

# WPŁYW WYBRANYCH REFORM PODATKOWYCH I UBEZPIECZENIOWYCH NA DOCHODY GOSPODARSTW DOMOWYCH W POLSCE\*

Leszek Morawski  
Uniwersytet Warszawski

## WPROWADZENIE

Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej stopa zagrożenia ubóstwem, czyli udział osób mieszkających w gospodarstwach domowych o dochodzie ekwiwalentnym poniżej 60% mediany, w Polsce w 2005 r. wynosiła 21%, a wśród gospodarstw domowych z dziećmi aż 29% (Komisja Europejska 2008). Były to najwyższe wartości w grupie krajów EU25.

W latach 2005–2007 wprowadzono w Polsce dwie ważne zmiany w polityce dochodowej, mogące wpłynąć na obniżenie skali zagrożenia ubóstwem – obniżono stopę procentową składki rentowej ubezpieczenia społecznego z 6,5% do 4,5%, a następnie do 1,5% oraz wprowadzono ulgę podatkową na dziecko w kwocie 1145 zł. Według szacunków Ministerstwa Finansów, koszt pierwszego etapu redukcji składki rentowej to 3,3 mld zł, a drugiego 19,3 mld zł. Z kolei bezpośredni koszt reformy podatkowej to od 6,5 mld do 7,1 mld zł.

Na 2009 r. zapowiedziano wprowadzenie dwóch stóp procentowych podatku dochodowego od osób fizycznych – 18% i 32%, a w dalszej perspektywie możliwe jest wprowadzenie podatku liniowego. Każda z wymienionych reform wpływa w inny sposób na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, a zatem inaczej też zmienia zasięg zagrożenia ubóstwem.

Wprowadzenie ulgi podatkowej na dziecko poprawi sytuację dochodową osób w rodzinach płatników podatku dochodowego i nie zmieni jej w gospodarstwach dysponujących tylko dochodami ze świadczeń. Ze względu na przyjęte rozwiązanie prawne ulga nie wpłynie również na dochody osób pracujących na własny rachunek, które płacą podatki zryczałtowane lub 19-procentowy podatek liniowy, a także większości rolników. Bezpośredni wpływ takiej zmiany podatkowej na skalę ubóstwa będzie zatem przypuszczalnie niewielki. Korzystną cechą wprowadzenia ulgi na dzieci jest adresowanie reformy do rodzin z dziećmi, które – jako grupa – należą do najbardziej zagrożonych ubóstwem. Jednak przy przyjętych obecnie rozwiązaniach należy oczekiwać, iż znaczna część korzyści przypadnie gospodarstwom względnie zamożnym.

Druga z wprowadzonych reform – obniżenie stopy procentowej składki rentowej – będzie korzystna dla pracujących odprowadzających składki ZUS. Na reformie nie skorzystają osoby posiadające dochody kapitałowe, dochody z najmu i umów cywilnopraw-

nych, od których nie są płacone składki ZUS. Podobnie jak w przypadku ulgi na dzieci nie skorzystają na tej reformie również gospodarstwa żyjące wyłącznie ze świadczeń.

Celem artykułu jest porównanie wybranych reform podatkowych i ubezpieczeniowych pod względem bezpośrednich kosztów ich wprowadzenia, wpływu na rozkład dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych oraz wpływu na zmianę wartości stopy zagrożenia ubóstwem. Wyniki przedstawione w pracy uzyskano, wykorzystując model podatkowo-swiadczeniowy SIMPL zawierający dane z reprezentacyjnego badania budżetów gospodarstw domowych z 2005 r. Korzystając z modelu SIMPL obliczono dochód hipotetyczny gospodarstwa domowego, stanowiący sumę deklarowanych przez respondentów dochodów z pracy oraz świadczeń z ubezpieczeń społecznych i symulowanych wartości świadczeń, wynikających z cech gospodarstwa i założonego scenariusza podatkowo-swiadczeniowego<sup>1</sup>. Dochodami symulowanymi w modelu są: świadczenia rodzinne, dodatek mieszkaniowy oraz świadczenia z tytułu pomocy społecznej.

