

Dystrybutywny wpływ reform podatkowo- -świadczeniowych z lat 2006–2011

Adrian Domitrz, Leszek Morawski, Michał Myck*, Aneta Semeniuk

Nadesłany: 19 lipca 2012 r. Zaakceptowany: 26 listopada 2012 r.

Streszczenie

W latach 2006–2011 wprowadzono wiele zmian w regulacjach podatkowych i świadczeniowych, bezpośrednio wpływających na dochody gospodarstw domowych. W tym czasie znacznie obniżono składkę rentową oraz stopy opodatkowania dochodów indywidualnych i wprowadzono hojną ulgę podatkową z tytułu wychowywania dziecka. Ponadto zwiększono wysokość świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej przy jednoczesnym obniżeniu realnej wartości dochodów stanowiących kryterium przyznawania tych świadczeń.

Wykorzystując model mikrosymulacyjny SIMPL, w artykule pokazano, że w ujęciu statycznym analizowane zmiany zwiększyły dochód gospodarstw domowych o 1,7–2,2% PKB, w zależności od rozdysponowania korzyści ze zmian składek ubezpieczeniowych płaconych przez pracodawców. Przy ustawowym przypisaniu składek dochód 8,2% gospodarstw wzrósł realnie o ponad 10%. Gdyby wszystkie korzyści podatkowe przenieść na pracownika, dochody aż 16,7% gospodarstw domowych wzrosłyby co najmniej o 10%. Jednocześnie jednak spadły dochody około 8% gospodarstw, głównie w wyniku ustalania nominalnych wartości parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego. W pracy pokazano, że względne przeciętne zmiany dochodu w grupach decylowych, wynikające z polityki podatkowo-świadczeniowej, w badanym okresie były rozłożone stosunkowo równomiernie, ale równocześnie występowało znaczne zróżnicowanie korzyści w poszczególnych grupach. Zmiany wprowadzone w latach 2006–2011 podniosły wartość współczynnika Giniego o 0,46 pkt proc.

Słowa kluczowe: reformy podatkowo-świadczeniowe, rozkład dochodu, model mikrosymulacyjny

JEL: J21, J38

* Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA w Szczecinie; e-mail: mmyck@cenea.org.pl.

1. Wstęp

W latach 2006–2011 wprowadzono w Polsce wiele istotnych zmian w polityce podatkowo-świadczeniowej. Poznanie ich wpływu na zmiany rozkładu dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych¹ wymaga oddzielenia zmian przychodu niezależnych bezpośrednio od wprowadzanych reform oraz zmian w strukturze demograficznej populacji. Zmiana dochodu z pracy netto, będącego istotnym składnikiem dochodu do dyspozycji, jest wypadkową zmian liczby pracujących, wysokości płac brutto oraz zmian w systemie obciążeń ubezpieczeniowo-podatkowych. Z kolei zmiany demograficzne, np. spadek liczby dzieci na utrzymaniu, mogą silnie wpłynąć na wartość zasiłków otrzymywanych przez gospodarstwa mimo braku jakichkolwiek reform systemu świadczeń. W związku z tym nie można uznać, że wszystkie zmiany dochodów są skutkiem reform podatkowo-świadczeniowych.

Do analizy reform podatkowo-świadczeniowych coraz częściej wykorzystuje się modele mikrosymulacyjne (m.in. Dilnot, Webb 1988; Johnson, Stark 1989; Giles, Johnson 1994; Blundell i in. 2000; Blundell 2001; Clark i in. 2002; Levy, Morawski, Myck 2009; Immervoll i in. 2006, Immervoll i in. 2011, Bargain, Callan 2010; Fiorio 2008; Bargain 2012). Polegają one na porównaniu rozkładu dochodów określonej populacji gospodarstw domowych ze wzorcowym rozkładem przychodów w przypadku realizacji różnych scenariuszy podatkowo-świadczeniowych. Różnice w rozkładzie dochodów są interpretowane jako bezpośrednie skutki zmian regulacji. W niniejszej pracy do wygenerowania takich hipotetycznych rozkładów zastosowano podatkowo-świadczeniowy model mikrosymulacyjny SIMPL, wykorzystujący dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2009 r. (dalej: BBGD 2009). Model SIMPL umożliwia zmianę parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego oraz zbadanie, jak oddziałuje to na dochody do dyspozycji gospodarstw domowych. W pracy skoncentrowano się na zmianach prawnych z lat 2006–2011, czyli z okresu przypadającego na dwie kadencje Sejmu (V i VI), kiedy wprowadzono wiele reform bezpośrednio wpływających na zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych. Dotychczasowe analizy zmian w rozkładzie dochodów w ostatnich latach (Aksman 2010; Brzeziński 2010; Brzeziński, Kostro 2010) koncentrowały się na zróżnicowaniu dochodu oraz ubóstwa i dotyczyły okresu do 2008 r. Wynika to z opisowej natury prowadzonych analiz i korzystania wyłącznie z informacji przekazywanych przez gospodarstwa domowe. Pod tym względem niniejsza praca jest zdecydowanie odmienna. Wykorzystując podejście mikrosymulacyjne, jesteśmy bowiem w stanie wyodrębnić skutki polityki podatkowo-świadczeniowej. Naszym celem nie jest analiza zmian wartości wskaźników w czasie. Zamierzamy określić, jak zmiany prawne wpływają na rozkład dochodów, przez porównanie ich wartości i zróżnicowania w grupach decylowych w następstwie różnych rozwiązań regulacyjnych. Cechą wyróżniającą to podejście jest analiza hipotetycznych dochodów

¹ Dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego zdefiniowany jest jako wartość przychodów brutto pomniejszonych o składki na ubezpieczenia społeczno-zdrowotne oraz podatki bezpośrednie i powiększonych o wartość świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, dodatku mieszkaniowego i zasiłków z pomocy społecznej. W skład przychodów brutto wchodzi między innymi: przychody z pracy, samozatrudnienia, z działalności rolniczej, świadczeń emerytalno-rentowych, zasiłków macierzyńskich, zasiłków dla bezrobotnych i dochodów kapitałowych. Wartość przychodów brutto określa się na podstawie danych netto deklarowanych w BBGD. Sposób wyliczania wartości brutto został opisany w pracach Bargaina i in. (2007) oraz Morawskiego (2011). Szczegóły dotyczące składników dochodu do dyspozycji znajdują się w Aneksie. Przy agregacji dochodów za pomocą zmodyfikowanej skali OECD pierwszej osobie dorosłej w gospodarstwie domowym przypisuje się wagę 1, pozostałym osobom w wieku 14 lat lub więcej wagę 0,5, a dzieciom w wieku poniżej 14 lat wagę 0,3.

– takich, jakie wystąpiłyby, gdyby wprowadzono zmiany w rozwiązaniach prawnych². Statyczne podejście mikrosymulacyjne, na którym opiera się ta praca, ma pewne wady. Tak jak w przypadku wszystkich analiz kontrfaktycznych wnioski opierają się na wielu założeniach. Podejście to pozwala jednak lepiej zrozumieć charakter wprowadzanych rozwiązań i ocenić ogólne zmiany w rozkładzie dochodów czy poziomie ubóstwa w badanym okresie.

Wpływ zmian regulacji na sytuację dochodową gospodarstw domowych w Polsce analizowali m.in.: Haan, Morawski, Myck (2008), Morawski (2010), Myck (2009) oraz Morawski i Myck (2010; 2011). W wymienionych pracach koncentrowano się jednak na wybranych reformach systemu. Tutaj natomiast podejmujemy próbę przedstawienia łącznego efektu wszystkich zmian w regulacjach w całym okresie 2006–2011.

Niniejsza praca rozpoczyna się od opisu najistotniejszych zmian regulacji podatkowo-świadczeniowych w latach 2006–2011. W rozdziale trzecim zostały przedstawione szczegóły podejścia mikrosymulacyjnego wykorzystanego do określenia skutków reform, a rozdział czwarty prezentuje szczegółowe wyniki symulacji. Pracę zamykają wnioski przedstawione w rozdziale piątym.

2. Zmiany regulacji w latach 2006–2011

Najważniejszymi zmianami w przepisach podatkowych w latach 2006–2011 były: wprowadzenie ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka w 2007 r., zmiany składki rentowej w 2007 i 2008 r. oraz zmiany stóp i progów podatkowych w 2009 r. (Morawski 2009; Morawski, Myck 2010). Zmianom tym towarzyszyło utrzymywanie na niezmiennym poziomie kryteriów dochodowych przyznawania zasiłków rodzinnych oraz progów podatkowych w 2006 r. i w latach 2010–2011. Nową ważną zasadą było ustalanie wysokości zasiłku rodzinnego w zależności od wieku dzieci, a nie od ich liczby (od września 2006 r.). W rezultacie średnia wartość świadczenia przypadającego na rodzinę zwiększyła się o około 30% (MPiPS 2007)³. W 2006 r. wprowadzono ponadto powszechną zapomogę z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe) w wysokości 1000 zł na dziecko.

W 2007 r. obniżono składkę rentową płaconą przez pracownika: z 6,5% do 3,5%, oraz wprowadzono ulgę w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wychowywania dziecka, równą dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek. Jednocześnie podwyższono progi podatkowe, koszty uzyskania przychodu z umów o pracę oraz kwotę zmniejszającą podatek. Pierwszy próg podniesiono z 37 024 zł do 43 405 zł, a drugi z 74 048 zł do 85 528 zł; koszty uzyskania przychodu z tytułu jednej umowy o pracę w miejscu zamieszkania wzrosły z 1227 zł do 1335 zł, a kwota zmniejszająca podatek zwiększyła się z 572,85 zł do 587,29 zł. Tym dużym zmianom podatkowym towarzyszyło utrzymanie kryteriów dochodowych oraz wartości świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej. Co istotne, do końca analizowanego okresu nie zmieniano kryteriów dochodowych przyznawania tych świadczeń.

² W przedstawionych analizach zastosowano procedury mikrosymulacyjne wykorzystane np. w pracy Brewera, Browne'a i Joyce'a (2011). Na temat szczegółowej charakterystyki polskiego systemu podatkowo-świadczeniowego patrz: Myck i in. (2011).

³ Według informacji MPiPS (2007, s. 18) zmiany wysokości oraz sposobu ustalania zasiłku rodzinnego wprowadzone we wrześniu 2006 r. spowodowały wzrost przeciętnego zasiłku rodzinnego z 46,47 zł (styczeń – sierpień 2006 r.) do 60,32 zł (wrzesień – grudzień 2006 r.).

