

„Polski Ład”: dystrybucyjne konsekwencje propozycji podatkowych Zjednoczonej Prawicy

Michał Myck
Kajetan Trzciński
Monika Oczkowska

Wstęp

W sobotę, 15.05.2021 r., koalicyjne partie Zjednoczonej Prawicy ogłosiły program reform na najbliższe lata „Polski Ład” (PiS, 2021). Jedną z najważniejszych części tego dokumentu jest propozycja istotnych reform systemu podatkowego, której centralnym elementem jest rozdzielenie rozliczenia podatku dochodowego i składek zdrowotnych oraz zmiana sposobu naliczania składki zdrowotnej od dochodów z działalności gospodarczej w sektorze pozarolniczym. W niniejszym Komentarzu przedstawiono wstępne wyliczenia konsekwencji proponowanych zmian oparte o deklaracje zawarte w opublikowanym dokumencie oraz szczegółowe wyjaśnienia zaprezentowane przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów na spotkaniu online w dniu 17.05.2021 r. Analizy przeprowadzono w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) zrealizowanego przez GUS w 2019 roku z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego *SIMPL*¹. Wyniki przedstawione w Komentarzu obejmują wyłącznie propozycje dotyczące systemu podatkowego. W związku z tym, że znacząca część efektów fiskalnych proponowanych reform dotyczy podatników uzyskujących najwyższe dochody oraz dochody z działalności gospodarczej, dokładne ich oszacowanie przy wykorzystaniu danych z bazy BBGD jest niemożliwe. Wiąże się to przede wszystkim z niedoreprezentowaniem w tej bazie danych gospodarstw o najwyższych dochodach oraz z odmienną definicją dochodu z działalności gospodarczej przyjmowaną w badaniu i w regulacjach podatkowych. Z tego względu wyliczenia dystrybucyjne przedstawiono z uwzględnieniem korekty opartej o wyniki zaprezentowane przez Ministerstwo Finansów oraz w formie, która jest mniej wrażliwa na konsekwencje niedoreprezentowania próby najbogatszych gospodarstw. Należy jednak podkreślić, że przy interpretacji przedstawionych w Komentarzu wyników trzeba brać pod uwagę możliwość rozbieżności między efektami symulowanymi na danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych a wyliczonymi na danych podatkowych przez Ministerstwo Finansów.

Założenia przyjęte przy modelowaniu proponowanych zmian podatkowych

W Ramce 1 przedstawiono założenia dotyczące parametrów systemu podatkowego przyjęte w wyliczeniach, w połączeniu z cytataми z dokumentu programowego Zjednoczonej Prawicy. Całkowite wartości sumy podatku dochodowego PIT rozliczanego według skali oraz ubezpieczenia zdrowotnego dla osoby rozliczającej się samodzielnie oraz dla małżeństwa rozliczającego się wspólnie (przy założeniu, że pracuje tylko jedna osoba) przedstawiono na Wykresach 1A i 1B.

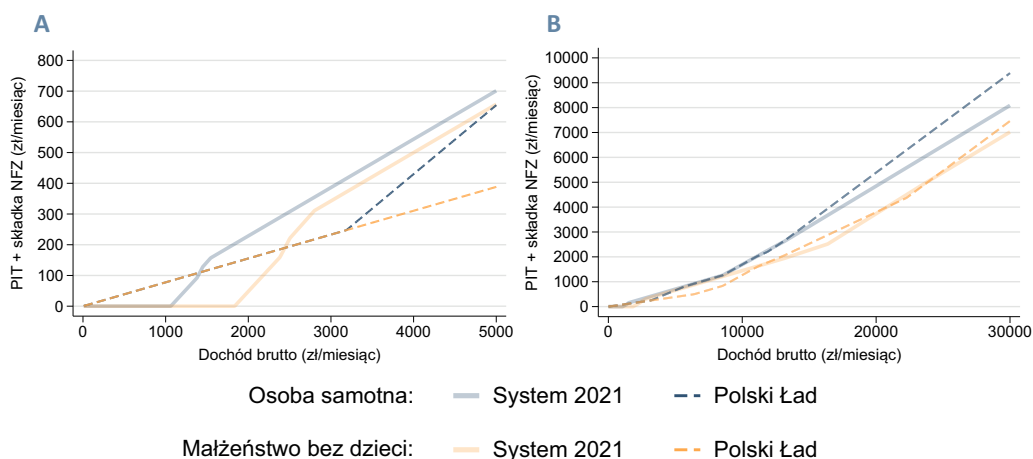
Jak wynika z Wykresów 1A i 1B na zmianach proponowanych w systemie podatkowym skorzystają osoby samotne zarabiające w przedziałach 1 420 – 5 680 zł brutto miesięcznie i 11 160 – 12 780 zł brutto miesięcznie, stracą natomiast osoby o dochodach brutto w zakresie 20 – 1 410 zł miesięcznie i powyżej 12 820 zł miesięcznie. W przypadku małżeństwa bez dzieci, w którym pracuje jedna osoba, korzyści odniosą małżeństwa, w których osoba pracująca zarabia pomiędzy 2 450 zł a 11 380 zł brutto miesięcznie oraz pomiędzy 20 760 zł a 24 140 zł brutto miesięcznie, natomiast stracą te z dochodami w przedziale od 20 do 2 430 zł, od 11 420 do 20 720 zł i powyżej 24 180 zł brutto miesięcznie. Straty tych podatników w głównej mierze biorą się z rozdzielenia systemu podatku PIT i składek na ubezpieczenie zdrowotne i wycofania możliwości odliczenia części składki zdrowotnej (7,75%) od podatku PIT, podczas gdy korzyści wynikają przede wszystkim z podniesienia kwoty wolnej od podatku i progu podatkowego.