Zaletą zastosowanego w pracy podejścia symulacyjnego jest możliwość uwzględnienia w analizie nieobserwowalnego zróżnicowania jednostek zawartego w danych. Dzięki temu modele mikrosymulacyjne często wykorzystywane są do wstępnego określenia wpływu wprowadzonych lub też planowanych zmian na rozkłady dochodów wybranych grup społecznych (patrz m.in. Atkinson i in. 1988, s. 343–352; Blundell i in. 2000, s. 75–104; Levy i in. 2007, s. 625–647).

## METODA – MODEL

W artykule porównywano bezpośrednio efekty reform, czyli zmiany wartości dochodu do dyspozycji, bez uwzględnienia zmian w podaży pracy i konsumpcji mogących być wynikiem wprowadzonych reform. Wykorzystanie efektów bezpośrednich do oceny zmian w instrumentach polityki społecznej można uzasadnić na dwa sposoby.

Po pierwsze, efekty behawioralne, czyli zmiany w podaży pracy i w konsumpcji, są znaczące tylko w przypadku dużych reform istotnie zmieniających ceny dóbr (Spadaro 2007). W przypadku reform analizowanych w tym artykule ich bezpośredni wpływ na ceny można uznać za niewielki.

Po drugie, nawet gdyby któraś z reform miała znaczący wpływ na ceny, to jej wpływ na podaż pracy i konsumpcję byłby rozłożony w czasie, a przy podejmowaniu decyzji decydenci kierują się zwykle krótkookresową oceną kosztów i korzyści.

W dalszej części artykułu prezentujemy porównanie czterech grup reform<sup>2</sup>. Pierwszą tworzą reformy podatkowe zmieniające stopy procentowe, czyli wprowadzenie dwóch stóp podatkowych (18% i 32%) oraz 18-procentowego podatku liniowego. Drugą grupą są reformy związane ze zmianą wartości kwoty ulgi podatkowej na dziecko. Tutaj rozważono dwa przypadki

\* Praca powstała dzięki wsparciu finansowemu Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w ramach projektu „Modele mikrosymulacyjne jako narzędzie wspierające polityki rynku pracy”. Dane z badania budżetów gospodarstw domowych za 2005 r. zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Praca powstała przy wykorzystaniu podatkowo-zasiłkowego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL ([www.simpl.pl](http://www.simpl.pl)). Autor dziękuje Michałowi Myckowski (DIW, Berlin) za cenne rady i wskazówki.

– wprowadzoną ostatecznie w 2007 r. kwotę równą dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym progu podatkowym oraz połowę tej kwoty, czyli wartość równą jednej takiej kwocie. Reformy ubezpieczeniowe reprezentuje w badaniu wprowadzona w 2007 r. obniżka wartości składki rentowej. Jako czwartą grupę reform uwzględniono zwiększenie kosztów uzyskania przychodów z tytułu umowy o pracę. Opis reform analizowanych w pracy przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. *Analizowane reformy podatkowo-ubezpieczeniowe*

Reforma	Opis
PIT1	18% podatek liniowy i likwidacja wspólnego opodatkowania dochodów
PIT2	18% podatek liniowy
PIT3	Dwie stopy PIT – 18% i 32%
UD1	Ulga podatkowa na dziecko 530,08 zł
UD2	Ulga podatkowa na dziecko 1060,16 zł
ZUS1	Obniżenie składki rentowej pracownika do 4,5%
ZUS2	Obniżenie składki rentowej pracownika do 1,5%, pracodawcy do 4,5%
KP1	Wzrost kosztów uzyskania przychodów z umowy o pracę o 25%
KP2	Wzrost kosztów uzyskania przychodów z umowy o pracę o 50%
KP3	Wzrost kosztów uzyskania przychodów z umowy o pracę 100 %

Wyniki symulacji porównywano z rezultatami scenariusza bazowego, którym w artykule jest system podatkowo-zasiłkowy z 2005 r., z dodaną ulgą podatkową na dziecko w wysokości 114,85 zł<sup>3</sup>. Wprowadzenie wspomnianej ulgi było jedyną istotną zmianą w systemie podatkowo-świadczeniowym między

2005 a początkiem 2007 r., dlatego przyjęty system bazowy dobrze odzwierciedla system z początku 2007 r.