W styczniu 2008 r. obniżono składkę rentową: do 1,5% w części przypadającej na pracownika oraz 4,5% w części pracodawcy. Pierwszy próg podatkowy podniesiono do 44 490 zł, a kwotę zmniejszającą podatek do 586,85 zł.

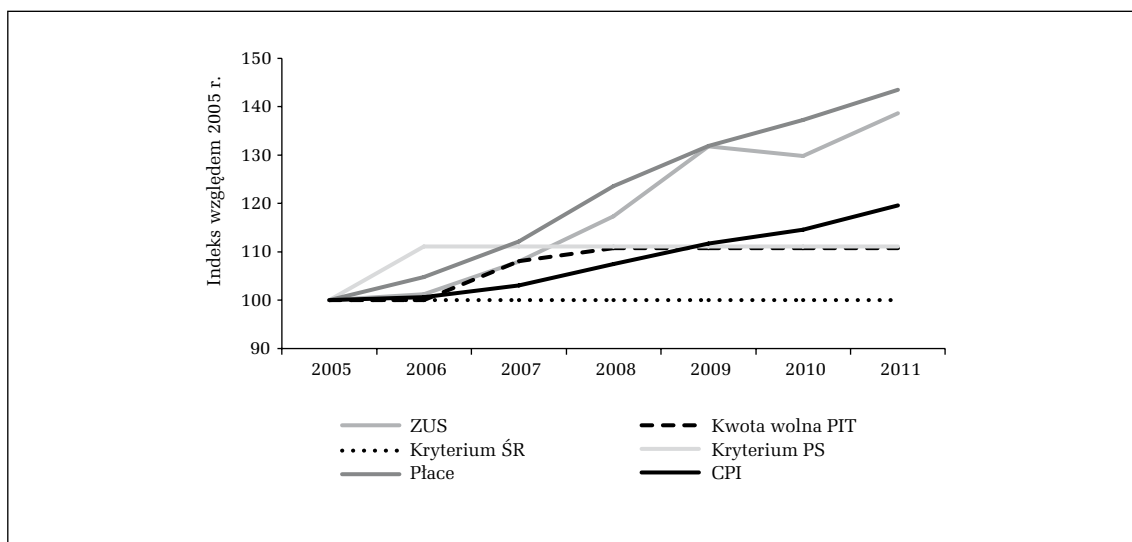
Rok 2009 przyniósł gruntowne zmiany systemu podatku dochodowego od osób fizycznych. Zmniejszono wówczas liczbę stóp podatkowych z trzech (19%, 30%, 40%) do dwóch (18% i 32%), a próg podatkowy ustalono na poziomie drugiego progu z 2008 r., czyli 85 528 zł. Konsekwencją obniżenia najniższej stopy podatkowej z 19% do 18% był spadek kwoty zmniejszającej podatek do 556,02 zł, w wyniku czego wartość ulgi z tytułu wychowywania dziecka zmniejszyła się z 1173,70 zł do 1112,04 zł rocznie na każde dziecko. W 2009 r. zwiększono zasiłek rodzinny, nie zmieniając kryteriów dochodowych.

W latach 2010–2011 nie wprowadzono już tak głębokich reform. W 2010 r. zlikwidowano kryterium dochodowe świadczenia pielęgnacyjnego oraz zmieniono zasady naliczania składek z tytułu ubezpieczeń społecznych rolników, uzależniając ich wysokość od wielkości gospodarstwa. W 2011 r. nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w wartościach parametrów systemowych.

Nie oznacza to jednak, że system podatkowo-swiadczeniowy z 2011 r. miał identyczne konsekwencje dystrybutywne jak ten sprzed roku. W sytuacji wzrostu płac i cen indeksacja parametrów

Wykres 1

Nominalne zmiany parametrów systemu podatkowo-swiadczeniowego



Uwagi:

ZUS – ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,
 kwota wolna PIT – kwota zmniejszająca podatek dochodowy od osób fizycznych,
 kryterium ŚR – kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń rodzinnych,
 kryterium PS – kryterium dochodowe uprawniające do zasiłków z pomocy społecznej,
 płace – przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce (marzec),
 CPI – indeks wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

ma duże znaczenie dla redystrybucji dochodu. Odnosi się to przede wszystkim do dochodowych kryteriów otrzymywania świadczeń, ale także do niektórych parametrów systemu podatkowego oraz ograniczenia podstawy wymiaru składek emerytalno-rentowych. Nominalne tempo zmian wartości wybranych elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego przedstawiono na wykresie 1 w zestawieniu z tempem zmiany cen i przeciętnej płacy w analizowanym okresie.

Najszybciej zmieniano wartość rocznej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (39%), która rosła w podobnym tempie jak przeciętne wynagrodzenie (44%). Wartość dochodów uprawniających do otrzymywania świadczeń rodzinnych nie zmieniała się w całym analizowanym okresie, a progi decydujące o przyznaniu pomocy społecznej zamrożono na poziomie z 2006 r. Spowodowało to, że realnie kryterium dochodowe przyznawania świadczeń rodzinnych w 2011 r. spadło do 83,6% wartości z 2005 r., a kryterium pomocy społecznej zmniejszyło się do 92,9% wartości z 2005 r. W tym czasie maksymalna podstawa wymiaru składek emerytalno-rentowych wzrosła realnie o około 16%.

3. Podejście mikrosymulacyjne

Wpływ zmian regulacji na dochody gospodarstw domowych analizujemy, porównując rozkłady dochodów wygenerowanych za pomocą mikrosymulacyjnego modelu podatkowo-swiadczeniowego SIMPL⁴. Na model mikrosymulacyjny składają się dane o dochodach i strukturze demograficznej gospodarstw domowych oraz parametry systemowe.

Do określenia rozkładu indywidualnych przychodów, oznaczonego przez $f(y_i)$, wykorzystano dane BBGD z 2009 r., które zawierają szczegółowe informacje o indywidualnych źródłach dochodu oraz strukturze demograficznej gospodarstw domowych. Pozwala to na uwzględnienie wpływu najważniejszych elementów systemu podatkowo-swiadczeniowego, czyli składek z tytułu: pozarolniczego ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia społecznego rolników, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz podatku dochodowego od osób fizycznych, świadczeń rodzinnych, dodatku mieszkaniowego, a także podstawowych pieniężnych świadczeń z pomocy społecznej (zasiłku stałego i zasiłku okresowego). Źródłem informacji tworzących zbiór P_s , który zawiera wartości parametrów systemowych (P) w czasie (s), są regulacje prawne. W tym zbiorze znajdują się m.in.: wysokość stóp podatkowych i ubezpieczeniowych, kryteria dochodowe otrzymywania świadczeń oraz wysokość tych świadczeń. Trzeci element: relacja $L_r(P_s)$, opisuje sposób powiązania elementów zbioru P_s z danymi. Relacja ta, podobnie jak rozkład przychodów $f(y_i)$ i zbiór parametrów P_s , odnosi się do konkretnego okresu (r) i opisuje politykę podatkowo-swiadczeniową⁵. Model mikrosymulacyjny można zatem przedstawić jako $M = M[f(y_i); L_r(P_s)]$. Wynikiem działania modelu jest rozkład symulowanego dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych $g(f(y_i), L_r(P_s))$.

Model mikrosymulacyjny pozwala tworzyć rozkłady dochodu dla różnych scenariuszy, które dotyczą poszczególnych zestawów danych i wybranej polityki dochodowej. Na przykład $g(f(y_{05}), L_{05}(P_{05}))$ jest rozkładem dochodu odpowiadającym rozkładowi przychodów, parame-

⁴ Szczegółowy opis prototypowej wersji modelu SIMPL, zawierający porównanie wyników symulacji z danymi rzeczywistymi, znajduje się w pracy Bargaina i in. (2007).

⁵ Odpowiada ona terminowi *the operating characteristics* z pracy Orcutta (1957). Relacja ta opisuje regulacje uzależniające wysokość stopy podatku dochodowego od wartości podstawy opodatkowania.

trów oraz polityki podatkowo-świadczeniowej, które pochodzą z 2005 r. Z kolei $g(f(y_{05}), L_{11}(P_{05}))$ to rozkład otrzymany na podstawie przychodów z 2005 r., do których zastosowano politykę z 2011 r. o parametrach z 2005 r. W tym przypadku oznaczałoby to przyjęcie, że są dwie stopy podatku dochodowego od osób fizycznych (tak jak w 2011 r.), ale o wysokości 19% i 30% – tak jak w 2005 r. Swoboda tworzenia scenariuszy i możliwość ustalenia rozkładu przychodów są istotą modelu mikrosymulacyjnego. Umożliwia on określenie wpływu zmian regulacji na wysokość dochodu gospodarstw domowych i, co za tym idzie, analizę zmian w jego rozkładzie.

Podstawowym rozkładem przychodów w tej pracy, który podlega analizie z punktu widzenia polityki podatkowo-świadczeniowej, jest rozkład z 2009 r. zindeksowany na ostatni rok analizowanego okresu (2011)⁶. Rozkład ten oznaczamy przez $f(y_{09}^{11})$. Wpływ zmian w regulacjach oceniany będzie za pomocą porównania rozkładów $g(f(y_{09}^{11}), L_t(P_t^{11}))$, czyli rozkładów dochodów hipotetycznych powstałych w wyniku zastosowania wobec dochodów z 2009 r. regulacji z poszczególnych lat. W dalszej części pracy rozkład $g(f(y_{09}^{11}), L_t(P_t^{11}))$ dla uproszczenia będziemy oznaczać jako (y_{09}^{11}, p_t^{11}) . W dwóch następnych częściach pracy omawiamy zastosowane metody indeksacji danych i parametrów systemów.