1 Szczegóły metodologiczne znaleźć można w Komentarzu CenEA z dn. 31.03.2021 (Myck i in. 2021) oraz w opracowaniach zawartych w jego bibliografii.

Ramka 1 Deklaracje rozwiązań podatkowych zawarte w programie „Polski Ład” i założenia przyjęte przy modelowaniu	
	Dotyczące rozliczania podatku dochodowego według skali:
„Podniesiemy kwotę wolną dla wszystkich pracujących Polaków do 30 tys. PLN.”	1. Kwota wolna od podatku wynosi 30 000 zł rocznie. 2. Kwota wolna nie jest wycofywana powyżej progu podatkowego.
„Podniesiemy próg podatkowy z 85 tys. do 120 tys. PLN.”	Próg podatkowy wzrasta z 85 528 zł do 120 000 zł rocznie.
„Ulga w PIT dla osób zatrudnionych na umowę o pracę osiągających roczny dochód w przedziale 70-130 tys. PLN. Dzięki uldze reforma będzie neutralna dla podatników zatrudnionych na umowę o pracę z dochodem od 6 do 10 tys. PLN miesięcznie.”	Ulga podatkowa w przedziale dochodów 68 600 zł – 133 600 zł obliczona w następujący sposób: 1. $0,3932 \cdot \text{przychód} - 26\,900$ zł, gdy przychód w przedziale 68 600 – 102 600 zł; 2. $(-0,4322) \cdot \text{przychód} + 57\,791$ zł, gdy przychód w przedziale 102 600 – 133 600 zł.
	1. Ogólne koszty uzyskania przychodu pozostają bez zmian. 2. Stopy podatkowe pozostają na tym samym poziomie (17% i 32%).
	Dotyczące rozliczania składek ubezpieczenia zdrowotnego:
„Aby zagwarantować wyższe dochody systemu ochrony zdrowia, zmiany obejmą także wprowadzenie takich samych zasad opłacania składki zdrowotnej dla działalności gospodarczych jak w przypadku umów o pracę (proporcjonalnie do dochodu).”	1. Składka zdrowotna nie jest odliczana od płaconego podatku. 2. Składka zdrowotna wynosi 9% podstawy składki. 3. Podstawą składki zarówno w przypadku dochodów z pracy, jak i dochodów z działalności gospodarczej w sektorze pozarolniczym są całkowite dochody po odliczeniu obciążeń związanych z ubezpieczeniem społecznym, przed naliczeniem podatku dochodowego.

Ramka 1
Źródło: Źródło: PIS (2021) oraz dane Ministerstwa Finansów.

Wykres 1 Wysokość podatku PIT i składek ubezpieczenia zdrowotnego dla przykładowych rodzin w zależności od wysokości dochodu brutto w dotychczasowym systemie (2021) i według propozycji „Polskiego Ładu”



Wykres 1
Źródło: wyliczenia z wykorzystaniem modelu SIMPL.
Uwagi: Dochody brutto z zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W przypadku małżeństw założono, że pracuje jedna osoba. Ulga podatkowa dla dochodów w przedziale 68 600 – 133 600 zł rocznie skalibrowana według informacji Ministerstwa Finansów dla osoby rozliczającej się samodzielnie (patrz Ramka 1).

