

Raport Mikrosymulacyjny CenEA

*Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: obecny system
i przykłady modyfikacji w systemie podatkowym
- Załącznik A*

Michał Myck

Michał Kundera

Mateusz Najsztub

Monika Oczkowska

Streszczenie:

Załącznik do Raportu „Finansowe wsparcie rodzin w Polsce...” uzupełnia analizy przedstawione w głównym raporcie o przykłady możliwości modyfikacji systemu opodatkowania rolników tak, by rozszerzyć korzyści podatkowe dla rodzin z dziećmi o gospodarstwa obciążone podatkiem rolnym. Załącznik przedstawia również szczegółowy podział kosztów reformy ujętej w programie „Dobry klimat dla rodziny” na część przypadającą na składki NFZ i podatek PIT.

Raport Mikrosymulacyjny CenEA

Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: obecny system i przykłady modyfikacji w systemie podatkowym¹ - Załącznik A

Michał Myck

Michał Kundera

Mateusz Najsztub

Monika Oczkowska

Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych, CenEA
ul. Królowej Korony Polskiej 25
70-486 Szczecin

¹ Analizy przedstawione w tym raporcie są częścią mikrosymulacyjnego programu badawczego Fundacji Centrum Analiz Ekonomicznych — CenEA (www.cenea.org.pl). Analizy zostały przeprowadzone w ramach projektu badawczego zrealizowanego dla Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wykorzystane w nich dane pochodzą z Badań Budżetów Gospodarstw Domowych 2010 i zostały udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny. Ani Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ani Główny Urząd Statystyczny nie ponoszą odpowiedzialności za wyniki przedstawione w Raporcie i wnioski z nich płynące. Wnioski zawarte w Raporcie wynikają z obliczeń przeprowadzonych przez autorów przy użyciu modelu SIMPL (wersja V4S3.12).

Fundacja Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA jest niezależną, apolityczną jednostką naukowo-badawczą skupiającą się na analizie konsekwencji polityki społeczno-gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. CenEA została założona przez Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) i jest polskim partnerem SITE Network. Głównym kierunkiem badań naukowych CenEA są analizy na poziomie mikro, ze szczególnym uwzględnieniem badań rynku pracy, sytuacji materialnej gospodarstw domowych oraz procesu starzenia się populacji. CenEA jest polskim partnerem naukowym takich międzynarodowych projektów badawczych jak SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) oraz EUROMOD (europejski model mikrosymulacyjny) i prowadzi prace badawcze z wykorzystaniem polskiego modelu mikrosymulacyjnego SIMPL.

O autorach:

Dr Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu Fundacji CenEA. Michał Kundera, Mateusz Najsztub i Monika Oczkowska są analitykami w Fundacji CenEA.

Wstęp

W wyniku dyskusji wokół Raportu „Finansowe wsparcie rodzin w Polsce: obecny system i przykłady modyfikacji w systemie podatkowym”, w szczególności w odniesieniu do rozwiązań przedstawionych w Raporcie i uwzględnionych w programie Prezydenta RP „Dobry klimat dla rodziny” (Kancelaria Prezydenta RP, 2013), pojawiły się sugestie możliwości poszerzenia opcji finansowego wsparcia rodzin z dziećmi o gospodarstwa, które nie są obciążone podatkiem dochodowym, a przede wszystkim o gospodarstwa rolników.

Niniejszy Załącznik do Raportu zawiera wyliczenia przykładowych rozwiązań odnoszących podejście do obliczania ulgi podatkowej na dzieci w systemie PIT do funkcjonującego obecnie systemu opodatkowania gospodarstw rolnych podatkiem rolnym. W Aneksie przedstawiamy potencjalny koszt wprowadzenia takich rozwiązań w odniesieniu do trzech wysokości podatku rolnego i w dwóch wariantach wysokości wartości ulgi na dzieci – pełnej maksymalnej wartości obecnie przysługującej rodzinom rozliczającym się z podatku PIT oraz połowie tej kwoty.

