakresie transferów społecznych. W połączeniu z wysoką całkowitą wartością korzyści gospodarstw domowych uzyskanych w systemie podatkowo-świadczeniowym w czasie VIII kadencji Sejmu, wskazuje to na istotne przekierowanie środków budżetowych na świadczenia socjalne, w szczególności na upowszechnienie programu Rodzina 500+, względem obniżania obciążeń podatkowych.

Podsumowanie: ile dodatkowych miliardów w portfelach gospodarstw domowych po VIII kadencji Sejmu?

Dobiegająca końca VIII kadencja Sejmu przyniosła bardzo istotne zmiany w polskim systemie podatkowo-świadczeniowym, które przełożyły się na znaczące korzyści finansowe większości gospodarstw domowych w Polsce. Biorąc pod uwagę rozwiązania, które zostały ustawowo wpisane do systemu na stałe, całkowite korzyści gospodarstw domowych wynikające ze zmian systemu podatkowo-świadczeniowego podczas VIII kadencji Sejmu w ujęciu rocznym wynoszą 47,7 mld zł, czyli 2,1% PKB. Ta łączna kwota obejmuje zarówno zmiany uwzględnione w niniejszym Raporcie w szczegółowych analizach mikrosymulacyjnych, jak i zagregowane efekty rozwiązań niemodelowanych w Raporcie, takich jak tzw. podatek bankowy czy danina solidarnościowa, które nie zostały włączone do analiz ze względów metodologicznych. Co istotne, 70% całkowitej rocznej kwoty 47,7 mld zł stanowią efekty reform, które weszły w życie dopiero w drugiej połowie 2019 roku, włączając upowszechnienie świadczenia wychowawczego 500+, wprowadzenie świadczenia dla osób dorosłych niezdolnych do samodzielnej egzystencji, obniżenie podstawowej stawki podatkowej z 18% do 17%, wzrost kosztów uzyskania przychodu i zwolnienie z PIT osób w wieku poniżej 26 lat. Pełen roczny efekt tych rozwiązań dla gospodarstw domowych, szacowany na około 33,5 mld zł, odczuwalny będzie dopiero w przyszłym roku i dopiero w przyszłym roku w pełni odbije się na bilansie sektora finansów publicznych.

Z dystrybucyjnego punktu widzenia, konsekwencją modelowanego pakietu reform wprowadzonych podczas VIII kadencji Sejmu jest wzrost dochodów gospodarstw domowych z najniższej grupy decylowej (czyli najuboższych 10% populacji) przeciętnie o ponad 260 zł miesięcznie (co stanowi 13,8% dochodu do dyspozycji), zaś najbogatszych 10% populacji przeciętnie o ponad 360 zł miesięcznie (co odpowiada 2,6% dochodu do dyspozycji). Natomiast biorąc pod uwagę poszczególne grupy demograficzne, na modelowanym pakiecie rozwiązań najbardziej korzystają małżeństwa z dziećmi, których dochody przeciętnie rosną o 711,70 zł miesięcznie oraz rodzice samodzielnie wychowujący dzieci (wzrost miesięcznego dochodu przeciętnie o 651,90 zł). Uwagę zwraca ponadto istotna różnica dystrybucyjnego charakteru reform wprowadzonych do czerwca 2019 r. i w ostatnich miesiącach VIII kadencji Sejmu. Korzyści wynikające ze zmian wprowadzonych we wcześniejszych latach rządu Zjednoczonej Prawicy koncentrowały się na gospodarstwach o niskich dochodach. Do najuboższych 20% populacji skierowane było 32% całkowitych korzyści tego pakietu reform, a do najzamożniejszych 20% populacji – jedynie 6%. Korzyści wynikające ze zmian wprowadzonych w ostatnich miesiącach VIII kadencji Sejmu przedstawiają się natomiast jak w lustrzanym odbiciu – z całkowitej kwoty korzyści wynoszącej 33,5 mld zł aż 32% trafi do gospodarstw z dwóch najwyższych grup decylowych, a jedynie 9% do najuboższych 20% gospodarstw domowych.