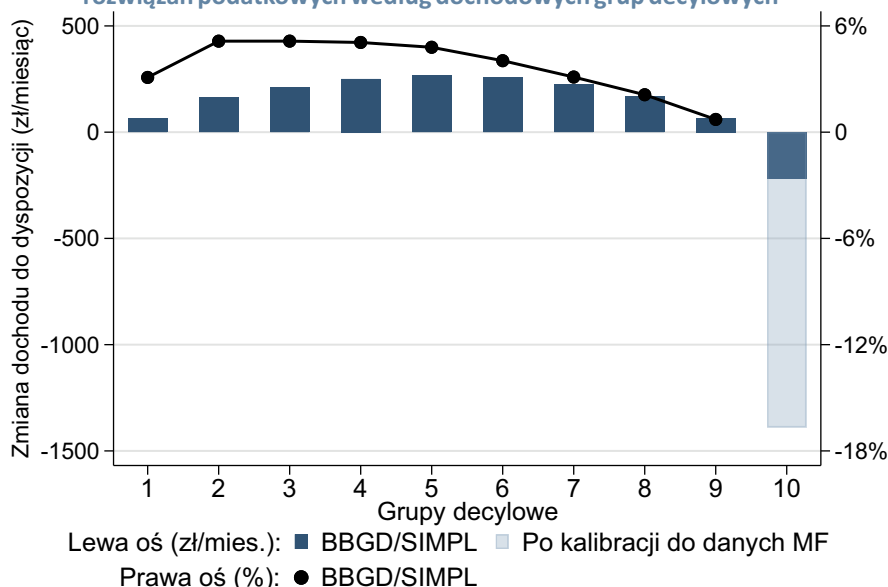
Korzyści i straty gospodarstw domowych wynikające z proponowanych zmian podatkowych

Przyjmując założenia przedstawione w Ramce 1 symulacje oparte o dane z BBGD 2019 sugerują, że proponowane zmiany w systemie podatkowym przeciętnie przyniosą korzyści netto w przypadku gospodarstw domowych plasujących się we wszystkich grupach decylowych, poza najwyższą (Wykres 2). Jak pokazano w Tabeli 1, na proponowanych rozwiązaniach podatkowych korzyści powyżej 10 zł miesięcznie odniesie 10,9 mln gospodarstw domowych (co stanowi 79,0% wszystkich gospodarstw domowych podatników), zaś suma tych korzyści sięgnie 28,8 mld zł rocznie. Dla kolejnych 1,5 mln gospodarstw zmiany dochodu w wyniku propozycji będą ograniczone w przedziale od -10 do + 10 zł miesięcznie. 1,0 mln gospodarstw straci od 10 do 250 zł miesięcznie, co daje łączną stratę w wysokości 1,3 mld zł rocznie, a dochody 0,4 mln gospodarstw spadną o więcej niż 250 zł miesięcznie. W tym ostatnim przypadku należy zwrócić uwagę, że w analizach przyjęto założenie, że dane BBGD dobrze odzwierciedlają jedynie liczbę gospodarstw domowych o stratach przekraczających 250 zł miesięcznie. Ponieważ w przypadku gospodarstw o najwyższych dochodach na podstawie bazy BBGD nie można wiarygodnie ocenić skutków planowanych reform założono, że całkowita kwota konsekwencji finansowych reform przypadających na te gospodarstwa jest wypadkową całkowitych kosztów reform podanych przez Ministerstwo Finansów oraz kosztów i korzyści przypadających na pozostałe gospodarstwa wyliczonych w modelu. Przyjmując za Ministerstwem Finansów, że całkowity koszt reform to 5,1 mld zł rocznie, na te 0,4 mln gospodarstw o najwyższych dochodach przypadnie gros kosztów planowanych reform. Zgodnie z przyjętymi założeniami dochody tych gospodarstw spadną łącznie o 22,1 mld zł rocznie.