Statyczne podejście mikrosymulacyjne opiera się na wielu założeniach. Część z nich dotyczy jakości i reprezentatywności danych wykorzystywanych w analizie, a część wynika z podejścia analitycznego. Analizy przedstawione poniżej opierają się na danych z BBGD 2009, a zatem są ograniczone dokładnością informacji demograficznych i dochodowych. Problemem większości baz danych na poziomie mikro, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach, jest zbyt mała reprezentatywność w próbie gospodarstw bardzo zamożnych oraz tych żyjących w skrajnym ubóstwie. Odnosi się to nie tylko do analiz mikrosymulacyjnych, ale również do opisowych analiz zmian w rozkładzie dochodów (np. Brzeziński 2010; Brzeziński, Kostro 2010). Jak jednak pokazano w pracy Bargaina i in. (2007) i jak wykazały późniejsze badania z wykorzystaniem modelu SIMPL, pomimo tego niedoreprezentowania symulowane wartości podatków i świadczeń oparte na danych BBGD są stosunkowo dobrym odzwierciedleniem danych empirycznych⁷. Te same dane i podobną metodę wykorzystano w mikrosymulacyjnym modelu Ministerstwa Finansów (Konopczak, Skibicki 2012).

Przyjęte podejście mikrosymulacyjne ma dwa główne ograniczenia: konieczność ubruttowienia dochodów na podstawie informacji o dochodach netto zawartej w danych BBGD oraz niemożność uwzględnienia efektów w ujęciu dynamicznym. Metoda ubruttowienia dochodów w modelu SIMPL została opisana między innymi w pracach Bargaina i in. (2007) oraz Morawskiego (2011). W procedurze ubruttowienia uwzględniane są szczegółowe parametry systemu z danego roku oraz miesiąc, w którym gospodarstwo domowe deklaroowało dochód⁸.

⁶ Do indeksacji dochodów wykorzystano metodę często stosowaną w podejściu mikrosymulacyjnym, zwaną *nowcasting*. Jej celem jest przedstawienie zmian w rozkładzie dochodów z okresu, dla którego nie są jeszcze dostępne pełne bazy danych na poziomie mikro (np. Brewer, Browne, Joyce 2011; Callan i in. 2011).

⁷ W ramach prac nad modelem dane z BBGD oraz wyniki generowane przez model porównuje się z danymi administracyjnymi. W wielu przypadkach porównania te bardzo dokładnie odzwierciedlają oficjalne statystyki. Przykładowo liczba osób korzystających ze świadczeń emerytalnych według BBGD 2009 stanowi 104% liczby świadczeniobiorców podawanej w oficjalnych statystykach. W przypadku symulowanych świadczeń społecznych relacja ta wynosi 106%, dla płatników podatku dochodowego – 97%, dla przeciętnej wartości płaconego podatku dochodowego – 96%, dla liczby rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego oraz przeciętnej wartości świadczenia na dziecko – 101%. Niestety, nie zawsze otrzymujemy tak dużą zbieżność – na przykład liczba dzieci uwzględnianych w przypadku ulgi podatkowej w modelu jest o 12% wyższa niż według danych Ministerstwa Finansów.

⁸ Ponieważ dane BBGD są zbierane co miesiąc, zarówno w procesie ubruttowienia, jak i w symulacjach założono stabilność sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego w ciągu roku.

Pominięcie efektów dynamicznych ogranicza interpretację ze względu na statyczność wyliczeń. Należy zatem pamiętać, że symulacji podlega tylko system podatkowo-świadczeniowy, a nie cała gospodarka. Umożliwia to klarowną interpretację, ale pomija ewentualny wpływ reform na popytowo-podażowe zmiany na rynku pracy i relacje płac do pozostałych cen w gospodarce. Wpływ rozważanych mikrosymulacji na dochody jest znacznie mniejszy w porównaniu z efektami bezpośrednimi. Ze względu na skalę zmian trudno jednak wykluczyć oddziaływanie analizowanych reform zarówno na podaż pracy (np. Blundell, Duncan, Meghir 1998; Creedy, Duncan 2001; Brewer, Browne, Joyce 2006), jak i na wysokość płac brutto i wynikające z tych dwóch czynników zmiany popytu na pracę (Bargain, Orsini, Peichel 2011). Uwzględnienie wszystkich efektów dynamicznych analizowanych reform wydaje się niemożliwe z powodu długości badanego okresu, zmienności sytuacji makroekonomicznej w latach 2006–2011 oraz rozłożenia reform w czasie. Skupienie się na jednym aspekcie zmian, np. na ich wpływie na podaż pracy, wymagałoby przyjęcia założenia, że zmiana podaży pracy jest tożsama ze zmianą w zatrudnieniu. Wydaje się to trudne do uzasadnienia zważywszy na spowolnienie gospodarcze w ostatnich latach badanego okresu.

Podejście statyczne pomija wpływ efektów dynamicznych. Z tego powodu jako rozkład referencyjny w artykule przyjęto rozkład dochodów zewnętrznych z końca badanego okresu. W celu lepszego zobrazowania wyników wpływ reform przedstawiono chronologicznie, jako wpływ zmian wprowadzanych w kolejnych latach. Różnice pomiędzy dochodami w poszczególnych systemach podatkowo-świadczeniowych wynikają z wprowadzenia danych zmian na koniec badanego okresu. Podejście statyczne nie odzwierciedli wszystkich skutków wprowadzonych reform. Pozwala jednak na identyfikację grup populacji, których sytuacja dochodowa zmieniałaby się, gdyby na koniec badanego okresu powrócono do wcześniejszych rozwiązań.

3.1. Indeksacja dochodów i parametrów systemów podatkowo-świadczeniowych

Zastosowana metoda indeksacji danych opiera się na podejściu wykorzystywanym w brytyjskim modelu mikrosymulacyjnym TAXBEN z londyńskiego Institute for Fiscal Studies i europejskim modelu mikrosymulacyjnym EUROMOD z Uniwersytetu Essex (por. Brewer, Browne, Joyce 2011; Callan i in. 2011). Aby jak najdokładniej określić prawdopodobny rozkład przychodów na koniec badanego okresu na podstawie danych z 2009 r., poszczególne elementy dochodu pierwotnego porównywane są z odpowiadającymi im, oficjalnie publikowanymi wskaźnikami, takimi jak stopa inflacji, wzrost płac lub nominalny wzrost PKB. Wykorzystano cztery różne indeksy: płacowy (nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce), świadczeniowy (nominalny wzrost średniej wartości świadczenia emerytalnego wypłacanego przez ZUS), cenowy (wg wskaźnika inflacji bazowej CPI) i oparty na nominalnym wzroście PKB (wg tempa wzrostu PKB w cenach bieżących).

Indeksacja parametrów systemu podatkowo-świadczeniowego musi być dostosowana do konkretnego celu badawczego i powinna uwzględniać przepisy prawa w danym kraju (Sutherland i in. 2008; Callan i in. 2011). W Wielkiej Brytanii niektóre parametry są indeksowane ustawowo, podczas gdy w Irlandii czy Hiszpanii nie funkcjonuje taki system indeksacji. W Polsce część parametrów systemu powiązana jest z innymi parametrami (np. ulga z tytułu wychowywania dziecka),

część indeksowana jest co roku w zależności od rządowych prognoz na kolejny rok (np. wartość ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe), a część aktualizowana jest ustawowo co kilka lat (np. świadczenia rodzinne). Ogólnie rzecz biorąc, w polskim systemie podatkowo-swiadczeniowym indeksacja parametrów w dużej mierze zależy od bieżących decyzji rządu.

Tabela 1

Sposób indeksacji najważniejszych parametrów

Indeksacja	Indeksowane parametry
Systemowa	– płaca minimalna, najniższa emerytura na dany rok – roczna podstawa składek osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym – składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe dla rolników – składka na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe, macierzyńskie rolników – dochód z hektara przeliczeniowego, stanowiący kryterium przyznawania świadczeń rodzinnych i pomocy społecznej – podstawa wymiaru ubezpieczenia zdrowotnego osób pracujących na własny rachunek poza gospodarstwem rolnym
Płacowa	– górne ograniczenie podstawy wymiaru składki emerytalno-rentowej – koszt uzyskania przychodu, progi podatkowe w PIT, kwota zmniejszająca podatek PIT, wartość ulgi na dziecko
Cenowa	– ulga PIT na Internet – kryterium dochodowe przyznawania zasiłku rodzinnego – wysokość świadczeń pielęgnacyjnych – wysokość zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami – kryterium przyznawania pomocy społecznej – wysokość zasiłków z pomocy społecznej

Uwaga: parametry indeksowane systemowo mają wartości z listopada 2011 r.

W przedstawionych analizach systemu podatkowo-swiadczeniowe w latach 2005–2010 zostały zindeksowane inflacyjnie w przypadku części świadczeniowej, co oznacza utrzymanie realnej wartości progów dochodowych i wypłacanych świadczeń. Neutralność systemu podatkowego została zapewniona przez powiązanie parametrów systemu podatkowego z tempem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia brutto⁹. Części parametrów, które bezpośrednio zapisano w ustawach, przypisano wartości z 2011 r. Taka metoda indeksacji wynika z chęci pokazania, jak zmiany regulacji odnoszące się do świadczeń wpływają na siłę nabywczą gospodarstw i jednocześnie jak regulacje podatkowe oddziałują na rozkład przychodów, w szczególności dochodów z pracy. W tabeli 1 przedstawiono sposoby indeksacji najważniejszych parametrów.

⁹ Wyjątkiem jest np. wartość ulgi internetowej w systemie podatkowym, która została zindeksowana cenowo, jako element wsparcia gospodarstw domowych.

3.2. Analiza kosztów zatrudnienia

Analizując reformy, musimy przyjąć założenia dotyczące rzeczywistego rozłożenia obciążeń podatkowych (*tax incidence*). Dotyczy to wszystkich podatków bezpośrednio oddziałujących na koszty zatrudnienia, które obciążają pracodawcę i pracownika w proporcji odzwierciedlającej względną elastyczność popytu i podaży na konkretnym rynku pracy oraz w sytuacji konkretnego pracownika (Kotlikoff, Summers 1987). W literaturze przedmiotu przeważa opinia, poparta badaniami empirycznymi, że w przypadku kosztów pracy całość obciążeń podatkowych prędzej czy później jest przerzucana na pracowników (Dilnot, Kay, Keen 1990; Fullerton, Metcalf 2002). Oznacza to, że wzrost opodatkowania prowadzi do spadku dochodu netto pracowników, a obniżenie podatków, w części obciążającej zarówno pracowników, jak i pracodawców, podnosi dochody netto ogółem. Założenia dotyczące obciążeń podatkowych są ważne, ponieważ – jak pisaliśmy – w latach 2006–2008 dość istotnie zmieniła się wysokość składek rentowych płaconych przez pracodawcę. Jak przedstawiono poniżej, faktyczne obciążenie tymi składkami istotnie wpływa na skutki wszystkich reform wprowadzonych w latach 2006–2011.

