

Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 roku

Wprowadzenie

W latach 2007-2008 wprowadzono w Polsce dwie znaczące reformy dochodowe. Pierwszą z nich było obniżenie stopy procentowej składki rentowej ubezpieczenia społecznego (w części pracownika z 6,5% do 1,5%, a w części pracodawcy z 6,5% do 4,5%), a drugą wprowadzenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka, o wartości dwukrotności kwoty obniżającej opodatkowanie w pierwszym przedziale podatkowym. Efektem reform był spadek przeciętnej stopy opodatkowania pracy z 41,6% do 34% oraz wzrost dochodów gospodarstw domowych o ponad 20 mld zł [Morawski, Myck, 2008], [Morawski, 2008], [Myck, 2008]. Kontynuacją zmian było zastąpienie w 2009 r. trzech stóp podatkowych – 19%, 30%, 40% – dwiema wynoszącymi 18% lub 32%, co zmniejszyło progresję podatkową upodobniając system podatku dochodowego od osób fizycznych do systemu liniowego z 18% nominalną stopą podatkową¹.

Według szacunków PKPP Lewiatan koszt zmiany podatkowej wprowadzonej w 2009 r. dla budżetu państwa wyniesie około 8 mld zł, a łączny koszt trzech reform z lat 2007-2009 to około 30 mld zł, co odpowiada 4% dochodu do dyspozycji brutto sektora gospodarstw domowych. Efekty dystrybucyjne reform z lata 2007-2008 zostały omówione m.in. w Myck [2008] oraz Morawski [2008]. Levy, Morawski i Myck [2008] wykazali natomiast, że przy obciążeniu budżetu państwa kosztem równym wydatkom poniesionym na wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci, znacznie większa część korzyści z reformy trafiłaby do rodzin mniej zamożnych, gdyby zamiast tej ulgi zastosowano rozwiązania funkcjonujące w systemach austriackim, francuskim czy brytyjskim.

Zgodnie z wiedzą autora efekty dystrybucyjne reformy podatkowej z 2009 r. nie były dotychczas analizowane. Dlatego celem tej pracy jest identyfikacja gospodarstw domowych i rodzin będących beneficjentami zmiany podatkowej w 2009 r. oraz określenie wartości zmian dochodu do dyspozycji, na które mogą liczyć poszczególne gospodarstwa domowe. Wpływ reformy badany jest pod względem na zmiany wartości dochodu do dyspozycji w zależności od

* Autor jest pracownikiem Katedry Ekonometrii i Statystyki na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego (<http://www.wne.uw.org.pl/>) oraz analitykiem w Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA (<http://cenea.org.pl/>). Artykuł wpłynął do redakcji w kwietniu 2009 r.

¹ Według danych Ministerstwa Finansów, w 2007 roku 94,66% podatników znajdowało się w pierwszym przedziale podatkowym, 4,48% w drugim, a tylko 0,86% płaciło 40% stopę podatkową.

zamożności gospodarstw domowych oraz rodzaju rodziny. Posługując się podatkowo-zasiłkowym modelem mikrosymulacyjnym SIMPL oraz danymi z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2006 r. (dalej: BBGD2006), pokazano że wprowadzenie systemu dwóch stóp podatkowych najbardziej zwiększy średnią wartość dochodu do dyspozycji gospodarstw najzamożniejszych, do których trafi ponad 60% korzyści z obniżenia podatków w 2009 r. Spośród różnych typów rodzin na reformie najbardziej skorzystają osoby samotnie gospodarujące, a wśród beneficjentów znajdują się również rodziny emerytów. Oznacza to, że reforma przyczyni się do poprawy sytuacji dochodowej rodzin, które najmniej skorzystały na wcześniejszych zmianach podatkowych i ubezpieczeniowych.

W pierwszej części pracy przedstawiono zmiany podatkowe wprowadzone w 2009 r. oraz sformułowano hipotezy dotyczące ich wpływu na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych. W drugiej części, korzystając z modelu SIMPL, zaprezentowano analizę zmian wartości ograniczeń budżetowych dla przykładowych typów rodzin, co pozwoliło zidentyfikować rodziny, dla których reforma jest najbardziej lub najmniej korzystna. W tej części scharakteryzowano również wpływ zmiany podatkowej na wysokość wydatków związanych ze składkami na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, świadczenia rodzinne, oraz z dodatkiem mieszkaniowym i pomocą społeczną. W trzeciej części przedyskutowano wyniki symulacji efektów dystrybucyjnych reformy.

Zmiana podatkowa w 2009 r.

Istotą zmiany podatkowej wprowadzonej w 2009 r. było uproszczenie systemu podatku dochodowego od osób fizycznych, poprzez zmniejszenie progresji podatkowej w wyniku spłaszczenia nominalnych stóp procentowych. W 2008 r. w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych obowiązywały trzy stopy procentowe. Dochód do 44 490 zł opodatkowany był stopą 19%, powyżej tej wartości, a poniżej 85 528 zł, obowiązywała stopa 30%, wyższy zaś dochód opodatkowany był stopą 40%. Każdemu podatnikowi przysługiwała ulga podatkowa (tzw. kwota zmniejszająca podatek) w wysokości 586,85 zł. W systemie z 2009 r. obowiązują dwie stopy procentowe – 18% i 32% – z progiem podatkowym wynoszącym 85 528 zł. Obniżenie dolnej stopy zmniejszyło wartość powszechnej ulgi podatkowej do 556,02 zł, a kwotę ulgi z tytułu wychowywania dziecka do 1112,04 zł².

Wprowadzenie dwóch stóp podatkowych uzasadniano chęcią zmniejszenia ubóstwa, wsparciem polityki prorodzinnej oraz obniżeniem wielkości szarej strefy, czemu miał sprzyjać wzrost dochodów netto z pracy. Ze względu na to, że ubóstwem zagrożone są najczęściej osoby posiadające niskie lub zerowe dochody podatkowe to pierwsze z wymienionych uzasadnień należy uznać za

² W 2009 r. uległa zmianie także kwota dochodu pozwalająca zaniechać odprowadzania składki emerytalno-rentowej z tytułu ubezpieczenia społecznego. W 2008 r. kwota ta wynosiła 85 290 zł, a w 2009 r. 95 790 zł. Zmiana tej wartości nie wynika ze zmian w regulacjach podatkowych i dlatego nie jest w pracy brana pod uwagę.

co najmniej dyskusyjne. Naszym zdaniem po wprowadzeniu reformy dochód do dyspozycji osób zagrożonych ubóstwem wzrośnie co najwyżej o 1%, co więc nie wpłynie znacząco na ich zamożność dochodową. Na zauważalną korzyść z reformy mogą natomiast liczyć podatnicy, których dochody w 2009 r. opodatkowane będą 18% stopą podatkową, a nie 30% jak to miało miejsce w poprzednim systemie. Takich podatników jest jednak zaledwie około 5% i, co oczywiste, nie należą oni do osób zagrożonych ubóstwem.

Drugie uzasadnienie – zwiększenie zamożności rodzin z dziećmi – także wydaje się dyskusyjne. Wysoka wartość ulgi podatkowej na dziecko w połączeniu z preferencyjnym opodatkowaniem dochodów małżeństw lub samotnych rodziców powoduje, że dopiero przy przychodach powyżej 9000 zł miesięcznie rodziny z dziećmi odczuwają zauważalny wzrost dochodu do dyspozycji. Co więcej, po wprowadzeniu reformy dochody istotnej części rodzin z dziećmi nie zmieniają się, ponieważ zmiana stóp podatkowych zwiększy zamożność tylko tych gospodarstw domowych, które odprowadzałyby podatek dochodowy do urzędu skarbowego przy obowiązywaniu zasad z 2008 r. W przeciwnym przypadku wprowadzenie 18% stopy podatkowej co najwyżej zwiększy wartość niewykorzystanych ulg podatkowych, pozostawiając wartość dochodu do dyspozycji na niezmiennym poziomie. W takiej sytuacji znajdzie się wiele rodzin otrzymujących świadczenia rodzinne i/lub z pomocy społecznej.

Przedstawione hipotezy można uściślić obliczając wartości płac brutto, przy których dana rodzina nie odprowadza podatku dochodowego do urzędu skarbowego, a następnie sprawdzając jaka frakcja rodzin posiada dochody niższe od wyznaczonych progów systemowych (tablica 1).

Tablica 1

Graniczne wartości płac brutto oraz szacunki frakcji rodzin, które nie odprowadzają podatku dochodowego do urzędów skarbowych

Liczba dzieci	Samotny dorosły		Małżeństwo – 1 osoba pracująca		Małżeństwo – 2 osoby pracujące	
	w (zł)	f (%)	w (zł)	f (%)	w (zł)	f (%)
0	695,0	60,3	1 172,4	27,6	695,0	1,2
1	1 649,7	76,5	1 649,7	41,7	933,7	2,9
2	2 127,0	85,2	2 127,0	56,5	1 172,4	8,3
3	2 604,3	94,6	2 604,3	73,0	1 411,0	24,1

Wyjaśnienia. w – maksymalna przeciętna płaca brutto, przy której nie jest odprowadzany podatek dochodowy, f – udział rodzin nie płacących podatku w danym typie rodziny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BBGD 2006

Wartości w tablicy 1 wskazują na kilka interesujących i zgodnych z intuicją charakterystyk systemu podatkowego w Polsce. Po pierwsze, frakcja rodzin nie płacących podatku PIT wzrasta wraz z liczbą dzieci, co jest wynikiem preferencyjnego rozliczania podatku przez małżeństwa lub samotnych rodziców, a także wysokiej wartości ulgi podatkowej na dziecko. Po drugie, największa frakcja

rodzin, które nie skorzystają na reformie podatkowej w 2009 r. znajduje się wśród samotnych rodziców, co można wytłumaczyć niską stopą zatrudnienia i niskimi wynagrodzeniami w tej grupie osób. Po trzecie, najwięcej beneficjentów znajdzie się wśród bezdzietnych małżeństw z dwojgiem pracujących osób, ponieważ ich zarobki są względnie wysokie.