Analizowaną zmienną jest ekwiwalentny dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, obliczony według definicji Głównego Urzędu Statystycznego, a reformy oceniane są za pomocą zmian średniej wartości dochodu na osobę w rozkładzie decylnym oraz w rozkładzie względem kategorii rodzin wyodrębnionych w stosunku do sytuacji głowy rodziny. Analizowanymi kategoriami rodzin są:

- osoba samotna w wieku produkcyjnym,
- osoba w wieku produkcyjnym samotnie wychowująca dziecko,
- bezdzietne małżeństwo w wieku produkcyjnym,
- małżeństwo w wieku produkcyjnym posiadające dzieci,
- samotna osoba w wieku emerytalnym,
- małżeństwo, w którym głowa jest w wieku emerytalnym.

## WYNIKI

W tabeli 2 zestawiono oszacowane koszty reform, mierzone zmianą wartości dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych oraz wartości stóp zagrożenia ubóstwem. W ostatniej kolumnie tabeli przedstawiono stosunek kosztu do zmiany wartości stopy zagrożenia ubóstwem. Ze względu na nieliniową zmianę stóp ubóstwa względem kosztów reform nie można przedstawionych wartości interpretować jako koszt zmniejszenia ubóstwa o 1%. Przedstawione wartości pozwalają wyłącznie na porównywanie analizowanych w pracy reform. Zmiana wartości stopy zagrożenia ubóstwem liczona jest względem bazowej linii ubóstwa, wynoszącej 625,50 zł.

Tabela 2. *Koszty wprowadzenia wybranych reform oraz stopy zagrożenia ubóstwem po ich wprowadzeniu*

Reforma	Koszt (mln zł)	Stopa zagrożenia ubóstwem (%)	Stosunek kosztu reformy do zmiany stopy zagrożenia ubóstwem (mln zł)
System bazowy		18,6	
PIT1	3 454,5	19,3	5 315
PIT2	6 049,7	18,5	- 50 414
PIT3	2 975,8	18,5	- 24 798
KP1	620,8	18,5	- 5 173
KP2	1 254,6	18,4	- 5 455
KP3	2 525,3	18,2	- 5 739
ZUS1	3 830,0	18,2	- 8 907
ZUS2	9 640,9	17,5	- 8 685
UD1	2 376,4	18,3	- 6 790
UD2	4 366,2	18,2	- 11 490

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL 2005.

Przyjmując za kryterium oceny zmianę wartości stopy zagrożenia ubóstwem, za najlepszą reformę należy uznać zwiększenie kwoty kosztów uzyskania przychodów z umowy o pracę. Koszt reformy KP3, w której koszty uzyskania przychodu zostały zwiększone o 100%, wynosi około 2,5 mld zł, co powoduje spadek stopy zagrożenia ubóstwem z 18,6% do 18,2%. Najgorszą reformą jest wprowadzenie 18% podatku liniowego<sup>4</sup>. Gdyby wprowadzić 18-procentowy podatek liniowy bez żadnych dodatkowych zmian (reforma PIT2), to koszt takiej zmiany wyniósłby około 6 mld zł, a stopa zagrożenia ubóstwem spadłaby do 18,5%.