Porównując przedwyborcze deklaracje Prawa i Sprawiedliwości z 2015 r. z zakresem zrealizowanych w latach 2015-2019 zmian, uwagę zwracają przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze, całkowity pakiet przyjętych rozwiązań przewyższa koszty pakietu obiecywanego w kampanii wyborczej w 2015 r. o około 6,4 mld zł rocznie. Po drugie, w porównaniu z obietnicami przedwyborczymi, pakiet wprowadzonych reform jest w wymiarze bezwzględnym znacząco bardziej korzystny dla gospodarstw z górnej części rozkładu dochodów, głównie w związku ze zmianami obowiązującymi od drugiej połowy 2019 r. Po trzecie, podczas gdy zakres korzyści płynących z wprowadzonych reform w sferze świadczeń jest dużo wyższy od tego deklarowanego przed wyborami w 2015 roku, korzyści związane z rozwiązaniami przyjętymi w systemie podatkowym w latach 2015-2019 są znacząco niższe w porównaniu do tych, które byłyby efektem realizacji obietnicy podwyższenia kwoty wolnej od podatku do 8 000 złotych dla wszystkich podatników.

Podsumowując cały pakiet rozwiązań w polityce podatkowo-swiadczeniowej rządu Zjednoczonej Prawicy przyjętych na stałe w okresie VIII kadencji Sejmu, należy z jednej strony podkreślić szeroki zakres wprowadzonych zmian i znaczący wzrost wsparcia finansowego skierowanego do rodzin z dziećmi. Z drugiej strony jednak, reformy których konsekwencją jest większość całkowitych korzyści gospodarstw z tego pakietu (około 70%), wprowadzone zostały w ostatnich miesiącach kończącej się kadencji Sejmu. Pełne roczne skutki tych reform, szacowane na około 33,5 mld złotych, odczuwalne będą przez gospodarstwa domowe i odbiją się na bilansie sektora finansów publicznych dopiero w roku 2020. Co istotne z dystrybucyjnego punktu widzenia, na tych rozwiązaniach skorzystają głównie gospodarstwa z górnej części rozkładu dochodów. Z tej perspektywy nie jest jasne, jakie cele przyświecały rządowi Zjednoczonej Prawicy przy wprowadzaniu zarówno upowszechnienia świadczenia 500+, jak i ostatnich reform systemu podatku PIT.

Bibliografia

Komisja Nadzoru Finansowego, 2018. Syntetyczna Informacja na Temat Wpływu Podatku od Niektórych Instytucji Finansowych na Sytuację Banków Komeracyjnych.

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., 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 miliardy: jak je wydać i skąd je wziąć. II Raport Przedwyborczy CenEA.

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

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015d. Dwie kadencje w polityce podatkowo-swiadczeniowej: programy wyborcze i ich realizacja w latach 2007-2015. IV Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015e. Programy wyborcze 2015: kto zyska, kto straci i ile to będzie kosztowało. V Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Kundera, M., Najsztub, M., Oczkowska, M. 2015f. Portfele gospodarstw domowych po exposé premier Beaty Szydło. VI Raport Przedwyborczy CenEA.

Myck, M., Najsztub, M., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2019. Pakiet podatkowo-swiadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy. Raport Przedwyborczy CenEA 12/04/2019.

Spis aktów prawnych i pokrewnych dokumentów

Projekt ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem.”

Projekt ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu „Dobry start”.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych.
Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych.
Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci.
Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.
Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem.”
Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.
Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.
Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.
Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym.
Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.
Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

Analizy przedstawione w Raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (www.cenea.org.pl).

Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2017 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Raporcie 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 międzynarodowego projektu badawczego EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*.

O autorach:

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

Monika Oczkowska i Kajetan Trzciński są analitykami w CenEA.