W drugiej części Aneksu, w związku z wątpliwościami odnośnie tego, na którą część systemu podatkowego spadłyby ewentualne koszty propozycji ujętych w programie „Dobry klimat dla rodziny”, przedstawiamy szczegółowy podział wyliczeń na koszty dla NFZ i dochodów podatkowych PIT.

Podobnie jak w przypadku Raportu głównego wyliczenia wykorzystują model mikrosymulacyjny SIMPL (patrz np. Morawski i Myck (2010, 2011); Myck (2009); Domitrz i in. (2012)) w oparciu o dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2010, które zostały stosownie zindeksowane oraz przeważone dla celów mikrosymulacyjnych.²

² Dane przeważono wykorzystując metodę zaproponowaną przez Creedy’ego (2004). Dodatkowo wagi populacyjne skalibrowane zostały tak, by prawidłowo odzwierciedlić symulowane koszty wynikające ze wspólnego rozliczania małżonków (Ministerstwo Finansów, 2011).

Załącznik A1

Rozszerzenie ulgi podatkowej na dzieci dla gospodarstw płacących podatek rolny

A1.1 Regulacje podatkowe w odniesieniu do gospodarstw rolnych

Zgodnie z art. 2, pkt. 1, ust. 1 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przepisów tej ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej. Ustawa definiuje działalność rolniczą jako wytwarzanie produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu (z zastrzeżeniami).

Zasady dotyczące podatku opłacanego przez rolników określa Ustawa o podatku rolnym. Według przepisów tej ustawy podatek rolny płacony jest nie od dochodów, lecz od wielkości, jakości (klasy) posiadanych lub dzierzawionych gruntów oraz od ich lokalizacji (okręgu podatkowego), pod warunkiem, że powierzchnia tych gruntów przekracza 1 hektar lub 1 hektar przeliczeniowy.

Zgodnie z art. 6 ustawy należny podatek wynosi równowartość pieniężną 2,5 q (kwintala) żyta od każdego hektara przeliczeniowego gruntów rolnych oraz równowartość 5 q żyta od każdego hektara pozostałych gruntów. Średnia cena skupu żyta na dany rok podatkowy podawana jest w „Monitorze Polskim” do dnia 20 października poprzedniego roku na podstawie komunikatu GUS. Obecnie średnią wyznacza się na podstawie średniej ceny skupu żyta z jedenastu poprzednich kwartałów. Przed 2013 rokiem była to średnia cena z trzech poprzednich kwartałów, co zostało zmienione ze względu na znaczący wzrost cen żyta w 2011 roku.

Przy obliczaniu podatku rolnego mają zastosowanie ulgi wymienione w rozdziale 4 ustawy (np. ze względu na kłęski żywiolowe, tereny górzyście, nieużytki, inwestycje). Ponadto, zgodnie z art. 13e ustawy gminy mają prawo do wprowadzania własnych ulg w systemie podatku rolnego. Sprawozdawczość budżetowa wymaga, by oprócz otrzymanej kwoty podatku podawać również koszt obniżenia górnych stawek podatkowych.

A1.2 Modelowanie podatku rolnego w modelu SIMPL

Dane BBGD wykorzystywane w przedstawionych analizach mikrosymulacyjnych obejmują większość podstawowych informacji koniecznych do wyliczenia obciążeń podatkowych gospodarstw rolnych, w tym w szczególności wielkość gospodarstwa rolnego oraz liczbę hektarów przeliczeniowych gruntów rolnych. Jednocześnie jednak dane nie obejmują szczegółowych informacji odnośnie ulg podatkowych przysługujących gospodarstwom - zarówno ustawowych ulg w związku ze szczególnymi warunkami danego gospodarstwa rolnego, jak i obniżek wartości podatku rolnego wprowadzanych przez poszczególne gminy. W związku z tym model mikrosymulacyjny w zależności od zakresu tych ulg może przeszacowywać wartość podatku rolnego. Taka sytuacja może mieć miejsce w szczególności w latach, kiedy wartości ulg podatkowych są znaczące.