Analiza ograniczeń budżetowych

Analiza ograniczeń budżetowych, czyli relacji pomiędzy wartością płacy brutto a dochodem do dyspozycji, pozwala scharakteryzować wpływ poszczególnych elementów systemu podatkowo-zasiłkowego na opodatkowanie pracy m.in. [Haan, Morawski, Myck, 2008]. Wyniki takiej analizy dla rodzin wyszczególnionych w tablicy 2 i w odniesieniu do reformy podatkowej z 2009 r. przedstawiono poniżej.

Tablica 2

Typy rodzin wyszczególnione w analizie ograniczeń budżetowych

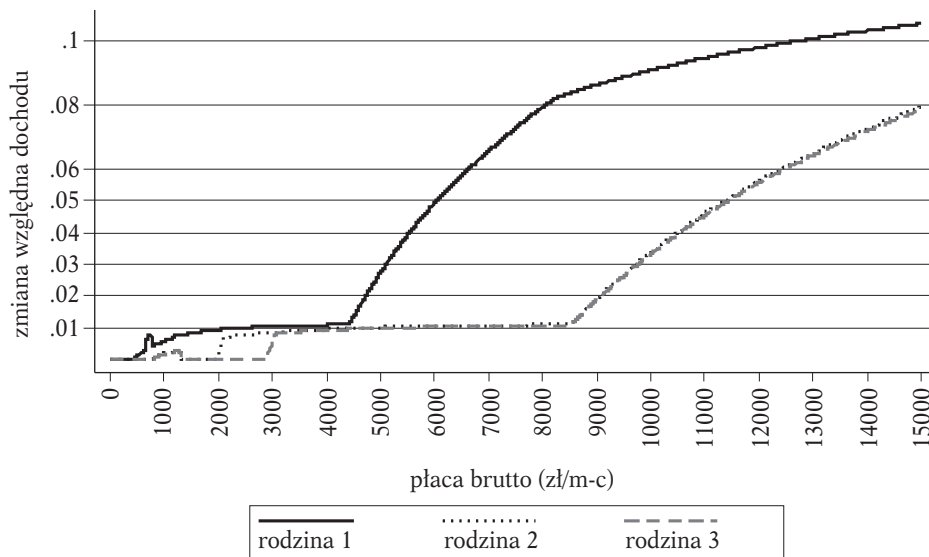
Rodzina 1	dorośla osoba samotna w wieku produkcyjnym nie posiadająca dzieci na utrzymaniu
Rodzina 2	dorośla osoba w wieku produkcyjnym samotnie utrzymująca jedno dziecko
Rodzina 3	dorośla osoba w wieku produkcyjnym samotnie utrzymująca dwoje dzieci
Rodzina 4	małżeństwo, w którym oboje małżonkowie są w wieku produkcyjnym, nie posiadające dzieci na utrzymaniu
Rodzina 5	małżeństwo, w którym oboje małżonkowie są w wieku produkcyjnym, posiadające dziecko na utrzymaniu
Rodzina 6	małżeństwo, w którym oboje małżonkowie są w wieku produkcyjnym, posiadające dwoje dzieci na utrzymaniu

Źródło: opracowanie własne

Do symulacji ograniczeń budżetowych wykorzystano podatkowo-zasiłkowy model mikrosymulacyjny SIMPL [Bargain i in., 2007] oraz dwa scenariusze podatkowe. W scenariuszu „PIT 2008” przyjęto parametry systemowe z 2008 r., tj. stopy podatkowe 19%, 30% i 40%, kwotę wolną w wysokości 586,85 zł i ulgę na dziecko wynoszącą 1173,7 zł. W scenariuszu „PIT 2009” znalazły się parametry z 2009 r., czyli stopy podatkowe – 18% i 32%, kwota wolna 556,02 zł i ulga na dziecko w wysokości 1112,04 zł.

Po wprowadzeniu zmiany podatkowej w 2009 r. dochód do dyspozycji osób samotnie gospodarujących, o średniorocznych dochodach miesięcznych do 430 zł brutto, nie zmienia się. W przypadku samotnych rodziców przedziały płac, dla których nie zmieniają się dochody, są znacznie szersze i wynoszą 1990 zł dla rodzica z jednym dzieckiem na utrzymaniu i 2885 zł dla rodzica dwójki dzieci.

Wykres 1. Dochód do dyspozycji w scenariuszu „PIT 2009” w stosunku do dochodu w scenariuszu „PIT 2008”



Wyjaśnienia. Powierzchnia mieszkania to 38 m² (średnia wartość z BBGD2006 dla osób samotnych). Wydatki mieszkaniowe to 212,5 zł (średnia wartość dla osób samotnych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Różnice w rozpiętości przedziałów płac, przy których dochody do dyspozycji nie ulegają zmianie spowodowane są możliwością skorzystania przez samotnych rodziców z preferencyjnego rozliczania podatku dochodowego oraz z ulgi podatkowej na dziecko. Dla szerokiego przedziału wartości płac brutto, wzrost dochodu do dyspozycji wynosi około 1%³. Dla osób samotnie gospodarujących przedział ten rozciąga się do płacy 4440 zł, a dla samotnych rodziców aż do płacy 8800 zł⁴.

Wzrost korzyści osoby samotnie gospodarującej zarabiającej powyżej 4440 zł to wynik spadku stopy podatkowej – w scenariuszu „PIT 2008” dochód obciążony jest 30% stopą, a w scenariuszu „PIT 2009” stopą 18%. Taka obniżka nominalnej stopy opodatkowania powoduje, że przy płacy brutto wynoszącej

³ Przy płacy brutto wynoszącej około 1000 zł miesięcznie występuje niewielka korzyść dla samotnych rodziców. Wynika ona z możliwości obniżenia składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne do wysokości podatku dochodowego, ponieważ wartość podatku przed odliczeniami jest niższa od wartości refundowanej składki zdrowotnej. Przy płacy brutto wynoszącej około 1000 zł taka sytuacja zachodzi dla systemu „PIT 2009” i nie zachodzi w systemie „PIT 2008”.

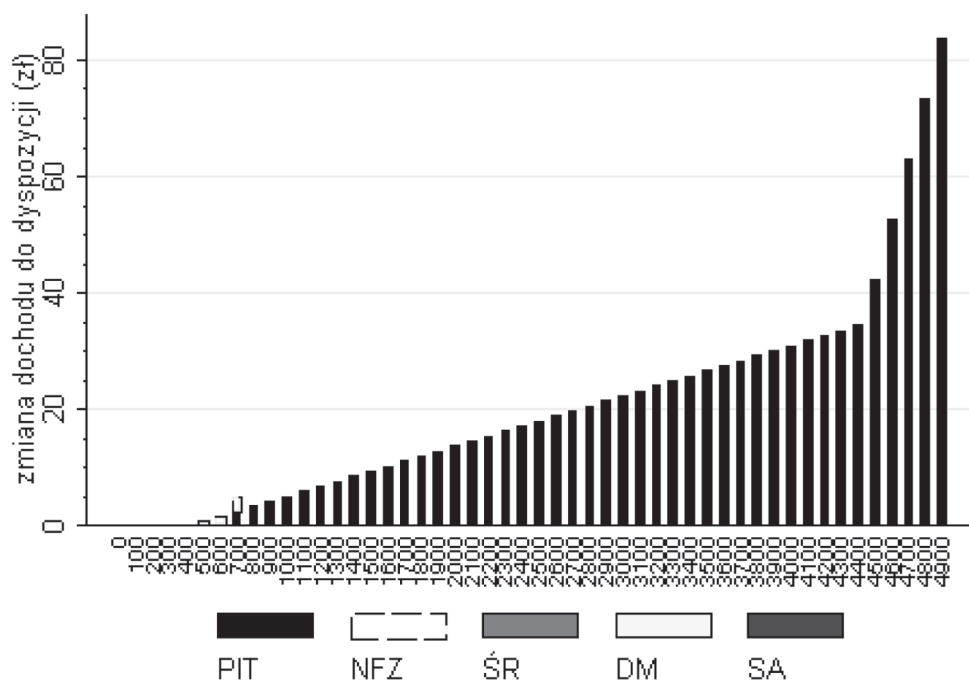
⁴ Przykładowo, samotny rodzic jednego dziecka zarabiający 2000 zł brutto posiada dochód rozporządzalny 1582,75 zł w systemie „PIT 2008” oraz 1584,24 zł w systemie „PIT 2009”. Przy wychowywaniu dwójki dzieci i płacy 2000 zł dochód w obu scenariuszach wynosi 1584,24 zł. Natomiast przy płacy brutto 4500 zł dochód netto zmienia się bez względu na liczbę dzieci o 0,9%.