W większości statycznych analiz mikrosymulacyjnych ze względu na ich krótkookresowe podejście przyjmuje się, że faktyczne obciążenia podatkowe są zgodne z ustawowymi. W podejściu zakładającym brak zmian płacy brutto dochód netto odzwierciedla zmiany zarówno w podatku dochodowym, jak i w składkach ubezpieczeniowych płaconych przez pracownika. Ewentualne zmiany wartości składek należnych od pracodawcy nie mają wpływu na dochody netto pracownika. Podstawowe wyniki przedstawione w niniejszej pracy również opierają się na takim założeniu. Jest to uzasadnione statycznym charakterem analiz oraz tym, że ewentualny długookresowy wpływ zmian stawek ubezpieczeniowych obciążających pracodawcę na dochody pracowników w latach 2006–2008 został ograniczony. Nastąpiło to w wyniku rezygnacji w lutym 2012 r. z obniżenia stawki ubezpieczenia rentowego odprowadzanego przez pracodawcę. Jednocześnie jednak ze względu na duży wpływ zmian stawek ubezpieczeniowych przeprowadzone analizy uwzględniają założenie, że skutki zmian zostały w całości przeniesione na pracownika.

4. Wyniki

Dla każdego systemu podatkowo-świadczeniowego w latach 2005–2010 zbudowano scenariusz z parametrami zindeksowanymi w 2011 r., który następnie połączono ze zindeksowanym rozkładem przychodów. Otrzymano w ten sposób model $M[f(y_{09}^{11}); L_t(P_t^{11})]$, generujący rozkład dochodów do dyspozycji (y_{09}^{11}, p_t^{11}) . Dla każdego roku t przyjęto ten sam rozkład przychodów $f(y_{09}^{11})$ i tę samą strukturę demograficzną wynikającą z danych BBGD 2009. Różnice między rozkładami dochodu do dyspozycji wynikają więc tylko i wyłącznie z odmienności regulacji podatkowo-świadczeniowych. Poniżej przedstawiono, w podziale na dochodowe grupy decylowe, skumulowane skutki zmian regulacji od 2005 r., począwszy od zmian w latach 2005–2006, a skończywszy na zmianach w całym okresie 2005–2011¹⁰. Następnie pokazano oddziaływanie zmian na

¹⁰ Wyniki przedstawione w niniejszej pracy różnią się od wcześniejszych analiz reform z lat 2005–2011, przedstawionych w pracy Mycka i in. (2011), ze względu na zmianę podejścia do ubruttwienia danych dochodowych netto w BBGD oraz korektę sposobu symulowania systemu podatkowego. Obecnie wykorzystano nową wersję V4S.1.12 modelu SIMPL, która uwzględnia również wiele innych, mniej istotnych zmian.

wartość dochodu do dyspozycji w grupach decylowych w poszczególnych latach oraz szczegółowo przeanalizowano zróżnicowanie wpływu reform wewnątrz grup decylowych.

Podział gospodarstw domowych na grupy decylowe został dokonany na podstawie rozkładu symulowanych dochodów, czyli na podstawie rozkładu $(y_{09}^{11}, p_{05}^{11})$. Pod uwagę wzięto wartość ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji, do którego obliczenia wykorzystano zmodyfikowaną skalę OECD.

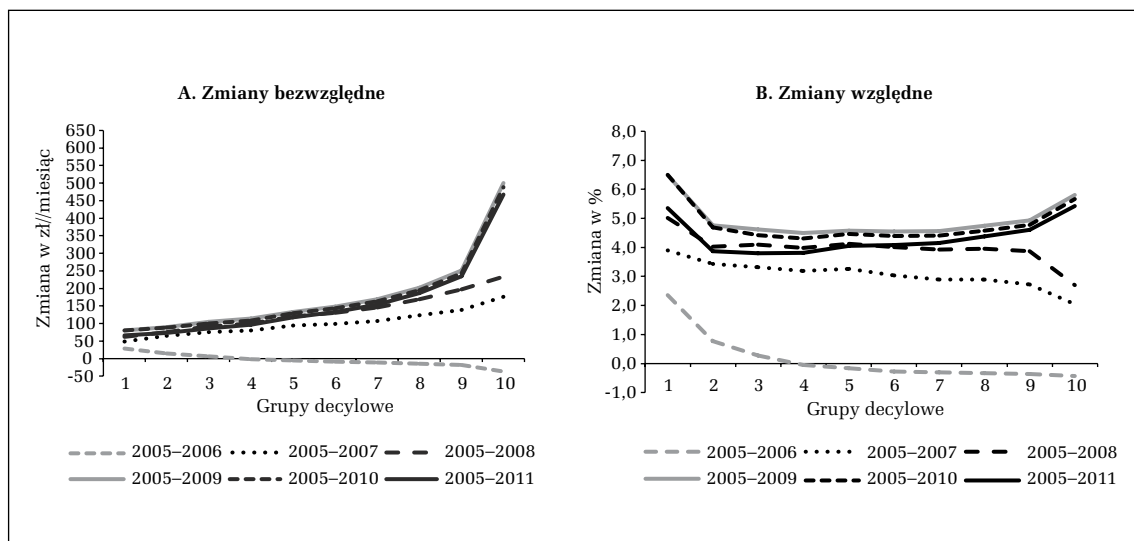
4.1. Skumulowane skutki zmian regulacji w latach 2005–2011

Wykres 2 przedstawia przeciętne bezwzględne i względne zmiany dochodu do dyspozycji w podziale na grupy decylowe. Wynikają one ze zmian regulacji w latach 2005–2011 (szczegółowe wartości zawiera tabela A1 w Aneksie). Wyliczenia przedstawione na wykresie 2 nie uwzględniają zmian w dochodach pracowników wynikających z obniżenia w 2008 r. składek należnych od pracodawcy.

Na zmianach wprowadzonych w latach 2006–2011 najczęściej zyskały gospodarstwa w pierwszej i dziesiątej grupie decylowej. W obu przypadkach ich dochody średnio zwiększyły się o ponad 5%. Dla najzamożniejszych gospodarstw oznaczało to wzrost przeciętnie o 467,72 zł w miesiącu,

Wykres 2

Skutki reform podatkowo-świadczeniowych z lat 2006–2011 z punktu widzenia ustawy



Uwagi: dane i systemy podatkowo-świadczeniowe indeksowane do 2011 r. Zmiany dochodu zakładają, że zmiany składek ZUS płaconych przez pracodawców nie wpływają na wysokość płac. Grupy decylowe stworzone na podstawie symulowanego rozkładu dochodu $(y_{09}^{11}, p_{05}^{11})$.

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

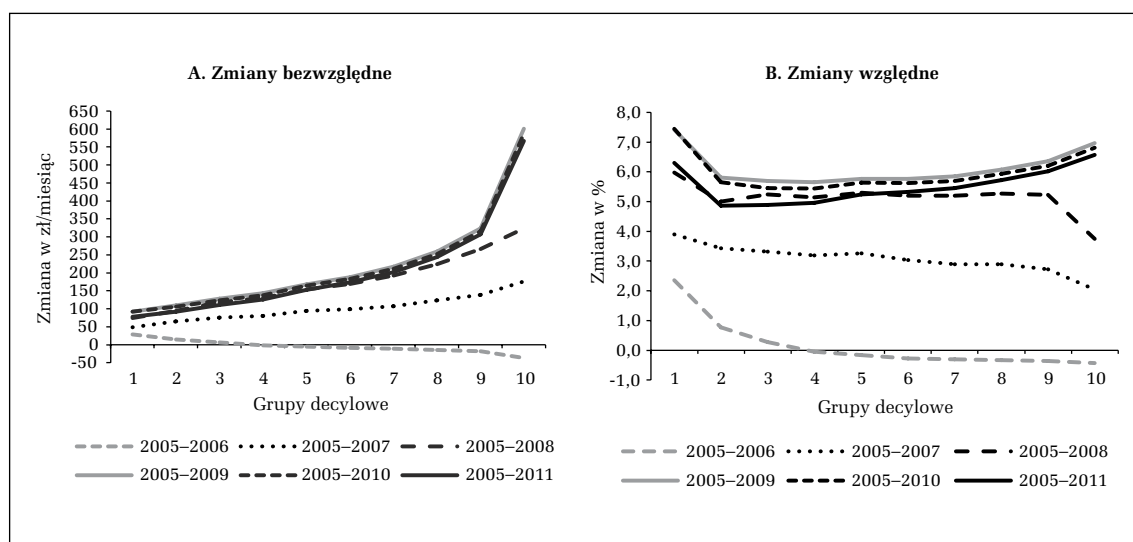
a dla najmniej zamożnych o 66,23 zł miesięcznie (w cenach z 2011 r.)¹¹. Najmniej skorzystały gospodarstwa z trzeciej grupy decylowej (3,8%, czyli 85,76 zł miesięcznie), choć różnice między drugą a czwartą grupą decylową nie były duże.

Regulacje podatkowo-świadczeniowe z 2011 r. zwiększyły dochód gospodarstw domowych w sumie o 25,8 mld zł rocznie w stosunku do systemu podatkowo-świadczeniowego obowiązującego w 2005 r. Aż 29% tej kwoty przypadło najzamożniejszym gospodarstwom domowym, stanowiącym 10% populacji, a ponad połowa korzyści trafiła do 30% najbogatszych gospodarstw. Na 30% gospodarstw najuboższych przypadło około 14% całkowitych korzyści.

Uchylenie założenia o osiąganiu przez pracodawcę korzyści w sytuacji obniżenia składki ubezpieczeniowej ma duże znaczenie dla rozkładu korzyści gospodarstw domowych (wykres 3; szczegółowe informacje znajdują się w tabeli A2 w Aneksie). W środkowej części rozkładu wartość dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych wzrasta o około 30%. W skrajnych decylach, w związku z tym, że w tych grupach dochód z pracy stanowi mniejszy odsetek całkowitego dochodu, zaobserwowano wzrost dochodu do dyspozycji o 18% i 20%, odpowiednio, w pierwszej i ostatniej grupie decylowej. Przyjęcie, że beneficjentami zmian składek należnych od pracodawców są pracownicy, zwiększa dochody gospodarstw domowych o dodatkowe 7 mld zł – z 25,8 do

Wykres 3

Skutki reform podatkowo-świadczeniowych z lat 2006–2011 z punktu widzenia pracodawcy



Uwagi: dane i systemy podatkowo-świadczeniowe indeksowane do 2011 r. Zmiany dochodu uwzględniają wpływ zmian w składkach ZUS na wysokość płacy. Grupy decylowe stworzono na podstawie symulowanego rozkładu dochodu (y_{09}^{11}, p_{05}^{11}).