Tabela 1 Korzyści i straty gospodarstw domowych wynikające z modelowanych zmian

	Liczba gospodarstw	Roczna kwota korzyści/strat
Gospodarstwa odnoszące korzyści (powyżej 10 zł / miesiąc)	10,9 mln	28,8 mld
Gospodarstwa bez zmian dochodu (zmiany od -9,99 do 9,99 zł / miesiąc)	1,5 mln	0 mld
Gospodarstwa ponoszące straty (od 10 zł do 250 zł / miesiąc)	1,0 mln	-1,3 mld
Gospodarstwa ponoszące straty (powyżej 250 zł / miesiąc) , szacunek*	0,4 mln	-22,1 mld*
Razem (po uwzględnieniu korekty biorąc pod uwagę dane MF*)	13,8 mln	5,1 mld zł*

Wykres 2 Korzyści i straty gospodarstw domowych wynikające z modelowanych rozwiązań podatkowych według dochodowych grup decylowych



Jak pokazano na Wykresie Z1 w Załączniku, wyliczenia na podstawie danych BBGD i danych administracyjnych zaprezentowanych przez Ministerstwo Finansów są zbliżone dla podobnych definicji dochodu dla pierwszych dziewięciu dochodowych grup decylowych. Znacząco odbiegają one jednak w przypadku gospodarstw o najwyższych dochodach z dziesiątej grupy decylowej. Z tego względu konsekwencje proponowanych reform w wymiarze dystrybucyjnym przedstawione na Wykresie 2 zostały stosownie skorygowane dla gospodarstw domowych z dziesiątej grupy decylowej. Ponadto, ze względu na brak danych odnośnie całkowitej wysokości dochodów gospodarstw z tej grupy decylowej, na Wykresie 2 nie przedstawiono dla niej efektów proporcjonalnych propozycji.

Tabela 1

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD 2019 (przeznaczonych dla celów symulacyjnych i zindeksowanych do 2021 r.). Uwagi: * w analizach jako punkt odniesienia przyjęto całkowity koszt reformy dla sektora finansów publicznych podany przez Ministerstwo Finansów wynoszący 5,1 mld złotych rocznie, przy stratach podatników z 10-tej grupy decylowej w rozkładzie podatków wynoszących 18,7 mld złotych rocznie. Podane przez Ministerstwo Finansów szacunki całkowitych kosztów reformy wahają się w granicach 5,1 mld zł – 7,0 mld zł rocznie.

Wykres 2

Źródło: patrz Tabela 1.

Uwagi: Dochodowe grupy decylowe – dziesięć grup obejmujących po 10% populacji, od gospodarstw o najniższych dochodach do dyspozycji do gospodarstw najzamożniejszych, wyliczonych na podstawie tzw. dochodu ekwiwalentnego, czyli uwzględniając różnice w wielkości gospodarstwa domowego z zastosowaniem zmodyfikowanej skali ekwiwalentnej OECD. Brak efektu proporcjonalnego dla dziesiątej grupy decylowej ze względu na brak danych odnośnie całkowitej wysokości dochodów gospodarstw z tej grupy w danych BBGD (patrz Wykres Z1 w Załączniku).

Jak pokazano na Wykresie 2, w ujęciu dystrybucyjnym na proponowanych reformach podatkowych przeciętnie najwięcej zyskają gospodarstwa domowe ze środka rozkładu dochodów. Dochody gospodarstw w grupach decylowych 4-6 wzrosną przeciętnie o około 260 zł miesięcznie, podczas gdy gospodarstwa z najniższej grupy dochodowej zyskają przeciętnie 64 zł miesięcznie. Proporcjonalnie do dochodu do dyspozycji najwyższe korzyści w wysokości około 5% dochodów uzyskają gospodarstwa z grup 2-5, zaś dochody najuboższych gospodarstw wzrosną o około 3%. Uwzględniając korektę o straty gospodarstw o najwyższych dochodach jak opisano powyżej, dochody gospodarstw z najwyższej grupy decylowej spadną przeciętnie o 1 390 zł miesięcznie.