W Tabeli 1 przedstawiamy całkowite wyliczenia wartości podatku rolnego w modelu SIMPL dla 2013 roku wraz z przyjętą w symulacjach ceną skupu żyta. W symulacjach wykorzystano cztery wartości ceny skupu kwintala żyta:

- wartość obowiązującą w 2013 roku - 75,86 zł,
- wartość obowiązującą w 2012 roku - 74,18 zł,
- wartość obowiązującą w 2011 roku - 37,64 zł,
- wartość pośrednią (między 2011 i 2013) - 56,75 zł.

Tabela 1. Symulowane i faktyczne wartości podatku rolnego

Cena skupu kwintala żyta (zł):		Symulacja:	Wartości administracyjne (mld zł)			
Obowiązująca w roku podatkowym	Cena	podatek rolny w SIMPL w 2013 r. (mld zł):	Rok podatkowy	Podatek rolny	Obniżenie podatku rolnego:	Razem:
2011	37.64	1.31	2011	1.06	0.08	1.14
2012	74.18	-	2012	1.55	0.69	2.24
2013	75.86	2.63		-	-	-
Średnia 2011 i 2013	56.75	1.97		-	-	-

Źródło: obliczenia z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2010 (zindeksowanych do 2012 r.); Ministerstwo Finansów "Informacja z wykonania budżetów gmin za IV Kwartały 2012 [2011]". Wartość 56,75 zł jest średnią cen z 2011 r (37,64 zł) i 2013 r (75,86 zł.). W symulacjach wartości podatku rolnego w systemie z 2013 r. przyjęto cenę skupu żyta obowiązującą w 2011, 2012, 2013 oraz średnią cen w 2011 i 2013 r., ze względu na znaczące wahania tych cen przekładające się bezpośrednio na wartość podatku rolnego.

W odniesieniu do sumy administracyjnych wartości podatku rolnego i obniżenia podatku rolnego model SIMPL nieznacznie przeszacowuje symulowane wartości podatku (o około

15%), co najprawdopodobniej wiąże się z nadreprezentacją gospodarstw rolnych w bazie BBGD. Podobnie nieznacznie przeszacowane mogą być w związku z tym wyliczenia wartości ulgi podatkowej na dzieci w systemie podatku rolnego. Całkowity koszt ewentualnej ulgi podatkowej na dzieci w systemie podatku rolnego uzależniony będzie od reakcji gmin na jej wprowadzenie i dostosowanie lokalnych obniżek podatku rolnego w systemie z ulgą na dzieci. Jeśli gminy zachowają się tak, by obniżenie wysokości podatku rolnego w zmienionym systemie skutkowało podobnymi wpływami z podatku rolnego do tych w systemie obecnym, to skutkiem tego będzie przeniesienie obciążeń podatkowych na gospodarstwa nieposiadające dzieci.

W Tabeli 2 przedstawiamy wyliczenia wartości korzyści płynących z wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci w systemie podatku rolnego w dwóch wariantach:

- a) Wariant przypisujący maksymalną wartość ulgi na dzieci odpowiadającą maksymalnej wartości tej ulgi w systemie podatku dochodowego w 2013 roku (w zależności od liczby posiadanych dzieci);
- b) Wariant przypisujący połowę wartości ulgi na dzieci odpowiadającej wartości tej ulgi w systemie podatku dochodowego w 2013 roku (w zależności od liczby posiadanych dzieci).

Te dwa warianty ulgi wysymulowane zostały w odniesieniu do trzech wartości ceny kwintala żyta przyjętych w wyliczeniach w Tabeli 1 (37,64 zł, 75,86 zł, 56,75 zł). W obydwu przypadkach ulga na dzieci odliczana jest od podatku naliczonego biorąc pod uwagę wielkość gospodarstwa rolnego i przyjętą cenę skupu żyta.

Koszt wprowadzenia ulgi podatkowej na dzieci w systemie podatku rolnego, w zależności od przyjętej wysokości ulgi oraz od wysokości podatku rolnego (tj. ceny skupu żyta) kształtuje się na poziomie od 280 mln zł do 560 mln zł rocznie. Znacząca część korzyści przypada na gospodarstwa rolne w najwyższej grupie dochodowej (od 23-28%). Jednocześnie jednak około 17% całkowitych kosztów ulgi przypada gospodarstwom rolnym z najniższej grupy decylowej.