4500 zł dochód osoby samotnie gospodarującej wzrasta o 1,3%, a przy płacy wynoszącej 8000 zł o 7,9%. Dla płac powyżej 8100 zł przyrost korzyści maleje, ponieważ w scenariuszu „PIT 2009” dochody opodatkowane są stopą 32%, przy 40% stopie w scenariuszu „PIT 2008”. Samotni rodzice, ze względu na preferencyjne opodatkowanie i ulgę na dziecko, mogą liczyć na ponad 1% wzrost dochodów, jeżeli ich płaca brutto jest wyższa od 8800 zł.

Efektom większego, względnego wzrostu płac wśród osób samotnie gospodarujących niż wśród samotnych rodziców jest spadek zróżnicowania dochodów netto pomiędzy tymi typami rodzin, w przypadku płac powyżej 4400 zł. Przykładowo, przy płacy 4500 zł dochód samotnego rodzica jest o 4,9% wyższy w scenariuszu „PIT 2008” i o 4,5% wyższy w scenariuszu „PIT 2009” od dochodu osoby samotnie gospodarującej. Przy płacy brutto 6000 zł odpowiednie różnice wynoszą 7,3% i 3,4%, a przy 8000 zł 9,4% i 2,5%.

Mały wpływ zmiany podatkowej na dochody do dyspozycji osób o niskich zarobkach powoduje, że reforma nie zmienia wysokości świadczeń wypłacanych osobom samotnie gospodarującym lub samotnym rodzicom (wykresy 2 i 3).

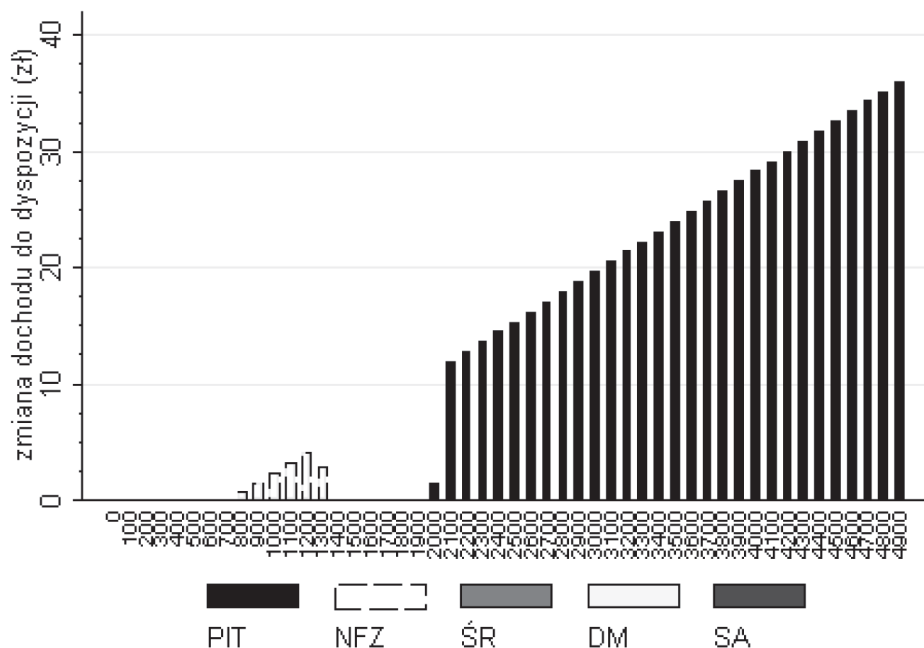
Wykres 2. Zmiany składników dochodu do dyspozycji (osoba samotnie gospodarująca)



Wyjaśnienia. PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych, NFZ – składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, ŚR – świadczenia rodzinne, DM – dodatek mieszkaniowy, SA – pomoc społeczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Wykres 3. Zmiany składników dochodu do dyspozycji (samotny rodzic z dzieckiem na utrzymaniu)



Wyjaśnienia. PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych, NFZ – składka na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, ŚR – świadczenia rodzinne, DM – dodatek mieszkaniowy, SA – pomoc społeczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Przy przyjętych założeniach odnośnie powierzchni mieszkania i wydatków mieszkaniowych, wartości świadczeń zależnych od dochodu, tj. świadczeń rodzinnych (zasilek rodzinny wraz z dodatkami), dodatku mieszkaniowego i pomocy społecznej pozostają na stałym poziomie, a jedynymi źródłami zmian są niższe podatki i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Brak zmiany wartości świadczeń wypłacanych osobom samotnym i samotnym rodzicom wydaje się być zjawiskiem charakterystycznym dla analizowanej reformy. W systemie „PIT 2008” osoba samotnie wychowująca dziecko może otrzymywać zasiłek rodzinny, o ile jej płaca brutto jest niższa od 1415 zł, a przy takiej płacy podatek dochodowy nie jest odprowadzany do urzędu skarbowego. Efektem wprowadzenia scenariusza „PIT 2009” będzie w tym przypadku zwiększenie niewykorzystanej kwoty ulgi podatkowej na dzieci przy niezmiennych wartościach dochodu netto z pracy i świadczeń zależnych od dochodu⁵.

Analiza ograniczeń budżetowych potwierdza wcześniejsze przypuszczenia co do większego wpływu reformy podatkowej na zmianę dochodów osób samotnie

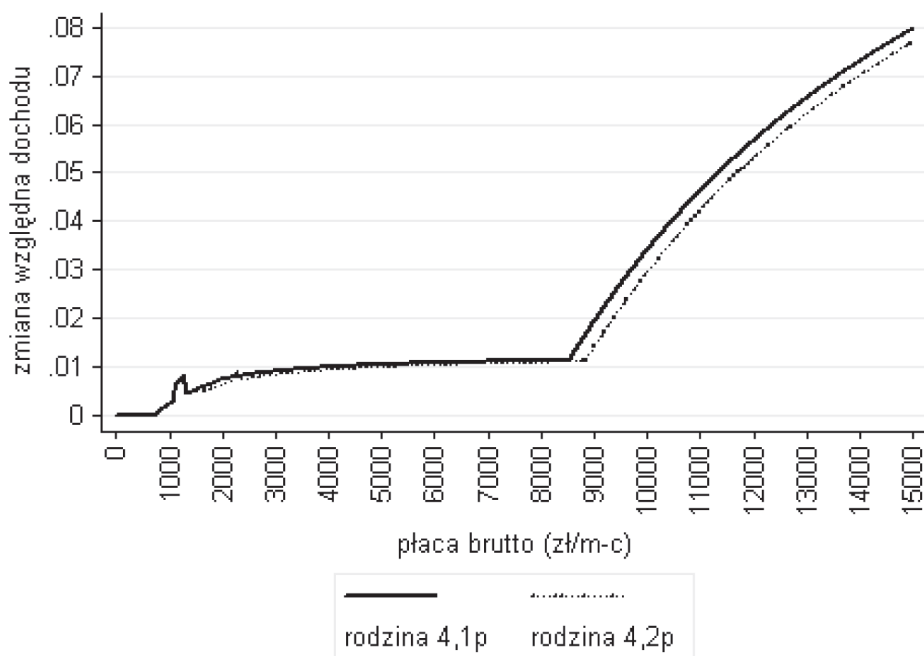
⁵ Przedstawione wnioski dotyczą jednorodzinnych gospodarstw domowych. Część osób samotnie gospodarujących wchodzi w skład wielorodzinnych gospodarstw domowych. W takich przypadkach wypłata dodatku mieszkaniowego i okresowej pomocy społecznej uzależniona jest od dochodu wszystkich rodzin.

gospodarujących niż samotnych rodziców. Po drugie, ze względu na małą frakcję osób samotnie gospodarujących zarabiających więcej niż 4400 zł można oczekiwać małej średniej zmiany dochodu do dyspozycji w tej grupie rodzin. Po trzecie, wśród samotnych rodziców i osób samotnie gospodarujących zauważalna powinna być frakcja rodzin, których dochody nie zmienią się po wprowadzeniu reformy.

Wykresy 4-6 przedstawiają zależności pomiędzy płacą brutto a dochodem do dyspozycji małżeństw (rodziny 4-6). Dla małżeństw, w których oboje partnerzy pracują, pierwszej osobie przypisano stałą płacę równą 25 centylowi rozkładu płac dla kobiet wg BBGD2006, zaaktualizowaną o zmianę średniego wynagrodzenia pomiędzy drugim kwartałem 2006 r. a drugim kwartałem 2008 r.⁶

Brak znaczenia posiadania dzieci na wpływ reformy podatkowej wśród małżeństw widoczny na wykresach 4-6 wynika z dominującej roli, jaką dla kształtowania dochodów małżeństw ma wspólne rozliczanie podatku dochodowego. Dlatego, odmiennie niż dla osób samotnych, dla małżeństw z dziećmi i bez dzieci oczekiwać będziemy zbliżonego wpływu reformy na zmianę dochodu.