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

¹¹ Wartości nominalne pochodzą z hipotetycznych rozkładów i powinny być szczególnie ostrożnie interpretowane. Na przykład wartość 467,72 zł oznacza, o ile przeciętnie zmieniłby się dochód gospodarstwa domowego z dziesiątego decyla dla dochodów zindeksowanych na 2011 r., gdyby zamiast regulacji podatkowo-świadczeniowych z 2005 r. obowiązywały regulacje z 2011 r. Wymieniona powyżej kwota stanowi więc miarę korzyści gospodarstw z tytułu zmian prawnych.

32,8 mld zł rocznie. Ze względu na większy wzrost korzyści w grupie gospodarstw średniozamożnych zmalał udział 10% najbogatszych gospodarstw – do 27,6%. Co więcej, zmniejszył się też udział korzyści przypadających na 10% najmniej zamożnych gospodarstw: z 4,10% do 3,81%.

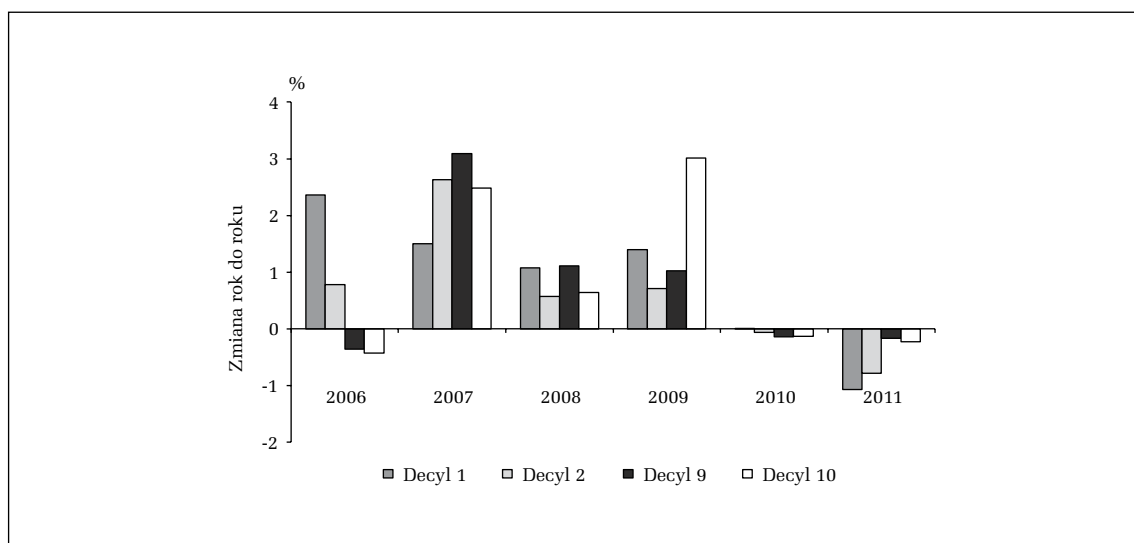
Z porównania rozkładów hipotetycznych dochodów w systemach z 2011 i 2005 r. wynikają trzy istotne wnioski. Po pierwsze, na skutek zmian prawnych w latach 2006–2011 wzrosła wartość dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w Polsce. Po drugie, choć największymi beneficjentami zmian były gospodarstwa ze skrajnych części rozkładu dochodu, rozkład korzyści względem posiadanego dochodu był stosunkowo równomierny. Po trzecie, sposób alokacji korzyści z omawianych zmian ma duże znaczenie dla wpływu zmian regulacji na wartość dochodu gospodarstw domowych. Większość wprowadzonych zmian weszła w życie przed 2010 r. Analiza wyników koncentruje się na oddziaływaniu zmian regulacji w poszczególnych latach oraz wpływie rozwiązań przyjętych w dwóch ostatnich latach analizowanego okresu.

4.2. Skutki zmian w poszczególnych latach

Zmiany z 2006 r. zmniejszyły dochód gospodarstw domowych o 0,73 mld zł. Rozkład tych strat nie był jednak równomierny, gdyż w mniejszym stopniu dotyczył gospodarstw najuboższych (0,46 mld zł) niż gospodarstw najzamożniejszych (0,59 mld zł). Było to wynikiem zmian w świadczeniach rodzinnych oraz wzrostu obciążeń podatkowych, spowodowanych utrzymaniem progów podatkowych i wzrostem składki z tytułu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Wykres 4

Względne zmiany średniej wartości dochodu w stosunku do poprzedniego roku w wybranych grupach decylowych – bez zmiany składek ZUS pracodawcy



Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Zmiany wprowadzone w latach 2007–2009 były bardzo korzystne dla gospodarstw domowych. Zmiany z 2007 r. zwiększyły dochody gospodarstw domowych o ponad 16 mld zł (w cenach z 2011 r.), z 2008 r. o kolejne 5 mld zł, a rozwiązania z 2009 r. o następne 7,5 mld zł. Łącznie, bez uwzględnienia skutków zmian składek ubezpieczeniowych od pracodawców, w 2009 r. gospodarstwa domowe dysponowały dochodem o 28,5 mld zł większym niż w 2005 r. W latach 2010–2011 zmiany regulacji spowodowały utratę prawie 10% tej kwoty. Na wykresie 4 zilustrowano wpływ zmian w poszczególnych latach na wartość dochodu w grupach decylowych.

W analizie wpływu regulacji na zmiany rozkładu dochodu gospodarstw w latach 2006–2011 można wyodrębnić trzy różne rodzaje polityki dochodowej. W 2006 r. polityka ta koncentrowała się na gospodarstwach najuboższych. Zmiany prawne z lat 2007–2009 znacznie zwiększyły dochody wszystkich grup decylowych. Szczególnym rokiem pod względem skali zmian był 2007 r., kiedy obniżono składkę rentową i wprowadzono ulgę podatkową na dzieci. Jedną piątą powstałych wówczas korzyści finansowych przypadła 10% najzamożniejszych gospodarstw. Względne zmiany dochodu były największe wśród gospodarstw między czwartą a dziewiątą grupą decylową i były stosunkowo równomiernie rozłożone. Niższe wzrosty dochodu w skrajnych grupach były spowodowane mniejszymi udziałami dochodów z pracy. W 2008 r. kontynuowano obniżanie składki rentowej, rozpoczęte w lipcu 2007 r. Z jednej strony miało to podobne konsekwencje dystrybutywne jak zmiany z poprzedniego roku. Z drugiej strony obniżenie kosztów ubezpieczeniowych po stronie pracodawcy uzależnia ocenę tych zmian od założenia dotyczącego alokacji korzyści podatkowych. Jeśli przyjmiemy alokację ustawową, to wartości zmian w środkowych grupach nie przekraczają 1%. W przeciwnym razie korzyści wzrosną do około 2%. W 2009 r. najważniejszą zmianą była reforma podatku dochodowego od osób fizycznych, na której najbardziej skorzystało 10% najzamożniejszych gospodarstw. Aż 57,2% korzyści z tej reformy trafiło właśnie do tych gospodarstw, a średni dochód w tej grupie decylowej wzrósł o ponad 3%. Najmniej zamożne gospodarstwa zajęły drugą pozycję pod względem korzyści osiągniętych ze zmian wprowadzonych w 2009 r. W tym przypadku przyczyną nie była zmiana podatkowa, lecz zmiana w świadczeniach rodzinnych. Głównie z tego tytułu dochód tej grupy wzrósł o 1,4%. Dochody pozostałych gospodarstw zwiększyły się średnio o mniej niż 0,8%. Zmiany regulacji podatkowych z 2009 r. miały wyraźnie odmienne skutki dystrybutywne niż wprowadzone wcześniej i sprzyjały gospodarstwom zamożnym.

Rok 2009 był ostatnim, w którym zmiany regulacji zwiększały dochód gospodarstw domowych. Późniejsze zmiany praktycznie nie wpłynęły na poziom zamożności gospodarstw – prawie we wszystkich grupach decylowych odnotowano niewielki spadek dochodu do dyspozycji, wynikający przede wszystkim z polityki zamrażania parametrów systemu podatkowego i świadczeń rodzinnych. W 2011 r., podobnie jak rok wcześniej, nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w systemie podatkowo-swiadczeniowym. Jednocześnie utrzymano jednak nominalne wartości parametrów systemu mimo zmian cen i wzrostu zarobków. Decyzje te przyczyniły się do spadku dochodu gospodarstw domowych. Najbardziej ucierpiały gospodarstwa z pierwszej (spadek o 1,07%) i drugiej (0,78%) grupy decylowej.