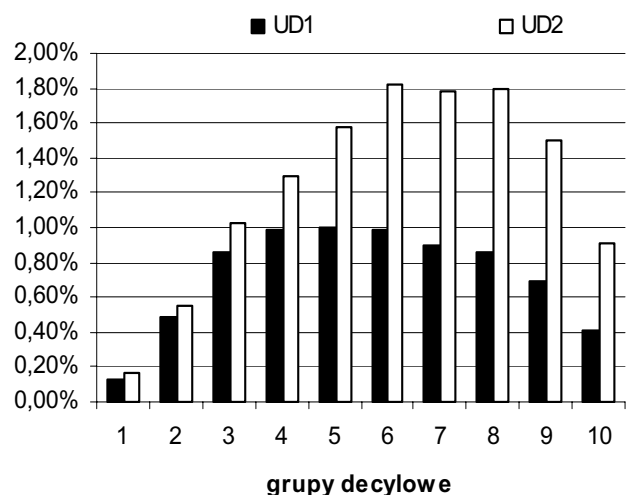
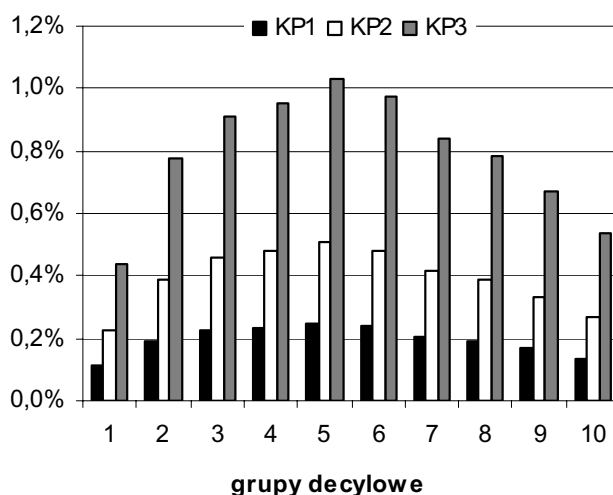
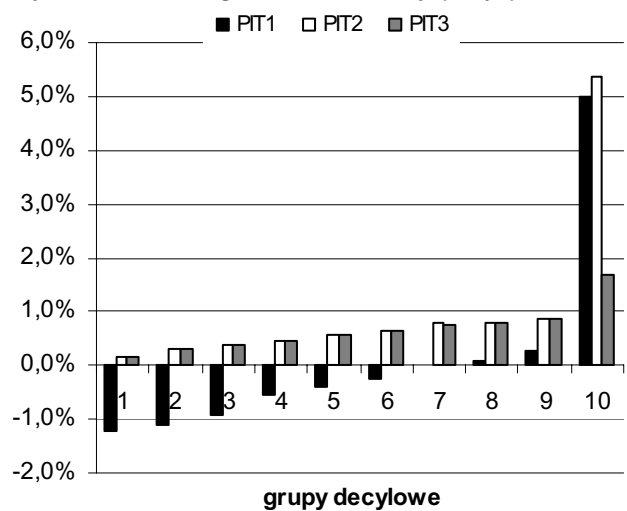
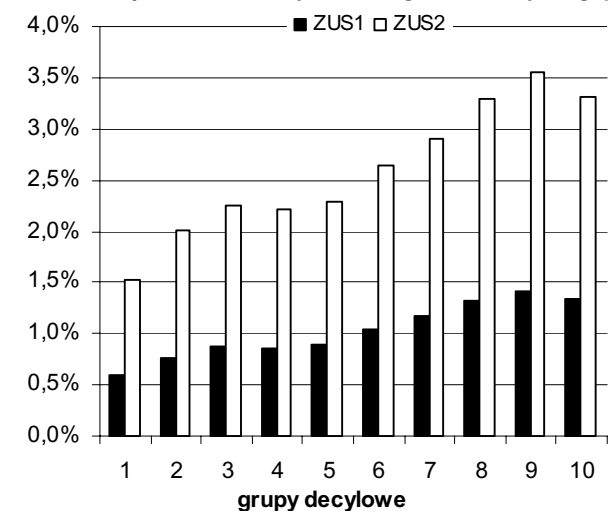
Obniżenie składki rentowej zgodnie ze scenariuszem ZUS2 (obniżenie składki rentowej płaconej przez pracownika do 1,5%) powoduje, co prawda, największy spadek wartości stopy zagrożenia ubóstwem, ale koszt tej reformy jest znacznie większy niż zwiększenie kwoty kosztów uzyskania przychodu.