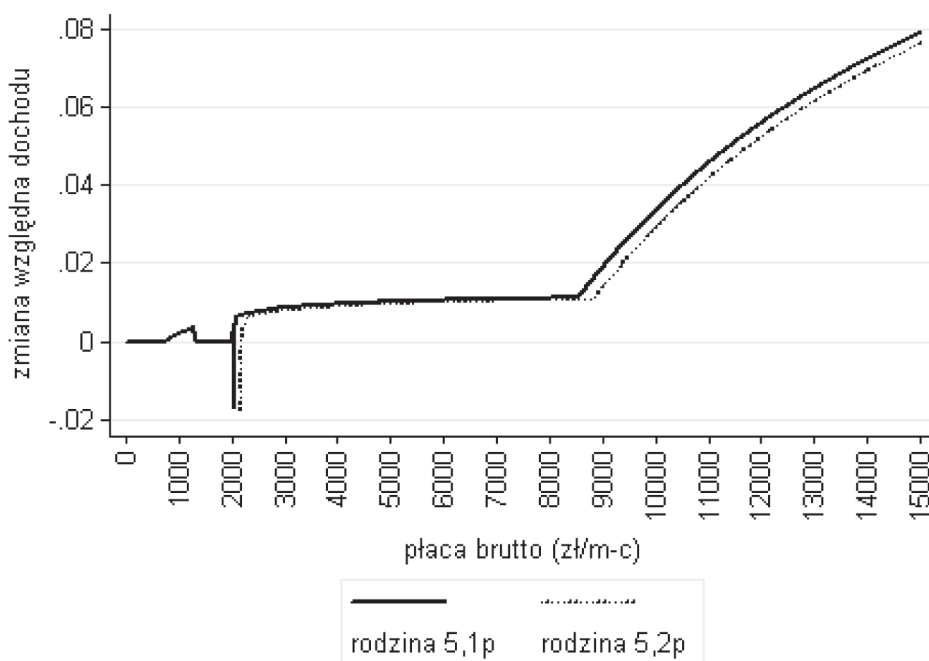
Wykres 4. Wartość dochodu do dyspozycji w scenariuszu „PIT 2009” w stosunku do wartości dochodu w scenariuszu „PIT 2008” (małżeństwo bez dzieci)



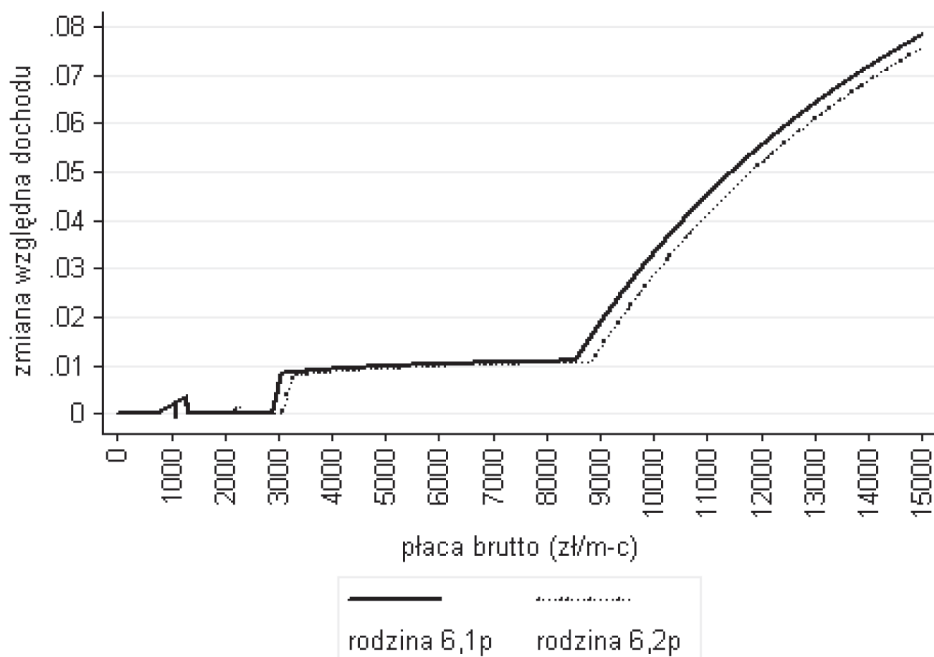
⁶ W analizie ograniczeń budżetowych często przyjmuje się różne wartości płac dla pierwszej osoby. Na przykład Morawski, Myck, Haan [2008], porównując systemy podatkowo-świadczeniowe w Polsce, Wielkiej Brytanii i Niemczech przyjmowali trzy poziomy płac odpowiadające 10 centylowi, 25 centylowi i medianie. W tej pracy analiza ograniczeń budżetowych służy wyłącznie dyskusji dotyczącej potencjalnych efektów reformy podatkowej i nie jest podstawowym celem pracy. Dlatego przyjęcie tylko jednej wartości płac dla pierwszej osoby jest całkowicie uzasadnione.

Z wykresu 5 (małżeństwo z jednym dzieckiem) wynika, że wprowadzenie dwóch stóp podatkowych może spowodować spadek dochodu do dyspozycji rodziny. Przyczyną takiej sytuacji jest utrata prawa do zasiłku rodzinnego, o wartości większej niż korzyść podatkowa wynikająca z obniżenia stopy podatkowej. Choć w pewnych szczególnych sytuacjach obniżenie wszystkich stóp podatkowych może skutkować pogorszeniem zamożności niektórych rodzin, to w przypadku analizowanej reformy takie sytuacje powinny należeć do rzadkości.

Wykres 5. Wartość dochodu do dyspozycji w scenariuszu „PIT 2009” w stosunku do wartości dochodu w scenariuszu „PIT 2008” (małżeństwo z jednym dzieckiem)



Wykres 6. Wartość dochodu do dyspozycji w scenariuszu „PIT 2009” w stosunku do wartości dochodu w scenariuszu „PIT 2008” (małżeństwo z dwojgiem dzieci)



Wyjaśnienia. Płaça brutto pierwszej osoby to 1549 zł. Dzieci w wieku 3 i 8 lat. „rodzina 4, 1p” oznacza bezdzietne małżeństwo z jedną osobą pracującą, „rodzina 4, 2p” oznacza bezdzietne małżeństwo z dwójką osób pracujących. Analogicznie dla rodziny 5 i rodziny 6.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Symulowane efekty zmian w rozkładzie dochodu do dyspozycji

Dotychczasowe wnioski sformułowano na podstawie cech systemu podatkowo-zasiłkowego, bez uwzględnienia informacji o rozkładzie dochodów. W tej części, w celu określenia dystrybucyjnych konsekwencji wprowadzenia reformy podatkowej posłużono się podatkowo-zasiłkowym modelem mikrosymulacyjnym SIMPL. Model ten umożliwia połączenie informacji o regulacjach prawnych, dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne i na powszechne ubezpieczenie zdrowotne oraz podatku dochodowego i świadczeń socjalnych (zasiłek rodzinny, dodatek mieszkaniowy oraz pomoc społeczna) z reprezentacyjnymi danymi o gospodarstwach domowych zawierającymi informacje o dochodach podatkowych⁷.

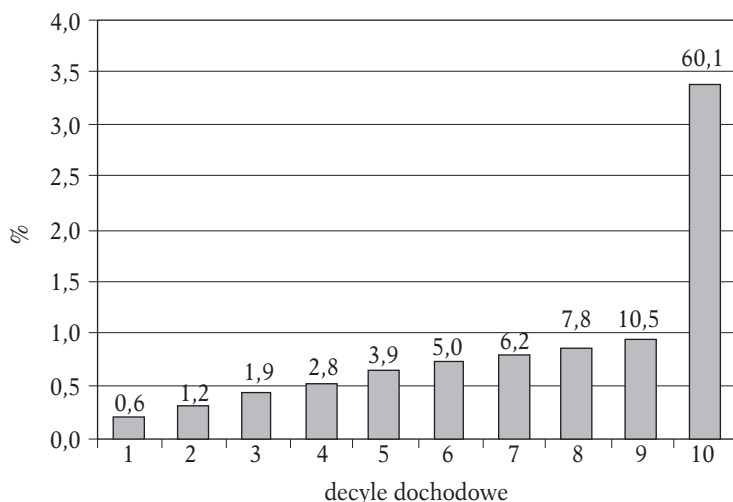
Przedstawione wyniki symulacji uzyskano korzystając z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2006 r. oraz z dwóch scenariuszy symulacyj-

⁷ Szczegółowy opis modelu SIMPL można znaleźć w Morawski, Bargain, Myck, Socha [2008] oraz w Bargain, Morawski, Myck, Socha [2007].

nych. Pierwszy – „PIT 2008” – odpowiada regulacjom podatkowym z 2008 r., a drugi – „PIT 2009” – zasadom z 2009 r. W obu scenariuszach wartości pieniężne zostały zaktualizowane poprzez uwzględnienie zmian cen usług i dóbr konsumpcyjnych w okresie czerwiec 2006 r. – czerwiec 2008 r.⁸ Zabieg ten był konieczny, ponieważ analizowana reforma dotyczyła zmiany parametrów podatkowych w 2009 r., a dane o rozkładach dochodów egzogenicznych, tj. o dochodach z pracy, ze świadczeń ubezpieczeniowych oraz dochodach kapitałowych pochodziły z 2006 r.⁹

Wykresy 7-8 prezentują wyniki symulacji wpływu reformy na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych w zależności od ich zamożności. Z wykresu 7 wynika, że na zmianie podatkowej w 2009 r. najbardziej skorzystają osoby należące do 10% najzamożniejszych gospodarstw. Trafi do nich bowiem 60% dochodu z reformy, a średnio dochód do dyspozycji wzrośnie wśród nich o prawie 3,5%.