Tabela 2. Roczne korzyści gospodarstw domowych z wprowadzenia ulgi na dzieci w systemie podatku rolnego (w mld zł) według grup decylowych

Cena żyta (w zł)	Wersja ulgi:	Grupy decylowe										Razem:
		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	
Całkowite roczne korzyści gospodarstw domowych (mld zł)												
37.64	(a)	0.060	0.029	0.024	0.020	0.022	0.025	0.024	0.023	0.039	0.102	0.368
37.64	(b)	0.049	0.023	0.019	0.017	0.017	0.019	0.018	0.018	0.030	0.073	0.283
74.18	(a)	0.094	0.045	0.038	0.033	0.034	0.038	0.035	0.036	0.059	0.145	0.557
74.18	(b)	0.068	0.034	0.027	0.024	0.025	0.026	0.024	0.026	0.040	0.090	0.384
75.86	(a)	0.095	0.046	0.038	0.033	0.035	0.039	0.035	0.036	0.059	0.146	0.562
75.86	(b)	0.068	0.035	0.027	0.025	0.025	0.026	0.024	0.027	0.041	0.091	0.389
56.75	(a)	0.080	0.038	0.032	0.027	0.029	0.033	0.031	0.030	0.051	0.129	0.480
56.75	(b)	0.061	0.030	0.023	0.021	0.022	0.023	0.021	0.023	0.036	0.084	0.344

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2010 (zindeksowanych do 2012 r.).

Załącznik A2

Całkowity koszt podatkowy wprowadzenia rozwiązań podatkowych przedstawionych w programie „Dobry klimat dla rodziny” w rozbiciu na składki NFZ i podatek PIT

W maju 2013 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski zaprezentował szeroki program wsparcia rodzin z dziećmi „Dobry klimat dla rodziny”, którego elementem jest analizowana w raporcie zmiana systemu wsparcia rodzin z dziećmi w ramach PIT z ulgi na dzieci na wielokrotność kwoty wolnej od podatku (w raporcie tzw. „System KWP1”). Jak przedstawiliśmy w raporcie, całkowity koszt tej reformy dla sektora finansów publicznych wyniósłby około 1,69 mld zł, przy czym na kwotę tę złożyłyby się ograniczenia w opodatkowaniu gospodarstw domowych w wysokości 2,02 mld zł i oszczędności w systemie zasiłków (głównie świadczeń rodzinnych) w wysokości 0,33 mld złotych.

W Tabeli 3 przedstawiamy bardziej szczegółowe rozbieżności wpływu rozważanych zmian w części podatkowej na składki NFZ oraz podatek dochodowy. Jak widać, kwota 2,02 mld złotych odnosząca się do ograniczenia wysokości opodatkowania niemalże w całości przypada na ograniczenia w wysokości składek NFZ.

Tabela 3. Roczne korzyści podatkowe gospodarstw domowych z wprowadzenia Systemu KWP1 (w mld zł) według grup decylowych

	Grupy decylowe										Razem:
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	
NFZ+PIT	0.303	0.477	0.368	0.250	0.182	0.129	0.110	0.087	0.073	0.038	2.017
NFZ	0.306	0.485	0.388	0.270	0.196	0.139	0.096	0.070	0.035	0.025	2.010
PIT	-0.003	-0.008	-0.020	-0.019	-0.014	-0.010	0.014	0.017	0.038	0.012	0.007

Źródło: CenEA – obliczenia własne z wykorzystaniem modelu SIMPL na podstawie danych BBGD-2010 (zindeksowanych do 2012 r.).

W przypadku systemu PIT w dolnej części rozkładu dochodu widać minimalne wzrosty opodatkowania w systemie PIT (na poziomie od 3 do 20 mln złotych rocznie w grupie decylowej), natomiast w górnej części rozkładu dochodów nieznaczne korzyści (od 12 do 38 mln zł w grupie decylowej). Zmiany te bilansują się w całkowitym ujęciu i w efekcie dochody systemu PIT pozostają niemal niezmiennie w wyniku przejścia z ulgi podatkowej na dzieci na kwotę wolną uzależnioną od liczby dzieci w rodzinie.