Przyjęcie kwoty ulgi na dziecko na obecnie obowiązującej wysokości (UD2) nie może być uzasadnione kosztami ograniczenia ubóstwa. Dodatkowe ponad 2 mld zł, które kosztuje dodatkowa kwota ulgi, nie powodują zauważalnego ograniczenia ubóstwa w stosunku do reformy UD1.

## ZMIANY W ROZKŁADZIE DECYLowym

Przyczyną skuteczności reform zwiększających koszty uzyskania przychodów jest ich oddziaływanie na dochody osób z drugiego decyla (wykres 1). Tak jak w przypadku innych reform, wpływ reform KP na dochody osób z pierwszego decyla jest stosunkowo słaby, co wynika z niskiego udziału dochodu z pracy w całkowitych dochodach w tej grupie gospodarstw. Porównując tą reformę z wprowadzeniem ulgi podatkowej na dzieci widać, że druga z nich jest względnie korzystniejsza dla gospodarstw zamożnych. Jest to szczególnie widoczne w przypadku reformy UD2 (duża ulga), na wprowadzeniu której najbardziej korzystają osoby z gospodarstw należących do szóstego, siódmego i ósmego decyla. Z punktu widzenia redystrybucji dochodu korzystniejsze byłoby wprowadzenie mniejszej ulgi (reforma UD1), najbardziej zmieniającej dochody w czwartym, piątym i szóstym decyłu.

Wykres 1. Zmiany średniego dochody względem decyli ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji



Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL 2005.

## WPŁYW REFORM NA DOCHODY RODZIN

Ze względu na wysokie stopy zagrożenia ubóstwem wśród rodzin z dziećmi, warto jest przeanalizować wpływ reform na zmiany dochodu w poszczególnych kategoriach rodzin. To, na jakie kategorie rodzin dana reforma wpływa najsilniej, nie jest bowiem obojętne dla przeciwdziałania zagrożeniu ubóstwem. Z danych badania budżetów gospodarstw domowych

Obniżka wysokości składki rentowej (reformy ZUS1 i ZUS2) najsilniej wpływa na dochody osób względnie zamożnych, należących do wyższych decyli. W dolnych decylach średni wzrost dochodu jest wyższy niż przy pozostałych reformach, co odzwierciedla się największym spadkiem stopy zagrożenia ubóstwem. Wadą jest wysoki koszt reform.

Najgorzej pod względem kosztów obniżenia ubóstwa wypadają zmiany stóp procentowych podatku dochodowego od osób fizycznych. Zarówno w przypadku wprowadzenia 18-procentowego podatku liniowego, jak i dwóch stóp procentowych największe względne korzyści odniosą osoby z gospodarstw należących do najwyższych decyli. Gdyby wprowadzeniu podatku liniowego towarzyszyła likwidacja wspólnego opodatkowania, to w pierwszych sześciu decylach średnia zmiana dochodu byłaby negatywna. Wynika to z utraty możliwości odliczenia drugiej kwoty wolnej przez samotnych rodziców i w małżeństwach z jedną osobą pracującą.

wynika na przykład, że największy udział w dwóch pierwszych decylach, a więc w grupie gospodarstw zagrożonych ubóstwem, mają małżeństwa wychowujące dzieci. Zatem reformy zwiększające dochody tych rodzin mogą najsilniej obniżyć stopę zagrożenia ubóstwem. Równocześnie w 2005 r. stopa zagrożenia ubóstwem była najwyższa wśród osób samotnie wychowujących dzieci – 46% oraz rodzin wielodzietnych z trójką i większą liczbą dzieci – 47% (Komisja Euro-

pejska 2008, s. 145), co nakazuje szczególne zainteresowanie tymi kategoriami rodzin.