4.3. Rozkład korzyści wewnątrz grup decylowych

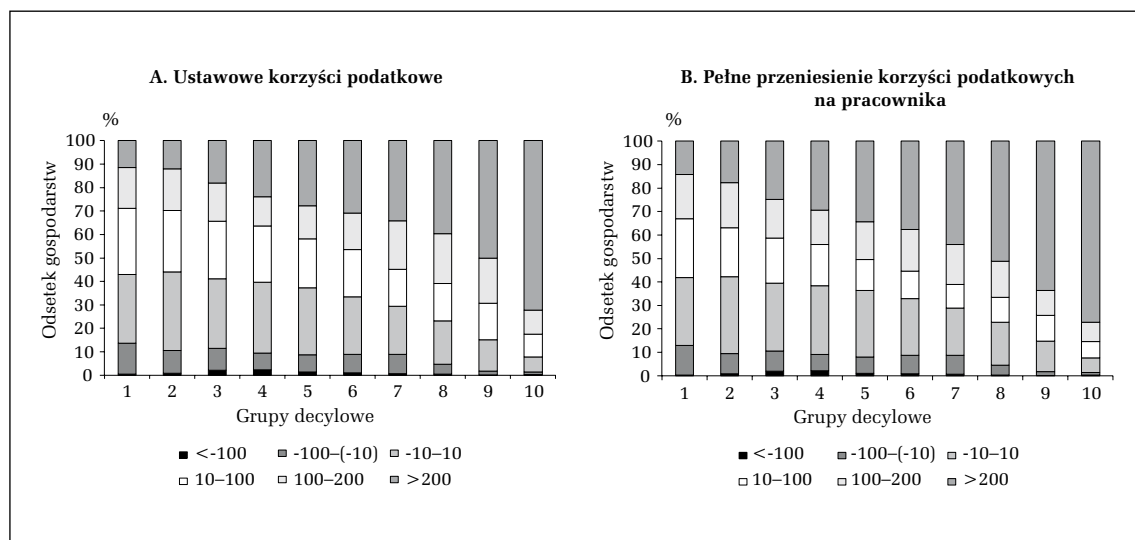
Zmiany regulacyjne wprowadzane od 2005 r. spowodowały, że w 2011 r. dochód niemal $\frac{1}{3}$ gospodarstw domowych wzrósł o ponad 200 zł miesięcznie (wykres 5). Prawie wszystkie należały do 20-procentowej grupy najzamożniejszych gospodarstw. W dziewiątej grupie decylowej było 16% gospodarstw o takim przyroście dochodu, a wśród najmniej zamożnych przeważały gospodarstwa, których miesięczny dochód nie zmienił się więcej niż o 10 zł. Stanowiły one ponad połowę spośród 40% najmniej zamożnych gospodarstw. Pomimo wysokich łącznych korzyści, mogących przekraczać nawet 30 mld zł, około 8% gospodarstw (1,06 mln) straciło na zmianach prawnych ponad 10 zł miesięcznie. Wśród nich blisko połowę stanowiły gospodarstwa z trzech pierwszych grup decylowych.

Wyraźne jest zróżnicowanie wpływu zmian regulacji we wszystkich grupach. Zróżnicowanie to jest szczególnie duże w gospodarstwach najmniej zamożnych. Dochody prawie $\frac{1}{4}$ z nich wzrosły o ponad 10%, ale równocześnie w ponad 15% przypadków dochód zmalał o ponad 1% (patrz wykres 6). Przyczyną spadku wartości dochodu w drugiej i trzeciej grupie decylowej była utrata uprawnień do zasiłku rodzinnego. Z kolei spadek wartości świadczeń z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego jest przyczyną pogorszenia sytuacji dochodowej gospodarstw z pierwszej grupy.

Zmiany w drugiej i trzeciej grupie pokazują, jak istotne jest całościowe analizowanie zmian w dochodach. Należy bowiem oczekiwać, że w przypadku części gospodarstw źródłem negatywnych konsekwencji były dwie regulacje – zmniejszenie klina podatkowego (przez obniżenie wartości składek ubezpieczeniowych i najniższej stopy podatkowej) oraz utrzymanie progów dochodowych

Wykres 5

Bezwzględne skutki reform podatkowo-swiadczeniowych z lat 2006–2011

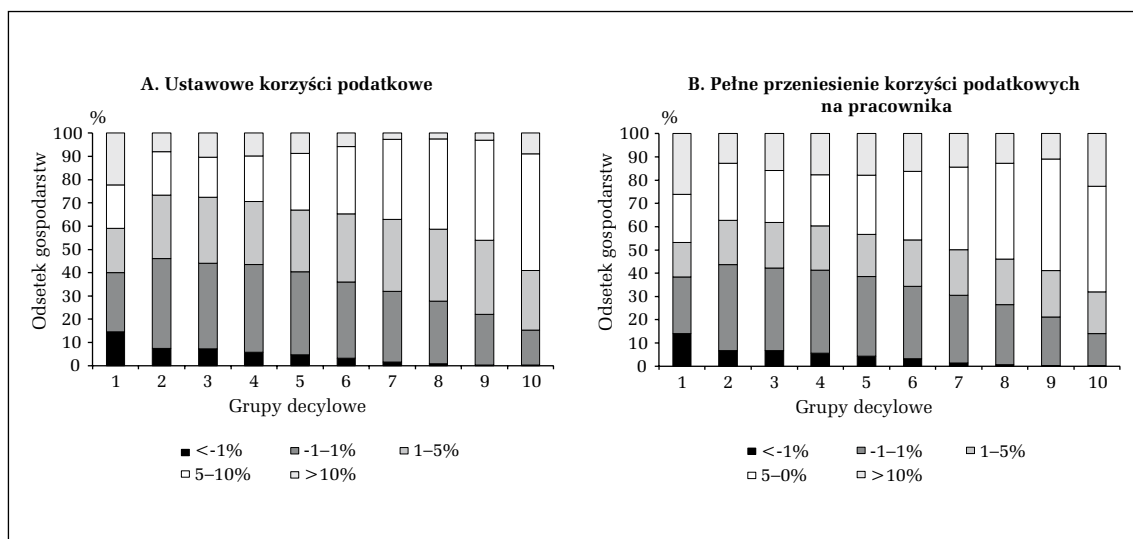


Uwaga: dane i systemy podatkowo-swiadczeniowe indeksowane do 2011 r.

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Wykres 6

Relatywne skutki reform podatkowo-świadczeniowych z lat 2006–2011



Uwaga: dane i systemy podatkowo-świadczeniowe indeksowane do 2011 r.

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

w systemie świadczeń. Wzrost wartości dochodów netto z pracy mógł w takiej sytuacji doprowadzić do utraty zasiłków warunkowanych dochodami.

W przypadku ustawowej alokacji korzyści podatkowych udział gospodarstw, które zyskały na zmianach ponad 10%, jest najmniejszy w siódmej, ósmej i dziewiątej grupie decylowej (wykres 6A). Dysproporcje te maleją, jeśli przyjmiemy, że wszystkie korzyści z obniżenia składek ZUS zostały przeniesione na pracowników (wykres 6B). W tym drugim przypadku dochód do dyspozycji w gospodarstwach z dziesiątej grupy decylowej wzrośnie o ponad 10% w prawie 23% gospodarstw.

5. Podsumowanie

Lata 2006–2011, czyli okres przypadający na V i VI kadencję Sejmu, przyniosły w Polsce wiele zmian w polityce dochodowej. W niniejszej pracy za pomocą mikrosymulacyjnego modelu podatkowo-świadczeniowego SIMPL opisano skalę podjętych reform oraz ich wpływ na zmianę dochodów gospodarstw domowych. Zastosowana metoda pozwoliła na określenie wpływu regulacji na zmianę dochodów za pomocą analizy rozkładów dochodów hipotetycznych. Otrzymano je przez wykorzystanie jednego rozkładu przychodów określonej populacji gospodarstw oraz różnych systemów podatkowo-świadczeniowych odpowiadających regulacjom z poszczególnych lat.

W ujęciu symulacyjnym przyjętym w tej pracy bezpośrednie zmiany regulacji wprowadzone w latach 2006–2011 spowodowały zmianę dochodu gospodarstw domowych o 25,8 mld zł, co odpowiada około 1,7% wartości PKB. Uwzględnienie zmian stawki ubezpieczeń społecznych

płaconych przez pracodawcę zwiększa tę wartość do 32,8 mld zł, czyli 2,2% PKB. Najkorzystniejsze dla gospodarstw domowych były zmiany regulacji w 2007 i 2009 r.

Regulacje z lat 2006–2011 można rozpatrywać w trzech okresach. Pierwszy to 2006 r., kiedy zmiany związane z zasiłkiem rodzinnym i pomocą społeczną zwiększyły dochody gospodarstw najmniej zamożnych. Zmiany w latach 2007–2009 zwiększyły dochody gospodarstw ze wszystkich grup decylowych, jednak ze względu na związek wprowadzonych zmian z dochodami z pracy największymi beneficjentami były gospodarstwa zamożne i średnio zamożne. Ponieważ reformy objęły nie tylko system podatkowy, lecz także stawki ubezpieczenia społecznego, wartość zasiłków rodzinnych (2009) oraz świadczeń z pomocy społecznej (2008), spowodowały wzrost dochodów również w gospodarstwach mniej zamożnych. Ostatni okres to lata 2010–2011, w których nie wprowadzono istotnych zmian w regulacjach podatkowo-swiadczeniowych. Wskutek tego nastąpił spadek siły nabywczej gospodarstw. Miało to stosunkowo niewielki wpływ na dochody gospodarstw w 2010 r., ale odbiło się na dochodach w 2011 r., zwłaszcza gospodarstw najmniej zamożnych. Mimo to reformy z lat 2006–2011 przyczyniły się do istotnego wzrostu dochodów wszystkich grup decylowych, a zróżnicowanie zmian między grupami było niewielkie.

Przedstawione analizy pokazały, jak duże znaczenie dla zakresu i rozkładu korzyści ma faktyczna alokacja korzyści z redukcji stawek ubezpieczeń społecznych pracodawcy. Korzyści płynące z reform wahają się od 3,8% (w trzeciej i czwartej grupie decylowej) do 5,4% (w pierwszej i drugiej grupie). Gdyby pracownikom przypadły wszystkie korzyści z obniżenia stawek rentowych, łączne korzyści z reform wahałyby się od 4,9% w drugiej i trzeciej grupie do 6,6% w grupie najzamożniejszych gospodarstw.

Należy pamiętać, że pomimo tych przeciętnie korzystnych zmian dochodów regulacje w latach 2006–2011 spowodowały spadek dochodu około 8% gospodarstw domowych. Dominowały wśród nich gospodarstwa o niskich dochodach z pracy i istotnym udziale dochodów ze świadczeń. Straty poniosły przede wszystkim gospodarstwa, które utraciły prawo do zasiłków na skutek niezmiennia progów dochodowych stanowiących kryterium przyznawania świadczeń.

Stosunkowo równomierny rozkład względnych korzyści z reform podatkowo-swiadczeniowych świadczy, że mają one nieznaczny wpływ na rozwarstwienie dochodów. Potwierdzają to wartości współczynnika Giniego obliczone na podstawie symulowanych rozkładów dochodu. Jego wartość nieznacznie spadła w systemie z 2006 r. w porównaniu z 2005 r. W latach 2007–2008 zróżnicowanie dochodu mierzone współczynnikiem Giniego nieznacznie wzrosło, głównie w wyniku wprowadzonych zmian ubezpieczeniowo-podatkowych: z 30,33 mld zł w 2006 r. do 30,51 mld zł w 2008 r. Większe zmiany: wzrost o prawie 0,4 pkt proc., są skutkiem reform wprowadzonych w 2009 r., choć wzrost zróżnicowania dochodu wynikający z reformy podatkowej z 2009 r. jest ograniczony, ponieważ w tym samym roku podniesiono wartość świadczeń rodzinnych. W rezultacie zmian wprowadzonych w latach 2006–2011 wartość indeksu Giniego zwiększyła się o 0,46 pkt proc. Jest to „czysty” bezpośredni efekt wprowadzanych zmian regulacji. Co ciekawe, mniej więcej odpowiada on całkowitym zmianom zróżnicowania dochodów według danych BBGD (kolumny 3 i 4 w tabeli A4)¹².