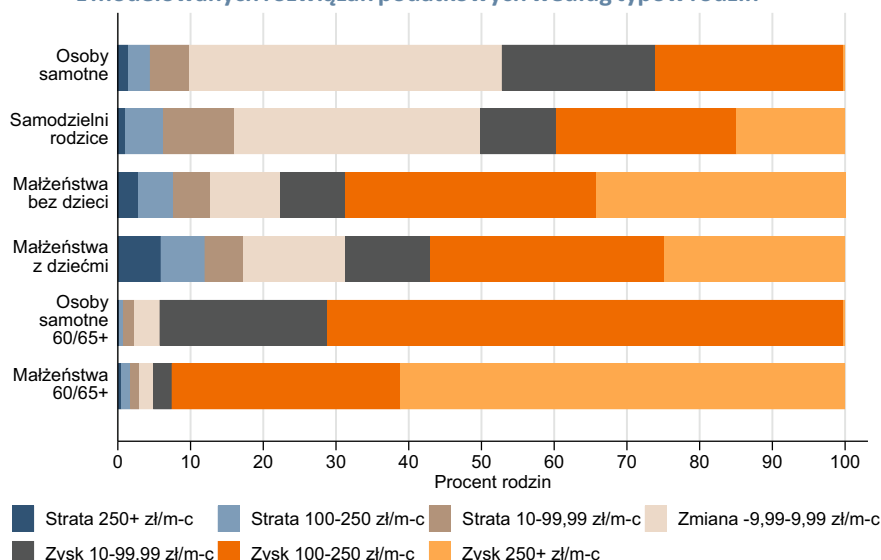
Na Wykresie 3 przedstawiono odsetek różnych typów rodzin, w przypadku których zmiany dochodów w wyniku proponowanych reform podatkowych zawierać się będą w ramach siedmiu kategorii:

- spadek o więcej niż 250 zł miesięcznie,
- spadek o 100 – 250 zł miesięcznie,
- spadek o 10 – 99,99 zł miesięcznie,
- zmiana w przedziale -9,99 – 9,99 zł miesięcznie,
- wzrost o 10 – 99,99 zł miesięcznie,
- wzrost o 100 – 250 zł miesięcznie,
- wzrost o więcej niż 250 zł miesięcznie.

Zmiany dochodu wyliczono dla sześciu typów rodzin – czterech w wieku produkcyjnym (osób samotnych, rodziców samodzielnie wychowujących dzieci, małżeństw bez dzieci, małżeństw z dziećmi) oraz dwóch w wieku emerytalnym (osób samotnych i małżeństw w wieku 60+ i 65+ odpowiednio dla kobiet i mężczyzn). Najwyższy odsetek rodzin odnoszących korzyści na proponowanych zmianach jest wśród tych ostatnich dwóch typów rodzin. 94,3% samodzielnie gospodarujących osób w wieku 60+/65+ uzyska korzyści przekraczające 10 zł miesięcznie, przy czym dla 0,3% tych rodzin korzyści te będą wyższe niż 250 zł miesięcznie. W przypadku małżeństw w wieku emerytalnym odsetek tych odnoszących korzyści powyżej 10 zł miesięcznie będzie podobny (95,1%), jednak znacząco większa część z nich uzyska korzyści w tym najwyższym przedziale, powyżej 250 zł miesięcznie (61,1% małżeństw w wieku 60+/65+). Zakładając prawidłową reprezentację tych gospodarstw domowych w danych BBGD można również wyliczyć szacunkową wartość całkowitych korzyści jakie im przypadną w wyniku proponowanych zmian. Całkowity zysk osób w wieku 60+/65+ gospodarujących samodzielnie wyniesie 5,3 mld zł rocznie, a zysk małżeństw w tym wieku – 6 mld złotych rocznie, co razem daje korzyści rodzin w wieku emerytalnym w wysokości 11,3 mld zł rocznie.

W przypadku rodzin w wieku produkcyjnym znacząco większa część z nich poniesie straty przekraczające 10 zł miesięcznie w związku z proponowanymi zmianami podatkowymi. Spośród osób samotnych będzie to ok. 10%, wśród małżeństw bez dzieci – 13%, wśród rodziców samodzielnie wychowujących dzieci – 16%, zaś wśród małżeństw z dziećmi – 17%. Wśród tych ostatnich największy będzie też odsetek tych, które odnotują najwyższe straty, przekraczające 250 zł miesięcznie – 5,9%.

Wykres 3 Przedziały korzyści i strat gospodarstw domowych wynikających z modelowanych rozwiązań podatkowych według typów rodzin



Wykres 3
Źródło: patrz Tabela 1.