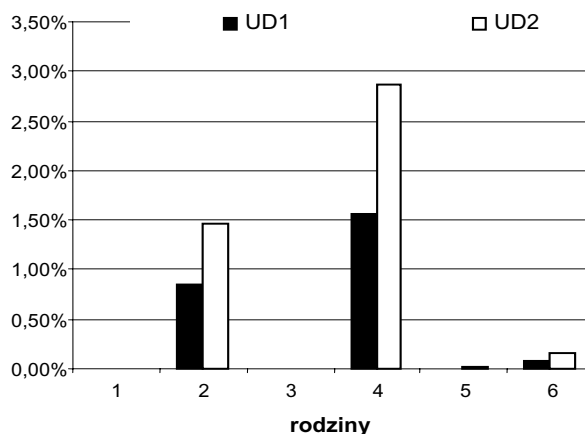
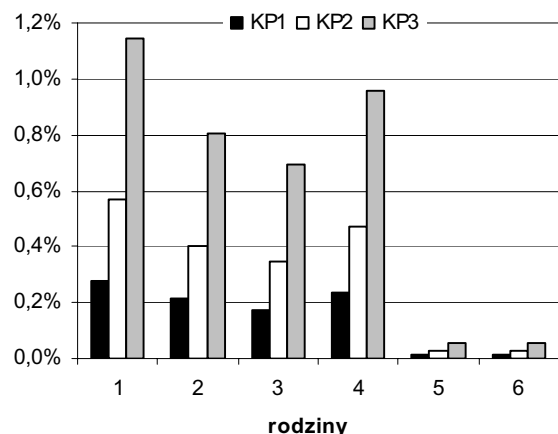
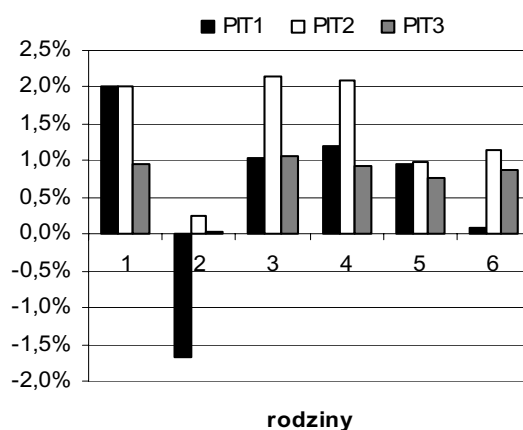
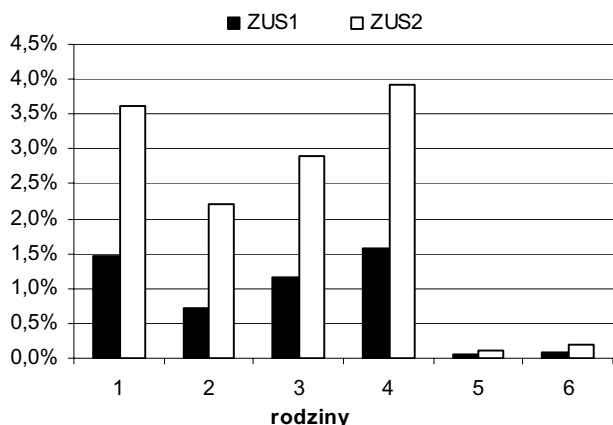
Spośród analizowanych reform najsilniej na dochody rodzin z dziećmi wpływają te związane z ulgą podatkową na dziecko. Reformy ubezpieczeniowe mają słabe znaczenie dla osób samotnie wychowujących dzieci, ze względu na ich małą aktywności na rynku pracy, natomiast wyraźnie poprawiają zamożność względnie dobrze sytuowanych osób bezdzietnych. Podobny jest wpływ reform zmieniających stopy procentowe w podatku dochodowym. Wprowadzenie 18-procentowego podatku liniowego czy też dwustopniowej skali 18% i 32% nie wpłynie znacząco na dochody osób samotnie wychowujących dzieci. Wyjątkiem jest reforma likwidująca preferencyjne opo-

datkowanie dochodów samotnych rodziców, w wyniku której dochody tej kategorii rodzin spadną z powodu utraty jednej kwoty wolnej w podatku dochodowym.