¹² W tym kontekście zaskakuje dynamika zróżnicowania dochodów wskazywana przez EUROSTAT na podstawie danych EU-SILC. Według EUROSTATu zróżnicowanie dochodów znacznie zmniejszyło się w latach 2005–2010, przede wszystkim na skutek zmian w pierwszym okresie prowadzenia badania w Polsce (2005–2007). Nie potwierdzają tego dane BBGD.

Bibliografia

- Aksman E. (2010), *Redystrybucja dochodów i jej wpływ na dobrobyt społeczny w Polsce w latach 1995–2007*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Bargain O., Callan T. (2010), Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach, *Journal of Economic Inequality*, 8(1), 1–21.
- Bargain O. (2012), The distributional effects of tax-benefit policies under new labour: a decomposition approach, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, w druku, doi: 10.1111/j.1468-0084.2011.00684.x.
- Bargain O., Morawski L., Myck M., Socha M. (2007), *As SIMPL as that: introducing a tax-benefit microsimulation model for Poland*, Discussion Paper, 2988, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Blundell R. (2001), Welfare reform for low income workers, *Oxford Economic Papers*, 53, 189–214.
- Blundell R., Duncan A., Meghir C. (1998), Estimating labor supply responses using tax reforms, *Econometrica*, 66(4), 827–861.
- Blundell R., Duncan A., McCrae J., Meghir C. (2000), The labour market impact of the working families' tax credit, *Fiscal Studies*, 21, 75–103.
- Brewer M., Browne J., Joyce R. (2011), *Child and working-age poverty from 2010 to 2020*, IFS Commentary, C121, Institute for Fiscal Studies, London.
- Brewer M., Duncan A., Shephard A., Suarez M.J. (2006), Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, *Labour Economics*, 13, 699–720.
- Brzeziński M. (2010), Income affluence in Poland, *Social Indicators Research*, 99(2), 285–299.
- Brzeziński M., Kostro K. (2010), Income and consumption inequality in Poland, 1998–2008, *Bank i Kredyt*, 41(4), 45–72.
- Callan T., Chrysa L., Levy H., Matsaganis M., Paulus A., Sutherland H. (2011), *The distributional effects of austerity measures: a comparison of six EU countries*, EUROMOD Working Paper Series, EM6/11, Institute for Socio-Economic Research, University of Essex.
- Clark T., Dilnot A., Goodman A., Myck M. (2002), Taxes and transfers 1997–2001, *Oxford Review of Economic Policy*, 18(2), 187–201.
- Creedy J., Duncan A. (2001), *Aggregating labour supply and feedback effects in microsimulation*, The Institute for Fiscal Studies Working Paper Series, 01/24, Institute for Fiscal Studies, London.
- Dilnot A., Kay J., Keen M. (1990), Allocating taxes to households, *Oxford Economic Papers*, 42(1), 210–230.
- Dilnot A., Webb S. (1988), The 1988 social security reforms, *Fiscal Studies*, 9(3), 26–53.
- Fiorio C.V. (2008), Analysing tax-benefit reforms using non-parametric methods, *Fiscal Studies*, 29(4), 499–522.
- Fullerton D., Metcalf G.E. (2002), Tax incidence, w: A.J. Auerbach, M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, 4, Elsevier.
- Giles C., Johnson P. (1994), *Taxes down, taxes up: the effects of a decade of tax changes*, IFS Commentaries, C041, Institute for Fiscal Studies, London.
- Haan P., Morawski L., Myck M. (2008), Taxes, benefits and financial incentives to work. The United Kingdom, Germany and Poland compared, *Bank i Kredyt*, 39(1), 5–33.

- Immervoll H., Kleven H.J., Kreiner C.T., Verdelin N. (2011), Optimal tax and transfer programs for couples with extensive labor supply responses, *Journal of Public Economics*, 95(11–12), 1485–1500.
- Immervoll H., Levy H., Lietz C., Mantovani D., O'Donoghue C., Sutherland H., Verbist G. (2006), Household incomes and redistribution in the European Union: quantifying the equalising properties of taxes and benefits, w: D.B. Papadimitriou (red.), *The distributional effects of government spending and taxation*, Palgrave, MacMillan.
- Johnson P., Stark G. (1989), Ten years of Mrs. Thatcher: the distributional consequences, *Fiscal Studies*, 10(2), 29–38.
- Kotlikoff L., Summers L.H. (1987), Tax incidence, w: A.J. Auerbach, M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, 2, Elsevier.
- Konopczak K., Skibicki J. (2012), *Mikrosymulacyjny model podatkowo-zasiłkowy Ministerstwa Finansów – dokumentacja*, MF Working Paper Series, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Levy H., Morawski L., Myck M. (2009), Alternative tax-benefit strategies to support children in Poland, w: O. Lelkes, H. Sutherland (red.), *Tax and benefit policies in the enlarged Europe: assessing the impact with microsimulation models*, Ashgate, Wien.
- Morawski L. (2009), Efekty wprowadzenia dwóch stóp w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2009 r., *Gospodarka Narodowa*, 7–8, 21–31.
- Morawski L. (2010), Ulga podatkowa z tytułu wychowywania dzieci – efekty i propozycja zmian, *Polityka Społeczna*, 1, 11–20.
- Morawski L. (2011), Imputacja wynagrodzeń brutto z pracy stałej na podstawie danych z Budżetów Gospodarstw Domowych z 2006, *Wiadomości Statystyczne*, 1, 19–30.
- Morawski L., Myck M. (2010), 'Klin'-ing up: effects of Polish tax reforms on those in and on those out, *Labour Economics*, 17(3), 556–566.
- Morawski L., Myck M. (2011), Distributional effects of the child tax credits in Poland and its potential reform, *Ekonomista*, 6, 815–830.
- MPiPS (2007), *Informacja o realizacji świadczeń rodzinnych w 2006 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Świadczeń Rodzinnych, Warszawa.
- Myck M. (2009), Analizy polskiego systemu podatkowo-zasiłkowego z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego SIMPL, *Problemy Polityki Społecznej*, 11, 86–107.
- Myck M., Morawski L., Domitrz A., Semeniuk A. (2011), *Raport przedwyborczy CenEA 2011, Część 1: kto zyskał, a kto stracił*, CenEA MR01/11, Centrum Analiz Ekonomicznych, Szczecin.
- Orcutt G. (1957), A new type of socio-economic system, *Review of Economics and Statistics*, 58, 773–779.
- Sutherland H., Hancock R., Hills J., Zantomio F. (2008), Keeping up or falling behind? The impact of benefit and tax uprating on incomes and poverty, *Fiscal Studies*, 29(4), 467–498.

Podziękowania

Praca powstała w ramach mikrosymulacyjnego programu badawczego CenEA przy finansowym wsparciu projektu przez Narodowe Centrum Nauki (umowa nr 6752/B/H03/2011/40). Metoda indeksacyjna zastosowana w wyliczeniach została opracowana w ramach projektu zrealizowanego dla Fundacji im. Stefana Batorego (projekt nr 20909). Praca opiera się na danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2009, które zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Wykorzystano w niej uaktualnioną wersję modelu mikrosymulacyjnego SIMPL V4S.1.12. Wszelkie opinie wyrażone w artykule są wyłącznie opiniami autorów, a nie Fundacji CenEA.

Aneks

Lista reform uwzględnionych w badaniu

1. Reformy ubezpieczeniowe:

- obniżenie składki rentowej (2007 i 2008 r.),
- uzależnienie wysokości składek rolniczych od wielkości gospodarstwa rolnego (2010),
- zwiększenie wysokości składki dla rolników prowadzących dodatkowo działalność pozarolniczą (2010).

2. Reformy podatkowe:

Koszt uzyskania przychodów

- zwiększenie wartości kosztów uzyskania przychodu (2006, 2007, 2008),
- zamrożenie kwoty kosztów uzyskania przychodu (2009, 2010, 2011).

Kwota zmniejszająca opodatkowanie

- zwiększenie kwoty zmniejszającej opodatkowanie (2007, 2008),
- zmniejszenie kwoty zmniejszającej opodatkowanie (2009),
- zamrożenie kwoty zmniejszającej opodatkowanie (2006, 2010, 2011).

Wartość progów podatkowych

- zamrożenie wartości pierwszego progu podatkowego (2006),
- wzrost wartości pierwszego progu podatkowego (2007, 2008),
- likwidacja pierwszego progu podatkowego (2009), zamrożenie wartości drugiego progu podatkowego (2006, 2008, 2009, 2010, 2011),
- wzrost wartości drugiego progu podatkowego (2007).

Wartość stóp podatkowych

- redukcja liczby stóp opodatkowania z trzech: 19%, 30%, 40%, do dwóch: 18%, 32% (2009).

Inne

- zamrożenie maksymalnej kwoty ulgi internetowej (2009-2011),
- wprowadzenie ulgi podatkowej na dzieci (2007),
- podniesienie składki zdrowotnej ZUS (2006, 2007),
- zwolnienie wybranych grup społecznych z obowiązku opłacania abonamentu RTV (2010).

3. Reformy świadczeń społecznych:

- zamrożenie progów świadczeń rodzinnych (2005–2011),
- zmiana kryterium naliczania wartości zasiłku rodzinnego z liczby na wiek dzieci i zmiana kwot zasiłku rodzinnego (2006),
- zamrożenie kwot zasiłku rodzinnego (2007, 2008, 2010, 2011),
- zmiana wysokości zasiłku rodzinnego (2006, 2009),
- zwiększenie wartości wybranych dodatków do zasiłku rodzinnego (2006 i 2009),
- zamrożenie wartości dodatków do zasiłku rodzinnego (2007, 2008, 2010, 2011),
- zamrożenie kwot zasiłku pielęgnacyjnego (2006-2011) i świadczenia pielęgnacyjnego (2009–2011),
- zwiększenie wartości świadczenia pielęgnacyjnego (2009),
- likwidacja kryterium dochodowego przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego (2010),
- wprowadzenie powszechnej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka: „becikowego” (2006),
- zamrożenie kwoty „becikowego” (2007–2011).