Wykres 7. Średnie względne zmiany dochodu do dyspozycji oraz udziały w korzyściach z reformy w grupach decylowych



Wyjaśnienia. Podział na grupy decylowe przeprowadzono na podstawie dochodu ekwiwalentnego, obliczonego dla dochodu rozporządzalnego, wg definicji przyjętej przez GUS w BBGD2006 i przy zastosowaniu zmodyfikowanej skali OECD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

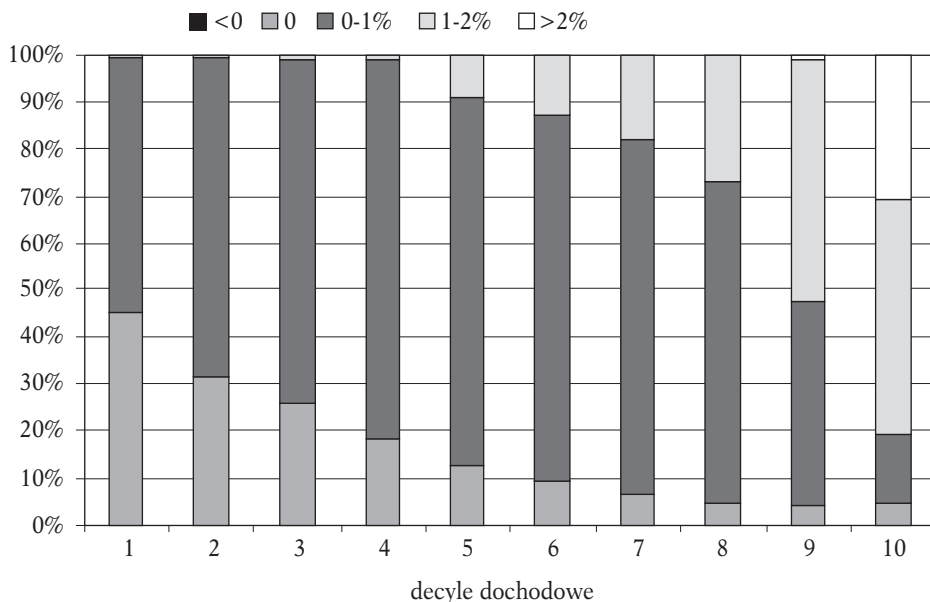
W pozostałych grupach decylowych średnie zmiany dochodu do dyspozycji nie przekraczają 1% i, co warto zauważyć, maleją wraz ze spadkiem zamożno-

⁸ Według danych GUS inflacja w okresie czerwiec 2006 – czerwiec 2008 wyniosła 7,2%.

⁹ Alternatywnym rozwiązaniem jest przyjęcie parametrów systemowych na poziomie roku 2009 i aktualizacja dochodów. Ze względu na nierównomierny wzrost dochodów w czasie, taka procedura wymagałaby posiadania informacji o stopach wzrostu poszczególnych dochodów egzogenicznych, w zależności od ich wartości w 2006 r. Brak takich danych uniemożliwia zastosowanie tego podejścia.

ści gospodarstw. Najmniejszy średni wzrost dochodu – 0,2% – wystąpi wśród 10% najuboższych osób. Usredniony wpływ reformy na sytuację dochodową gospodarstw domowych pomija interesujące zróżnicowanie widoczne w grupach decylowych.

Wykres 8. Struktura liczby gospodarstw wg wielkości korzyści z reformy



Wyjaśnienia. Patrz wykres 7.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Wykres 8 prezentuje zróżnicowanie korzyści w poszczególnych decylach. Zgodnie z wcześniejszymi oczekiwaniami, liczebnie znaczącą grupą są osoby z gospodarstw, w których dochód do dyspozycji pozostanie na niezmiennym poziomie. Takich gospodarstw jest łącznie 2 mln, czyli 15,1%. Ich udział maleje wraz ze wzrostem zamożności (45,2%, tj. 493 tys., mieści się w grupie najuboższych, a wśród najzamożniejszych tylko 3,91% tj. 67 tys.).

Analiza ograniczeń budżetowych pokazała, że w pewnych szczególnych warunkach obniżenie stóp podatkowych może spowodować spadek wartości dochodu do dyspozycji. Wyniki symulacji wskazują, że może to dotyczyć 4,7 tys. gospodarstw, z czego 3,4 tys. należy do drugiego, trzeciego lub czwartego decyla zamożności. Udział takich gospodarstw w tych decylach to od 0,1% (decyl drugi) do 0,8% (decyl trzeci).

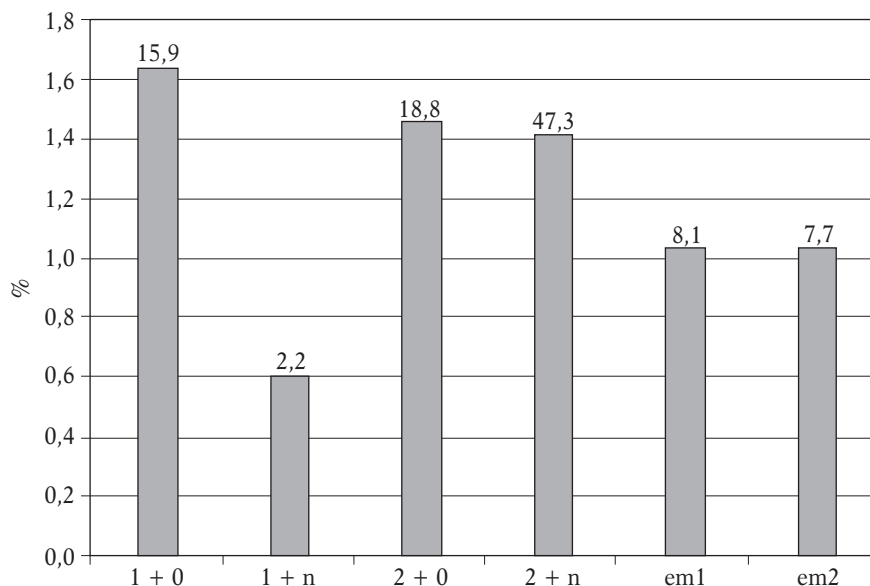
Liczba gospodarstw o ponad 2% wzroście dochodu wynosi około 460 tys. Prawie wszystkie z nich, 444,4 tys., to gospodarstwa z dziesiątego decyla. Udział gospodarstw o ponad 2% wzroście dochodu w ostatniej grupie decylowej to aż 30,4%. W pozostałych grupach udział jest niższy od 1%, a największy w 9 grupie – 0,72%. Zróżnicowanie frakcji gospodarstw, których dochód zmie-

nia się o mniej niż 1% i od 1% do 2% również pokazuje, że korzyść z reformy wzrasta wraz z poziomem ich zamożności.

Wykresy 9-10 prezentują wpływ reformy na dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, w zależności od typu rodziny. Analizowane typy rodzin to:

1. osoba samotnie gospodarująca w wieku produkcyjnym,
2. samotny rodzic w wieku produkcyjnym,
3. bezdzietne małżeństwo osób w wieku produkcyjnym,
4. małżeństwo osób w wieku produkcyjnym z dzieckiem lub dziećmi na utrzymaniu¹⁰,
5. samotna osoba w wieku emerytalnym,
6. małżeństwo z co najmniej jedną osobą w wieku emerytalnym.

Wykres 9. Średnia zmiana dochodu rozporządzalnego w decylach oraz udział typów rodzin w korzyściach z reformy



Wyjaśnienia: „1 + 0” – osoba w wieku produkcyjnym samotnie gospodarująca, „1 + n” – samotny rodzic w wieku produkcyjnym, „2 + 0” – małżeństwo w wieku produkcyjnym bez dzieci, „2 + n” – małżeństwo w wieku produkcyjnym z dziećmi, „em1” – samotna osoba w wieku emerytalnym, „em2” – małżeństwo z co najmniej jedną osobą w wieku emerytalnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

¹⁰ W badaniu, analogicznie do regulacji podatkowych, za dziecko na utrzymaniu uznaje się:

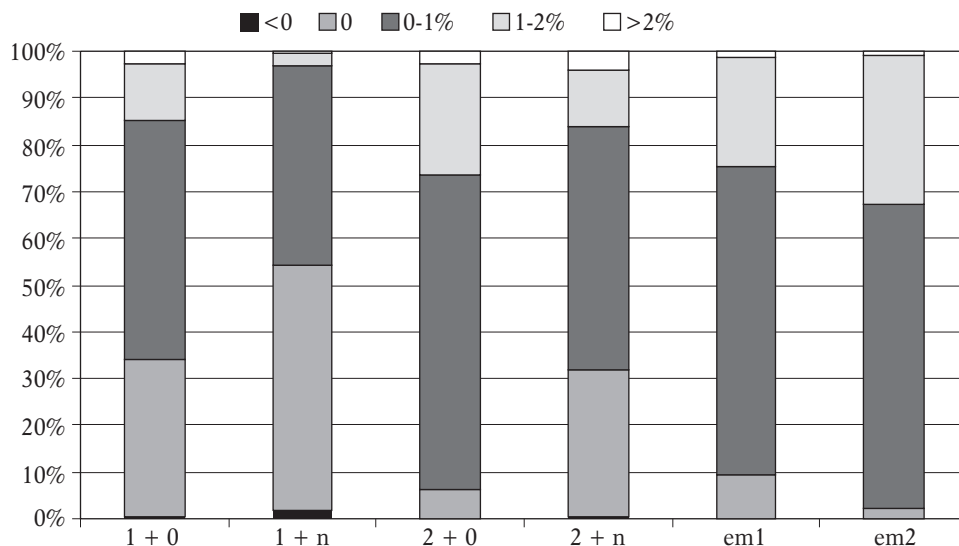
1. osobę niepełnoletnią,
2. dzieci bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek pielęgnacyjny,
3. dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, jeżeli ich dochód nie powodował obowiązku zapłaty podatku.