Negatywne konsekwencje takiej zmiany widoczne są również w przypadku małżeństw. Dotyczy to zarówno małżeństw, w których głowa rodziny jest w wieku produkcyjnym (rodziny 3 i 4), jak i tych, w których głowa jest w wieku emerytalnym (rodzina 6).

Niewielki spadek korzyści wśród samotnych rodziców po wprowadzeniu dwóch stóp podatkowych zamiast podatku liniowego wskazuje, że niektórzy samotni rodzice mają na tyle wysokie dochody, aby być beneficjentami redukcji nominalnej krańcowej stopy podatkowej z 32% do 18%.

Wykres 2. Zmiany średniego dochodu względem decyli ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji



Objaśnienie: 1 – osoba samotna, 2 – osoba samotna z dzieckiem, 3 – bezdzietne małżeństwo, 4 – małżeństwo z dzieckiem, 5 – samotny emeryt, 6 – małżeństwo emerytów.

Źródło: obliczenia własne na podstawie modelu SIMPL 2005.

## ZAKOŃCZENIE

W artykule omówiono wpływ wybranych reform podatkowych i ubezpieczeniowych na zmianę wartości stopy zagrożenia ubóstwem oraz na zmianę średnich wartości dochodu w rozkładzie decylowym i względem kategorii rodzin. Analizowane reformy porównano z bazowym systemem podatkowo-świadczeniowym, za który przyjęto system z początku 2007 r.

Analizowane reformy obejmowały: obniżenie do 4,5% oraz do 1,5% stopy procentowej składki rentowej ubezpieczenia społecznego płaconej przez pracowników, zmiany w stopach procentowych w podatku dochodowym od osób fizycznych (wprowadzenie dwóch stóp – 18% i 32% oraz 18-procentowego podatku liniowego), zwiększenie wartości kosztów uzyskania przychodów z pracy najemnej (o 25%,

50% i 100%) oraz „małą” i „dużą” ulgę podatkową na dziecko.

Uzyskane wyniki pokazały, że zwiększenie kwoty kosztów przychodów z tytułu umowy o pracę byłoby najlepszym działaniem spośród wymienionych wyżej pod względem efektywności obniżenia stopy zagrożenia ubóstwem. Skuteczność tej reformy, na tle innych tutaj rozważanych, wynika z najlepszego adresowania korzyści, co odzwierciedla się w najsilniejszym oddziaływaniu na dochody gospodarstw z pierwszych trzech decyli. Wadą tego rozwiązania jest redystrybucja dochodu do wszystkich kategorii rodzin, a więc również do tych, które są najmniej zagrożone ubóstwem.

Reformą powodującą większy spadek wartości stopy zagrożenia ubóstwem od wzrostu kosztów

uzyskania przychodu z umowy o pracę jest obniżenie kosztów ubezpieczenia społecznego – 17,5% vs. 18,18%. Koszt reformy ZUS2 (obniżenie składki rentowej pracownika do 1,5%, a pracodawcy do 4,5%) to ponad trzy razy koszt reformy KP3 (wzrost kosztów uzyskania przychodów o 100%).

Gdyby przyjąć, że rodziny z dziećmi są preferowane w polityce społecznej, wówczas wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci byłoby zmianą wartością rozważenia. Przeprowadzone symulacje pokazały, że w takiej sytuacji zwiększenie kwoty ulgi do dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym progu podatkowym (1145 zł w 2007 r.) nie byłoby pożądane, ponieważ dodatkowy koszt ulgi z tym związany jest niewspółmierny w stosunku do obniżenia wartości stopy zagrożenia ubóstwem.