4. Pomoc społeczna:

- podniesienie wartości dochodu stanowiącego kryterium przyznawania zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2006),
- zwiększenie udziału gwarantowanej przez państwo kwoty zasiłku okresowego z pomocy społecznej (2006),
- zamrożenie minimalnej kwoty zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej (2006 i 2007).

Definicje zmiennych dochodowych

Opodatkowane źródła przychodu uwzględnione w badaniu (deklarowane w BBGD 2009):

praca stała, praca dorywcza, praca na własny rachunek (poza rolnictwem i w rolnictwie), zasiłek macierzyński, odprawy pracownicze, dochód kapitałowy, dochód z najmu, świadczenia emerytalne, renta z tytułu niepełnosprawności, renty rodzinne, renta socjalna, zasiłek dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne.

Obciążenie ubezpieczeniowo-podatkowe symulowane w SIMPL

Składki na pozarolnicze ubezpieczenia społeczne w części pracownika z tytułu:

- pracy stałej (praca na podstawie umowy o pracę),
- pracy dorywczej (pracy na podstawie umowy zlecenia, umowy o dzieło),
- pracy na własny rachunek (własna działalność gospodarcza poza rolnictwem),
- zasiłku macierzyńskiego,
- zasiłku dla bezrobotnych.

Składki na pozarolnicze ubezpieczenia społeczne w części pracodawcy z tytułu pracy na własny rachunek, składki na rolnicze ubezpieczenie społeczne (KRUS), składki z tytułu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek rolny.

Zasiłki symulowane w SIMPL: zasiłek rodzinny, dodatki do zasiłku rodzinnego, zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne, dodatek mieszkaniowy, zasiłek stały i okresowy z pomocy społecznej.

Pozostałe dochody deklarowane w BBGD: świadczenia alimentacyjne, dodatek pielęgnacyjny, pozostałe świadczenia z pomocy społecznej (zasiłki celowe i niepieniężne), pozostałe świadczenia dla bezrobotnych (dodatki do zasiłku dla bezrobotnych), dary prywatne, stypendia, świadczenia chorobowe, dotacje z UE, pozostały dochód z rolnictwa.

Tabela A1

Skutki reform podatkowo-świadczeniowych z lat 2006–2011 z punktu widzenia ustawy (zmiany bezwzględne i względne)

Grupy decylowe	Czasowy zakres reform					
	2005–2006	2005–2007	2005–2008	2005–2009	2005–2010	2005–2011
Zmiany bezwzględne (zł)						
1	29,24	48,28	62,11	80,25	80,34	66,23
2	14,66	64,56	75,75	89,61	88,32	72,91
3	6,17	75,04	92,43	104,33	99,99	85,76
4	-1,09	80,53	100,57	113,68	108,77	96,56
5	-4,86	94,85	120,19	133,27	129,87	118,16
6	-8,92	99,08	130,62	148,23	143,28	133,32
7	-11,24	107,59	145,88	169,49	163,52	154,35
8	-14,05	123,14	168,68	202,03	195,24	186,86
9	-18,46	138,75	196,86	251,15	243,39	234,64
10	-36,94	176,41	233,15	500,54	488,48	467,72
Zmiany względne (%)						
1	2,36	3,90	5,02	6,49	6,49	5,35
2	0,78	3,43	4,02	4,76	4,69	3,87
3	0,27	3,32	4,09	4,62	4,42	3,79
4	-0,04	3,18	3,98	4,50	4,30	3,82
5	-0,17	3,26	4,13	4,58	4,46	4,06
6	-0,27	3,04	4,00	4,54	4,39	4,09
7	-0,30	2,90	3,93	4,56	4,40	4,16
8	-0,33	2,89	3,96	4,74	4,58	4,38
9	-0,36	2,72	3,86	4,93	4,77	4,60
10	-0,43	2,04	2,70	5,80	5,66	5,42

Uwagi: dane i systemy podatkowo-świadczeniowe indeksowane do 2011 r. Zmiany dochodu zakładają, że zmiany składek ZUS płaconych przez pracodawców nie wpływają na wysokość płac. Grupy decylowe stworzone na podstawie symulowanego rozkładu dochodu (y_{09}^{11}, p_{05}^{11}).

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Tabela A2

Skutki reform podatkowo-świadczeniowych z lat 2006–2011 z punktu widzenia pracodawcy (zmiany bezwzględne i względne)

Grupy decylowe	Czasowy zakres reform					
	2005–2006	2005–2007	2005–2008	2005–2009	2005–2010	2005–2011
Zmiany bezwzględne (zł)						
1	29,24	48,28	74,02	91,72	92,17	77,91
2	14,66	64,56	94,24	109,26	106,50	91,59
3	6,17	75,04	118,29	128,67	123,37	110,33
4	-1,09	80,53	130,17	142,89	137,51	125,53
5	-4,86	94,85	154,15	167,92	164,12	152,79
6	-8,93	99,08	169,71	187,95	183,45	173,78
7	-11,24	107,58	193,02	217,23	211,52	202,32
8	-14,05	123,14	224,60	259,13	252,63	244,10
9	-18,46	138,75	266,56	323,73	315,96	307,02
10	-36,94	176,41	323,45	601,36	587,18	566,55
Zmiany względne (%)						
1	2,36	3,90	5,98	7,41	7,45	6,30
2	0,78	3,43	5,00	5,80	5,65	4,86
3	0,27	3,32	5,23	5,69	5,46	4,88
4	-0,04	3,18	5,15	5,65	5,44	4,96
5	-0,17	3,26	5,29	5,77	5,64	5,25
6	-0,27	3,04	5,20	5,76	5,62	5,33
7	-0,30	2,90	5,20	5,85	5,69	5,45
8	-0,33	2,89	5,27	6,08	5,93	5,73
9	-0,36	2,72	5,23	6,35	6,20	6,02
10	-0,43	2,04	3,75	6,97	6,80	6,56

Uwagi: dane i systemy podatkowo-świadczeniowe indeksowane do 2011 r. Zmiany dochodu zakładają, że zmiany składek ZUS płaconych przez pracodawców nie wpływają na wysokość płac. Grupy decylowe stworzone na podstawie symulowanego rozkładu dochodu (y_{09}^{11}, p_{05}^{11}).

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Tabela A3

Wpływ zmian w 2007 i 2009 r. na strukturę korzyści w grupach dochodowych z punktu widzenia ustawy

Grupy decylowe	2006–2007					2008–2009				
	<-1%	-1–1%	1–5%	5–10%	>10%	<-1%	-1–1%	1–5%	5–10%	> 10%
1	11,46	-24,71	1,35	9,84	2,05	-12,96	10,83	-5,97	-0,90	9,02
2	3,73	-32,20	8,05	15,69	4,73	-19,52	17,61	-1,90	1,75	2,06
3	1,45	-37,92	13,27	16,54	6,65	-17,54	15,79	-3,41	4,10	1,06
4	1,09	-43,07	16,77	19,63	5,59	-10,25	8,15	-3,76	5,04	0,81
5	0,43	-47,93	20,86	23,96	2,67	-7,60	5,65	-5,14	6,47	0,63
6	0,51	-52,05	25,55	24,42	1,57	-8,49	5,89	-6,54	7,86	1,29
7	0,55	-55,91	31,47	22,99	0,91	-0,71	-2,73	-9,37	10,17	2,67
8	0,00	-59,60	36,30	23,08	0,22	-0,45	-3,33	-10,95	11,62	3,10
9	-0,38	-65,89	51,17	15,09	0,00	-0,44	-3,25	-14,48	14,60	3,57
10	-5,85	-63,66	63,26	6,24	0,00	-0,53	-9,31	-33,54	30,07	13,29

Uwaga: zmiany odnoszą się do skumulowanych zmian do 2007 lub 2009 r.

Źródło: obliczenia na podstawie danych BBGD 2009 z wykorzystaniem modelu SIMPL.

Tabela A4

Zróźnicowanie dochodów – wartości współczynników Giniego

Rok	SIMPL* (y_{11}^{09}, p_{11}^t)	SIMPL** (y^t, p^t)	BBGD	EUROSTAT
2005	30,50	31,40	32,00	35,6
2006	30,33	31,19	31,60	33,3
2007	30,45	31,76	32,03	32,2
2008	30,50	31,61	32,11	32,0
2009	30,91	31,06	31,71	31,4
2010	30,88	31,79	32,21	31,3
2011	30,96	–	–	–
Źródło danych	BBGD	BBGD	BBGD	EU-SILC

* Rezultaty uzyskano na podstawie symulacji SIMPL, wykorzystując rozkład dochodu (y_{11}^{09}, p_{11}^t), gdzie t to rok systemu, który indeksowany jest do 2011 r.** Rezultaty uzyskano na podstawie symulacji SIMPL, wykorzystując rozkład dochodu (y^t, p^t), czyli symulacji danych z roku t w systemie z roku t .

Distributive effect of tax and benefit reforms implemented in the period 2006–2011

Abstract

A series of tax and benefit reforms directly affecting household incomes have been introduced in Poland in the years 2006–2011. At that time, the disability rate of Social Security Contributions (SSCs) and tax rates on personal income were lowered and a generous income tax credit for families with children was implemented. Apart from that values of family benefits and social assistance were increased with simultaneous drop in the real value of income criteria for these benefits.

Taking advantage of the microsimulation model SIMPL we demonstrate that the entire package of reforms increased household incomes by from 1.7% to 2.2% of the GDP depending on the assumed incidence of reductions of employers' social security contributions. With legislated incidence of SSCs incomes of 8.2% of households grew by more than 10%. Assigning entire reductions in employers' SSCs to employees, incomes of as many as 16.7% of households grow by at least 10% as a result of the changes. At the same time however, about 8% of households experienced falling incomes, mainly as a result of freezing of the nominal parameter values of the tax and benefit system. We demonstrate that the proportional gains over the period have been distributed fairly equally by decile groups. The package of reforms introduced from 2006–2011 increased the value of the Gini coefficient by 0.46 percentage points.

Keywords: tax and benefit reforms, income distribution, microsimulation model