Reforma podatkowa w 2009 r. przyniesie największą korzyść bezdzietnym osobom samotnym w wieku produkcyjnym. W tej grupie średni wzrost dochodu do dyspozycji wyniesie nieco ponad 1,6%. Taki wynik jest zgodny z wcześniejszymi oczekiwaniami odnośnie korzyści z reformy. Warto zauważyć, że drugą, najwyższą średnią zmianę odnotowano wśród bezdzietnych małżeństw, przy czym wielkość wzrostu – 1,45% – jest tylko nieznacznie większa od średniej zmiany wśród małżeństw z dziećmi wynoszącej 1,43%, co także jest zgodne z wynikami analizy zmian w ograniczeniach budżetowych.

Najniższy średni wzrost dochodu dotyczy samotnych rodziców – 0,6%, co na podstawie wcześniejszych analiz (patrz tablica 1), można tłumaczyć niską stopą zatrudnienia oraz niskimi dochodami tej grupy rodzin. Warto zwrócić uwagę na 1% wzrost dochodów rodzin emerytów, które w niewielkim stopniu skorzystały na obniżeniu składki rentowej i wprowadzeniu ulgi na dzieci we wcześniejszych latach.

Analizując zmiany dochodu do dyspozycji, w zależności do zamożności gospodarstw, stwierdziliśmy, że w około 4,7 tys. przypadków dochód ten zmalał po wprowadzeniu reformy. Okazuje się, że w tej grupie dominują osoby samotnie gospodarujące (46% udział w liczbie rodzin o malejących dochodach) oraz samotni rodzice (32% udział). Udział rodzin o malejących dochodach w poszczególnych typach rodzin wynosi – 0,57% wśród osób samotnie gospodarujących i 1,77% wśród samotnych rodziców.

Wykres 10. Struktura liczby rodzin wg. wielkości korzyści z reformy



Wyjaśnienia. Patrz wykres 9.

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Analizując ograniczenia budżetowe stwierdziliśmy, że osoby samotnie gospodarujące nie powinny ponieść straty w wyniku wprowadzenia reformy. Przy czym (patrz przypis 4), wniosek ten dotyczył wyłącznie jednorodzinnych gospodarstw domowych. Brak obniżenia dochodu związany jest ze sposobem alokacji dochodów przyznawanych gospodarstwu domowemu (dodatek mieszkaniowy i pomoc społeczna) pomiędzy rodziny. Jeżeli bowiem obniżenie opodatkowania dochodów z pracy zwiększa dochody netto, to może ono równocześnie zmniejszyć wartość lub spowodować utratę uprawnień do świadczeń zależnych od dochodu. W efekcie w wielorodzinnych gospodarstwach domowych wzroście dochodu do dyspozycji jednej rodziny może towarzyszyć spadek dochodu innej rodziny.

Prawdziwość takiego uzasadnienia spadku dochodu niektórych osób samotnie gospodarujących potwierdza fakt, że wszystkie takie osoby wchodziły w skład wielorodzinnych gospodarstw domowych.

Dotychczasowe analizy charakteryzowały efekty dystrybucyjne przy założeniu, że reforma nie wpłynie na decyzje podażowe na rynku pracy. Zaprezentowane niebehawioralne podejście statyczne jest uzasadnione, jeżeli interesują nas wyłącznie natychmiastowe efekty reformy lub jeżeli posiadamy przesłanki do twierdzenia o małym wpływie reformy na finansowe bodźce sprzyjające zmianom decyzji podażowych na rynku pracy¹¹. Jak pokazano powyżej, wprowadzenie dwóch stóp podatkowych w 2009 r. oznacza dla większości osób wzrost wartości dochodu nie większą niż 1%. Tak mała skala wzrostu wydaje się być dobrym uzasadnieniem wybranego sposobu mierzenia efektów reformy.

Wpływ wprowadzenia dwóch stóp podatkowych na ewentualne zmiany podaży pracy można analizować obserwując zmiany wartości efektywnych krańcowych stóp podatkowych EMTR (załącznik 1) oraz stóp opodatkowania uczestnictwa PTR (wykresy 11-12) dla wybranych rodzin¹². Wartości EMTR są przydatne w analizie motywacji finansowych dotyczących wyboru liczby godzin pracy, a PTR w analizie decyzji o podjęciu pracy.

Na podstawie wartości EMTR dla osób samotnie gospodarujących stwierdzamy, że reforma może wpłynąć na zmianę decyzji podażowych o ile dana osoba zarabia powyżej 4400 zł brutto. Przy niższych płacach wartości EMTR dla obu scenariuszy są identyczne, co oznacza brak zmian w motywacjach finansowych. W przypadku samotnych rodziców oraz małżonków reforma może wpłynąć na zmianę liczby godzin pracy, o ile średnia płaca brutto w rodzinie

¹¹ Podatkowo-zasiłkowy model mikrosymulacyjny umożliwia określenie wpływu reformy podatkowej na podaż pracy [Creedy, Duncan, 2002]. Przykładami analiz efektów reform podatkowych uwzględniających reakcje behawioralne na rynku pracy są Blundell i in. [2000] – wpływ wprowadzenia zasiłku dla pracujących (the Working Families' Tax Credit) w Wielkiej Brytanii, Steiner i Wrohlich [2004] – zmiany w zasadach wspólnego opodatkowania małżeństw w Niemczech, Aaberge i Colombino [2007] – wprowadzenie podatku liniowego we Włoszech i Norwegii.

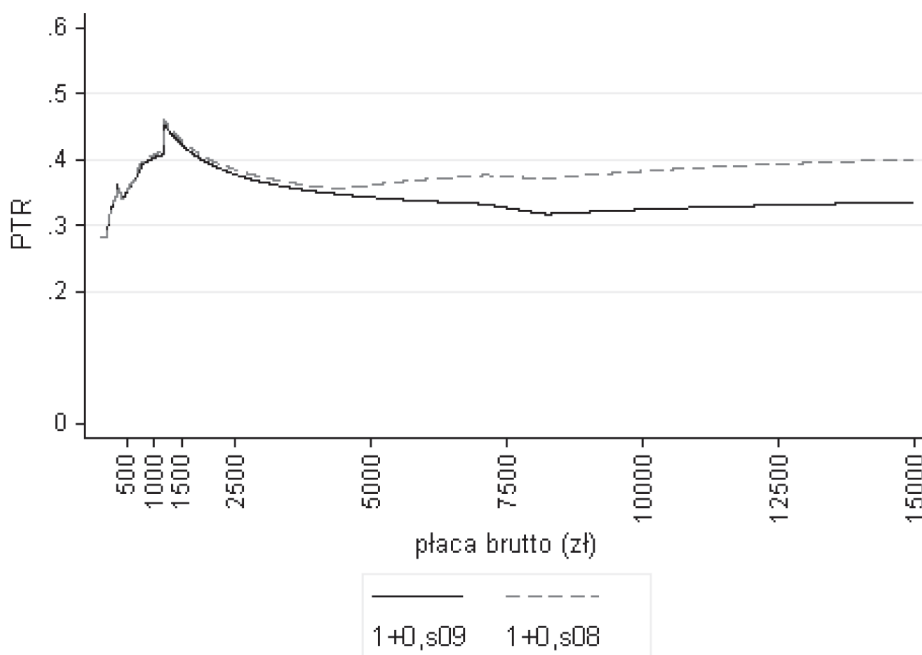
¹² $EMTR = 1 - \left(\frac{\Delta y(w)}{\Delta w} \right)$, $PTR = 1 - \left(\frac{y(w) - y(0)}{w} \right)$, gdzie $y(w)$ jest dochodem netto przy płacy brutto w , a $y(0)$ dochodem przy braku zatrudnienia $PTR = 1$ oznacza brak dochodu z podjęcia pracy ($y(w) = y(0)$); $PTR = 0$ oznacza, że $y(w) = w + y(0)$, czyli brak opodatkowania dodatkowego dochodu z pracy (patrz np. [Brewer, 2008]).

wynosi powyżej 8500 zł. Dla tak wysokich wartości płac należy oczekiwać bardzo ograniczonego wpływu reformy na zmianę podaży pracy osób pracujących.

Oceniając wpływ reformy na finansowe motywacje do podjęcia pracy szczególną uwagę należy zwrócić na osoby samotnie gospodarujące (wykres 11) oraz na małżeństwa, w których pracuje jedna osoba (wykresy 12-13).