Najgorzej pod względem kosztów obniżenia zagrożenia ubóstwem wypadają reformy zmieniające stopy procentowe podatku dochodowego. Takie reformy są najkorzystniejsze dla gospodarstw względnie zamożnych. Trzeba też pamiętać, że jeżeli reformom podatkowym towarzyszy likwidacja wspólnego opodatkowania, to tracą na tym osoby samotnie wychowujące dzieci.

<sup>1</sup> Opis pierwszej wersji modelu został przedstawiony w: (Bargain i in. 2008). Opis modelu wykorzystującego dane z 2005 r. znajduje się w (Bargain i in., *As SIMPL...*)

<sup>2</sup> Jeżeli nie zostało to zaznaczone inaczej, to przez „dochód” będziemy dalej rozumieć dochód ekwiwalentny, obliczony według zmodyfikowanej skali OECD, przypisującej wagę 1 pierwszej osobie w gospodarstwie, 0,5 drugiej osobie oraz innym osobom w wieku 15 lat i więcej oraz 0,7 osobom do 15. roku życia.

<sup>3</sup> Kwota 114,5 zł w 2005 r. odpowiada wartości 120 zł w 2007 r., czyli początkowej wartości ulgi podatkowej na dziecko planowanej na 2007 r.

<sup>4</sup> Oceniając reformę wprowadzającą podatek liniowy, należy pamiętać, że ma ona realizować inne cele, takie jak obniżenie kosztów administracyjnych systemu podatkowego poprzez uproszczenie systemu podatkowego, czy też zwiększenie motywacji do pracy.

## LITERATURA

- Atkinson A.B, Bourguignon F., Chiappori P.A. (1988), *What Do We Learn About Tax Reforms from International Comparisons? France and Britain*, „European Economic Review”, vol. 32, nr 2–3, s. 343–352.
- Bargain i in. (2008), *Model podatkowo-świadczeniowy dla Polski – SIMPL 2003*, „Wiadomości Statystyczne” nr 4.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha M., *As SIMPL as that – Introducing a tax-benefit microsimulation model for Poland*, „IZA Discussion Paper Series”, No. 2988 ([ftp.iza.org/dp2988.pdf](http://ftp.iza.org/dp2988.pdf)).
- Blundell R., Duncan A., McCrae J., Meghir C. (2000), *The Labour Market Impact of the Working Families' Tax Credit*, „Fiscal Studies”, vol. 21, nr 1, s. 75–104.
- Komisja Europejska (2008), *Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission.
- Levy H., Lietz C., Sutherland H. (2007), *Swapping Policies: Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in Austria, Spain and the UK*, „Journal of Social Policy”, vol. 36, nr 4, s. 625–647.
- Myck M. (2007), *Mimicking an informal wealth test with a wealth-test model: SIMPL: 2003 & 2005*, SIMPL Technical Note No. 1, dostępny w Internecie: <<http://www.simpl.pl>>.
- Spadaro A., red. (2007), *Microsimulation as a tool for the evaluation of public policies: methods and applications*, Fundación BBVA.

## SUMMARY

Two major tax and benefits reforms were implemented in 2007 in Poland. In the first one a rate of disability contribution for social insurance was lowered from 6.5% to 4.5% while a tax child credit in an amount of 1145 PLN was introduced in the second one. A paper compares implementation costs for these and some other potential tax and social security reforms as well as presents some distributional consequences of the reforms. Potential reforms include: flat-tax reform with a 18% tax rate, two tier personal income tax system with 18% and 32% rates, rising an amount of revenue costs for a permanent employment. The results obtained by using a tax-benefit microsimulation model SIMPL showed that the rising a revenue costs for a permanent employment would have been the most efficient reform in terms of lowering the at-risk of poverty rate. It is shown that introduction of a child tax credit of 1145 PLN in 2007 was not an effective anti-poverty policy.