Podsumowanie

Reforma systemu podatkowego proponowana przez partię Zjednoczonej Prawicy w ramach programu „Polski Ład” stanowić będzie jedną z najistotniejszych zmian w polskim systemie podatkowym wprowadzonych w ciągu ostatnich 30 lat. Według szacunków Ministerstwa Finansów całkowite korzyści netto dla gospodarstw domowych w wyniku reformy wyniosą około 5,1 mld zł rocznie (szacunki Ministerstwa wahają się w granicach 5,1 – 7,0 mld zł rocznie), przy czym bardzo istotnym aspektem proponowanych zmian jest wysoki zakres redystrybucji dochodu. Reforma połączy obniżenie opodatkowania dla dużej części gospodarstw domowych o niskich dochodach ze wzrostem opodatkowania dla tych o najwyższych dochodach. Według analiz przedstawionych w Komentarzu, przyjmując założenia opisane w Ramce 1, wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań oznacza wzrost dochodów do dyspozycji o ponad 10 zł miesięcznie dla 10,9 mln polskich gospodarstw domowych. Jednocześnie 1,4 mln gospodarstw odczuje stratę w dochodzie do dyspozycji przekraczającą 10 zł na miesiąc. Na ogłoszonym pakiecie reform podatkowych przeciętnie skorzystają gospodarstwa domowe ze wszystkich decylowych grup dochodowych poza najwyższą, w przypadku której przeciętne straty wyniosą 1 390 zł miesięcznie.

Patrząc na rozkład korzyści i strat w wyniku proponowanych zmian podatkowych według wyszczególnionych grup rodzin, uwagę zwraca wysoki odsetek osób w wieku emerytalnym korzystających ze zmian. Dotyczy to zarówno osób w wieku 60+/65+ gospodarujących samodzielnie (94,3% odniesie korzyści przekraczające 10 zł miesięcznie), jak i małżeństw w tym wieku (odpowiednio 95,1%). Ponadto, w tej drugiej grupie aż 31,5% małżeństw odniesie korzyści wynoszące pomiędzy 100 a 250 zł miesięcznie, natomiast w przypadku aż 61,1% zyski przekroczą 250 zł miesięcznie. Dla porównania, na korzyści przekraczające 250 zł miesięcznie liczyć może jedynie 14,9% rodziców samodzielnie wychowujących dzieci, 24,8% małżeństw z dziećmi oraz 34,2% małżeństw bez dzieci. Natomiast najwyższy odsetek rodzin, dla dochodów których proponowane zmiany będą miały negatywny efekt jest wśród małżeństw z dziećmi, wśród których 11,4% poniesie stratę w przedziale 10 – 250 zł miesięcznie, a kolejne 5,9% odczuje spadek dochodów o więcej niż 250 zł miesięcznie.

Proponowane zmiany z pewnością podniosą stopień progresywności polskiego systemu podatkowego i są jednym z niewielu przykładów pakietów reform w ostatnich latach, które połączą wprowadzenie korzyści podatkowych ze wzrostem opodatkowania dużej grupy populacji. Jak zwykle jednak przy okazji każdej wprowadzanej reformy w systemie podatkowym, a w szczególności w przypadku reformy o takim szerokim zasięgu, należy zadać pytanie, czy zmian o podobnym wpływie na progresywność systemu podatkowego nie dałoby się wprowadzić stosując inny zestaw instrumentów. W naszych dotychczasowych analizach wielokrotnie podkreślaliśmy, że system podatkowy powinien godzić cele redystrybucyjne i wpływ na decyzje dotyczące aktywności zawodowej. Ten drugi zestaw konsekwencji systemu podatkowego wydaje się szczególnie istotny na czas wychodzenia z gospodarczego kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Z tego punktu widzenia szczególną uwagę należałoby skupić na zmniejszaniu opodatkowania dochodów z pracy, w przypadku czego instrumentem skuteczniejszym od kwoty wolnej od podatku są koszty uzyskania przychodu. Jak pokazano w Komentarzu, grupą, która odniesie największe korzyści w wyniku proponowanych zmian w systemie podatkowym są rodziny osób w wieku emerytalnym, których głównym źródłem dochodu są świadczenia emerytalno-rentowe. Dzięki proponowanym zmianom dochody rodzin osób w wieku 60+/65+ wzrosną łącznie o 11,3 mld zł rocznie, co stanowi ponad połowę łącznych kosztów reformy w systemie PIT dla systemu finansów publicznych (jak podaje Ministerstwo Finansów – 21 mld zł rocznie). Problem ubóstwa i wykluczenia osób starszych w Polsce pozostaje nadal poważnym wyzwaniem dla polityki społeczno-gospodarczej. Jednak przy innych równoległych instrumentach wsparcia tej grupy, takich jak trzynasta i czternasta emerytura, należy rozważyć czy w obecnej sytuacji polityka podatkowa nie powinna raczej skupić się na gospodarstwach aktywnych zawodowo, w szczególności tych o niskich dochodach. Tak ukierunkowane reformy powinny łączyć z jednej strony podnoszenie wysokości kosztów uzyskania przychodu, a z drugiej korzystać z istniejących instrumentów umożliwiających zwiększenie dochodów netto za pośrednictwem zwrotnych ulg podatkowych dla pracowników o najniższych dochodach.