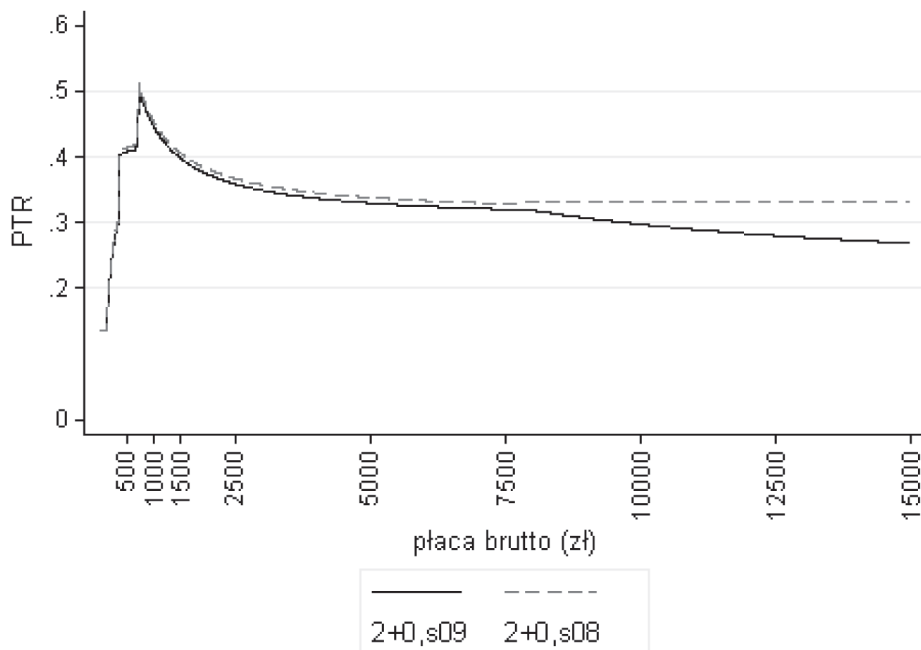
Na podstawie wykresu 11 zauważamy, że reforma może zmienić motywację osób samotnie gospodarujących jedynie wtedy, jeżeli mają one szansę uzyskać wynagrodzenie powyżej 4500 zł. Dochód do dyspozycji osoby otrzymującej takie wynagrodzenie wzrośnie po wprowadzeniu reformy o... 42 zł, czyli o 1,3%. Przy płacy 5000 zł wzrost dochodu wyniesie 93 zł (tj. 2,7%), a przy 10000 zł będzie to 582 zł (tj. 9,1%). Biorąc pod uwagę skalę tych zmian, nie można oczekiwać znaczącego efektu podażowego ze strony osób samotnie gospodarujących.

Wykres 11. Stopy opodatkowania uczestnictwa (osoba samotnie gospodarująca)



Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

W kontekście analizy wpływu zmiany stóp podatkowych w 2009 r. interesującym przypadkiem są małżeństwa z jedną osobą pracującą. Jeżeli wynagrodzenie pracującego małżonka równe jest płacy minimalnej to zmiana motywacji finansowych niepracującego partnera po wprowadzeniu reformy widoczna jest tylko dla osób mogących uzyskać wynagrodzenie wyższe niż 7500 zł (wykres 12).

Wykres 12. Stopy opodatkowania uczestnictwa (małżeństwo bez dzieci, płaca brutto pierwszej osoby wynosi 1276 zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Znacznie istotniejszym efektem z punktu widzenia wpływu systemu podatkowo-świadczeniowego na aktywność osób na rynku pracy wydają się być wysokie, ponad 40% stopy opodatkowania dla płac od 500 zł do 1000 zł, które wynikają z utraty dodatku mieszkaniowego.

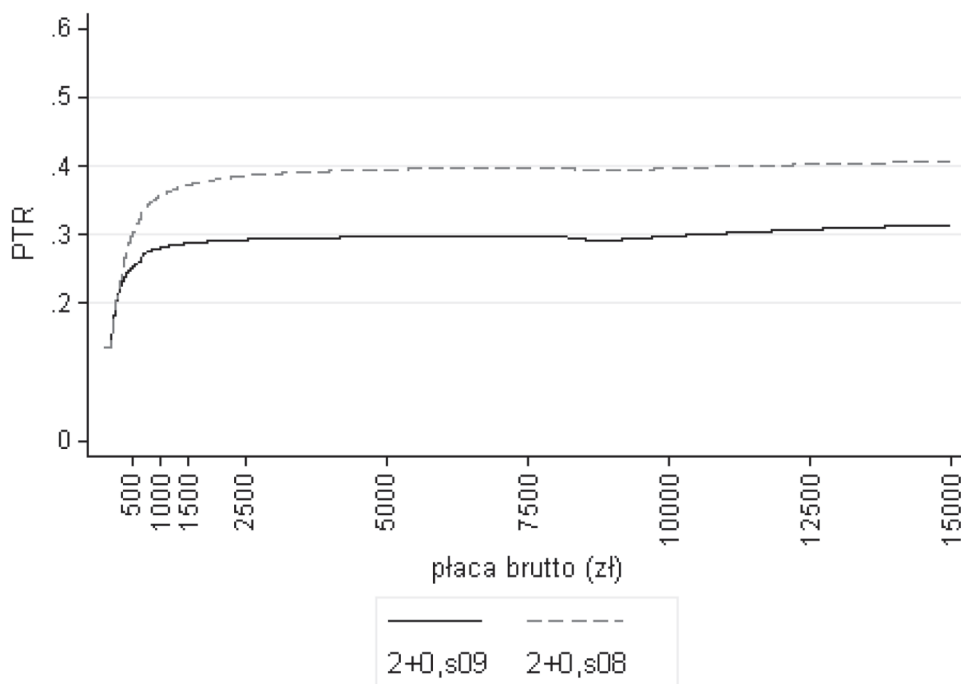
Wykres 13 prezentuje wpływ reformy podatkowej na opłacalność podjęcia pracy przez niepracującego małżonka, jeżeli partner zarabia 8500 zł.

W systemie trzech stóp podatkowych dochody tej osoby opodatkowane byłyby 30% stopą, a wspólne opodatkowanie dochodów małżeństw powoduje, że prawie każde potencjalne wynagrodzenie niepracującego małżonka byłoby opodatkowane 30% stopą. W sytuacji zobrazowanej na wykresie 13 wprowadzenie reformy w 2009 r. obniża opodatkowanie potencjalnych dochodów z pracy osoby niepracującej nawet o kilkanaście procent¹³. Jednak to, czy wzrost dochodu jest wystarczająco wysoki, aby skłonić niepracujących małżonków osób o wysokich zarobkach do podjęcia pracy wykracza poza temat naszych rozważań. Celem tej części analizy jest jedynie zwrócenie, że reforma podatkowa wprowadzona w 2009 r. może wpłynąć na podaż pracy jedynie w bardzo

¹³ Przykładowo przy płacy 1000 zł dochód do dyspozycji wrośnie o 143,1 zł, czyli o 11,7% więcej niż w poprzednim systemie. Przy płacy 2000 zł odpowiednie wartości wynoszą – 246,8 zł i 14,45%, a przy 3000 zł – 350,3 zł i 15,4%.

specyficznych warunkach oraz, że o ile taki efekt wystąpi, to jego skala będzie nieistotna z punktu widzenia oceny reformy.

Wykres 13. Stopy opodatkowania uczestnictwa (małżeństwo bez dzieci, płaca brutto pierwszej osoby wynosi 8500 zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie modelu SIMPL

Zakończenie

Celem pracy było przedstawienie efektów zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzonych w 2009 r. na rozkład dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych i rodzin. Zmiany te obejmowały likwidację 40% stopy podatkowej i obniżenie najniższej stopy z 19% do 18%. W pracy posłużono się danymi z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2006 r. oraz podatkowo-zasiłkowym modelem mikrosymulacyjnym SIMPL. Model mikrosymulacyjny wykorzystano do analizy zmian w ograniczeniach budżetowych wybranych rodzin oraz do obliczenia średnich zmian wartości dochodu do dyspozycji, w zależności od zamożności gospodarstw domowych lub od typu rodziny. Zagregowane efekty reform badano poprzez porównanie rozkładów dochodów w dwóch scenariuszach podatkowych i przy założeniu braku zmian w podaży pracy. W pierwszym scenariuszu przyjęto parametry, które obowiązywałyby w 2009 r., gdyby nie zmieniono stóp podatkowych (scenariusz PIT 2008), w drugim uwzględniono zmiany wprowadzone w 2009 r. (scenariusz PIT 2009).

Uzyskane wyniki wskazują na kilka interesujących konsekwencji wprowadzenia zmiany podatkowej. Po pierwsze, główną grupę beneficjentów stanowią osoby z najzamożniejszych gospodarstw domowych, do których trafia około 60% dochodu z reformy. Wyniki symulacji wskazują na to, że analizowana zmiana stóp podatkowych jest korzystna dla prawie wszystkich osób, ale skala odnoszonych korzyści zależy od zamożności gospodarstwa domowego. Świadczy o tym to, że 30% najbogatszych osób uzyskuje 78,5% dochodu z reformy, natomiast 30% najuboższych tylko 3,7%.

Średnia zmiana dochodu także wzrasta wraz z zamożnością gospodarstw – dochód gospodarstw, w których zamieszkuje 10% najbogatszych osób wzrasta o prawie 3,5%, a gospodarstw w których znajduje się 10% najbiedniejszych osób tylko o 0,2%. Większy średni wzrost dochodu w gospodarstwach zamożnych związany jest z mniejszą frakcją osób o stałych dochodach i większą o dochodach rosnących o ponad 1%. W najwyższym decylny zamożności znajduje się tylko 4,6% osób, których dochód nie wzrośnie, podczas gdy wśród osób najbiedniejszych takich osób jest 45,2%.

Analizując wpływ reformy na zmianę wartości dochodu do dyspozycji w podziale na typy rodzin stwierdziliśmy, że przyniesie ona największą korzyść osobom samotnie gospodarującym w wieku produkcyjnym. Najmniej korzyści odniosą natomiast samotni rodzice. Fakt, że na reformie skorzystają emeryci – 16% wzrostu dochodu przypada na rodziny z co najmniej jedną osobą w wieku emerytalnym – jest wart zauważenia, ponieważ ta grupa społeczna nie skorzystała na wcześniejszych zmianach ubezpieczeniowych (obniżenie stopy składki rentowej) i podatkowych (wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci).

Przedstawione wyniki uzyskano zakładając, że bodźce finansowe spowodowane przez reformę podatkową nie zmienią decyzji podaźowych na rynku pracy. Założenie to uzasadniono za pomocą symulacji wartości krańcowych efektywnych stóp podatkowych (EMTR) oraz stóp opodatkowania uczestnictwa (PTR). Na podstawie wartości EMTR stwierdzono, że reforma wpłynie na decyzje przez osoby pracujące, a na podstawie wartości PTR zauważono, że tylko w rzadkich przypadkach osób samotnie gospodarujących lub małżeństw, w których pracuje jedna osoba można oczekiwać zmian decyzji podaźowych na rynku pracy. Zmiana taka w przypadku małżeństw spowodowana jest tym, że po wprowadzeniu dwóch stóp podatkowych nominalne opodatkowanie niepracującego partnera osoby o wysokich zarobkach zmaleje z 30% do 18%. Interesującym efektem wprowadzenia reformy może być zmiana struktury podaży pracy w obrębie małżeństwa, polegająca na spadku aktywności osoby pracującej i podjęciu pracy przez małżonka niepracującego.

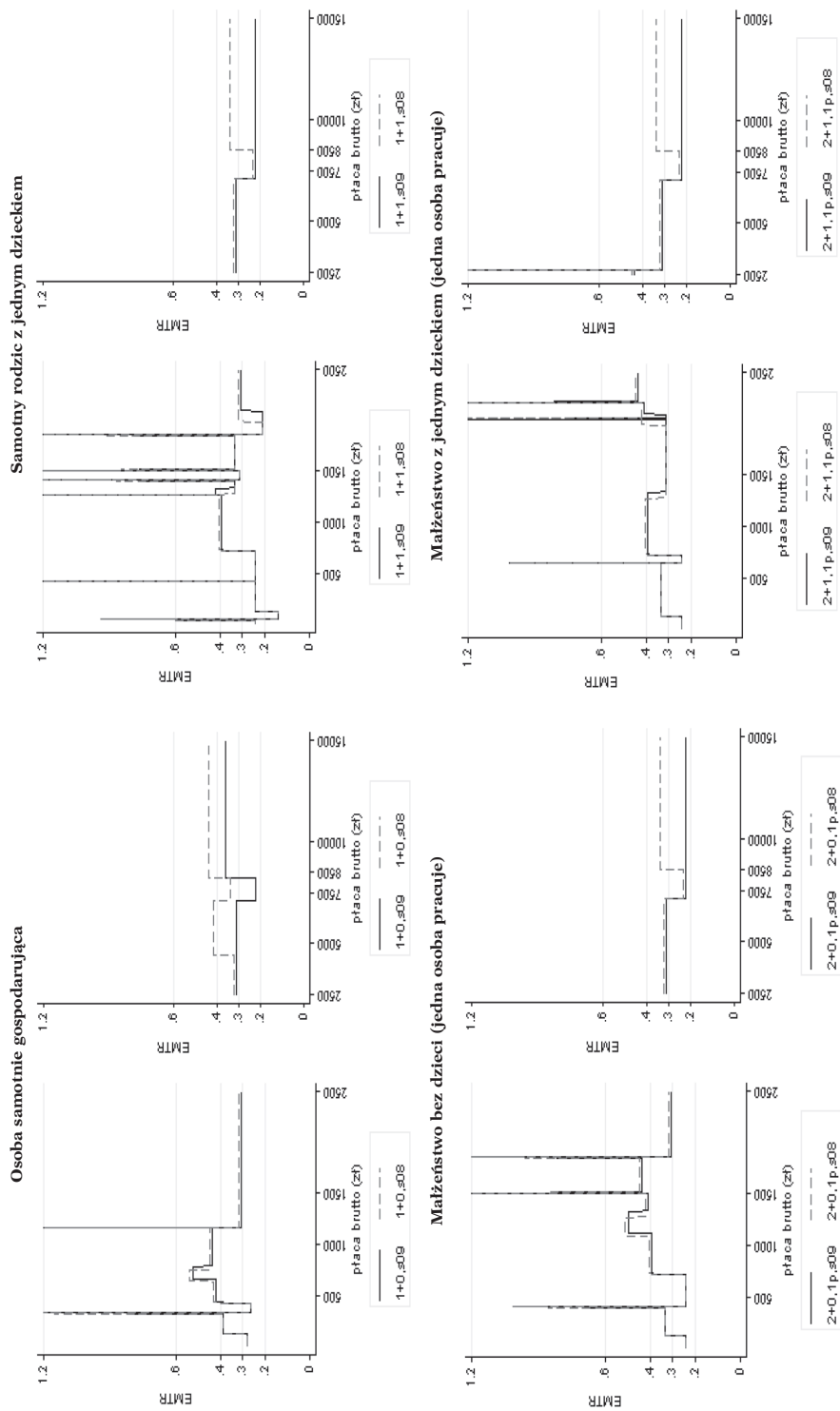
Przedstawione rezultaty – koncentracja korzyści z reformy wśród gospodarstw zamożnych i osób samotnie gospodarujących oraz brak zmian jeśli chodzi o finansowe bodźce do pracy – pokazują, że redukcja stóp podatkowych w 2009 r. prowadząca do spadku progresji podatkowej nie realizowała deklarowanych celów. Niewątpliwie, jak pokazano w pracy, nikt na wprowadzeniu reformy nie straci. Przedstawiona praca koncentrowała się na zmianach w rozkładzie dochodów do dyspozycji. Natomiast odpowiedzi na pytania o ocenę

tego czy 8 mld zł zostało podzielonych pomiędzy gospodarstwa domowe sprawiedliwie ma charakter oceny normatywnej oraz o to jaki jest pełen wpływ reformy uwzględniający zmiany w wydatkach konsumpcyjnych wykraczają poza zakres tej pracy.

Bibliografia

- Aaberge R., Colombino U., [2007], *Direct Taxation and Behavioural Microsimulation: A Review of Applications in Italy and Norway*, w Spadaro A. (red.), *Microsimulation as a tool for the evaluation of public policies: methods and applications*, Fundación BBVA, Bilbao.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha M.W., [2007], *As SIMPL as that – introducing a Tax-Benefit Microsimulation model for Poland*, IZA Discussion Paper 2988, IZA-Bonn.
- Blundell R., Duncan A., McCrae J., Meghir C., [2000], *The Labour Market impact of the Working Families Tax Credit*, *Fiscal Studies*, 21(1), 75-104.
- Brewer M., Saez E., Shepard A., [2008], *Means-testing and tax rates on earnings*, *Report of a Commission on Reforming the tax systems for 21st century*, www.ifs.org.uk/mirrleesreview.
- Creedy J., Duncan A., [2002], *Behavioural microsimulation with labour supply responses*, „*Journal of Economic Surveys*”, Vol. 16, No. 1, s. 1-39.
- Haan P., Morawski L., Myck M., [2008], *Taxes, benefits and financial incentives to work. Britain, Germany and Poland compared*, *Bank i Kredyt*, No. 1.
- Levy H., Morawski L., Myck M., [2008], *Alternative tax-benefit Strategies to support children in Poland*, *EUROMOD Working Paper*, No. EM3/08.
- Morawski L., [2008], *Wpływ wybranych reform podatkowych i ubezpieczeniowych na dochody gospodarstw domowych w Polsce*, *Polityka Społeczna*, Nr 8.
- Morawski L., Myck M., [2008], *Klin'-ing up: effects of Polish tax reforms on those in and on those out*, *IFS Working Paper Series*, WP08/12.
- Morawski L., Bargain O., Myck M., Socha M.W., [2008], *Podatkowo-zasiłkowy model mikrosymulacyjnyne SIMPL2003*, *Wiadomości Statystyczne*, Nr 4.
- Myck M., [2008], *Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL*, *Problemy Polityki Społecznej*, w druku.
- Steiner V., Wrohlich K., [2004], *Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany*, *CESifo Economic Studies*, Vol. 50, No. 3.

Załącznik 1. Efektywne krańcowe stopy opodatkowania



Wyjaśnienia. „s08” oznacza „scenariusz PIT 2008”, „s09” oznacza „scenariusz PIT 2009”. Dla dwóch osób pracujących płaca pierwszej osoby wynosi 1549 zł.

THE EFFECTS OF INTRODUCING TWO PERSONAL INCOME TAX RATES IN 2009

Summary

Three important income reforms have been carried out in Poland since 2007, involving a reduction in social insurance premiums, the introduction of a tax break for families with children, and the replacement of three personal income rates (19%, 30% and 40%) with two rates (18% and 32%). Morawski uses a tax-benefit microsimulation model (SIMPL) and household budget data from 2006 to examine the results of the 2009 income reform.

By comparing two hypothetical breakdowns of disposable household incomes, the author shows that the reform has primarily benefited the wealthiest households, while the incomes of many poor households have not changed. In all, the incomes of more than 15 percent of the households have not changed after the reform, Morawski says. At the same time, analyses show that the reform has benefited many single-member and pensioner households which did not benefit from previous reforms.

The results described in the paper were obtained with the assumption that the supply of labor would not change. Labor market analyses show that such an assumption is justified in the case of the 2009 tax reform, the author says.

Keywords: personal income tax, tax rates, households, tax-benefit microsimulation model