Bibliografia

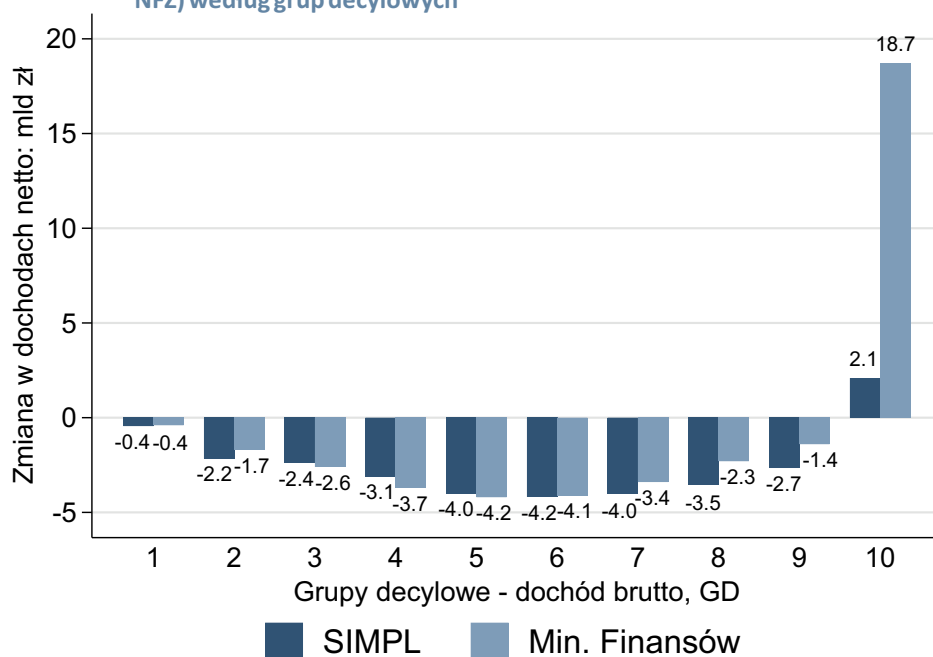
Myck, M., Król, A., Oczkowska, M., Trzciński, K. 2021. Świadczenie wychowawcze po pięciu latach: 500 plus ile? Komentarz CenEA 31/03/2021,

www.cenea.org.pl/pl/2021/03/31/swiadczenie-wychowawcze-po-pieciu-latach-500-plus-ile

Prawo i Sprawiedliwość. 2021. Polski Ład, www.polskilad.pis.org.pl.

Załącznik

Wykres Z1 Wyliczenia konsekwencji reform podatkowych na danych BBGD-2019 w porównaniu do szacunków Ministerstwa Finansów opartych o podatkowe dane administracyjne - zmiana w dochodach podatkowych (PIT oraz składka NFZ) według grup decylowych



Wykres Z1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BBGD-2019 z wykorzystaniem modelu *SIMPL* oraz danych Ministerstwa Finansów.

Uwagi: Grupy decylowe:

- w przypadku danych BBGD- według dochodu brutto dla gospodarstw deklaruujących dochody podlegające opodatkowaniu w systemie PIT;

- w przypadku danych Ministerstwa Finansów- według dochodu brutto.

NB: przyjęte definicje – choć zbliżone – nie są identyczne.

Suma dla pierwszych 9. grup decylowych w przypadku *SIMPL*: 26,5 mld zł; w przypadku Min. Finansów: 23,8 mld zł.

Analizy przedstawione w komentarzu są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA. Dane wykorzystane w analizach pochodzą z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2019 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za wyniki przedstawione w komentarzu i za wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w komentarzu 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 FREE 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*. Więcej informacji na stronie www.cenea.org.pl.

O autorach:

dr hab. Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Kajetan Trzciński i Monika Oczkowska są analitykami w CenEA.