



Sprawa: Interpelacja nr 4535 w sprawie danych niezbędnych do oszacowania kosztów propozycji zmian w składce zdrowotnej realizujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kwoty wolnej od podatku

Znak sprawy: PM5.054.4.2024

Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na interpelację nr 4535 posłanki Pauliny Matysiak

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na interpelację nr 4535 posłanki Pauliny Matysiak dotyczącej reformy składki zdrowotnej przesyłam wyniki obliczeń i wizualizacje zgodnie z wnioskowanym zakresem. Jednocześnie informuję, że wszystkie skutki propozycji zostały oszacowane w warunkach 2025 roku z wykorzystaniem modelu mikrosymulacyjnego Ministerstwa Finansów oraz danych z deklaracji PIT oraz ZUS z roku 2023 odpowiednio zindeksowane na rok 2025.

Propozycja 1. Kwota wolna na składce zdrowotnej

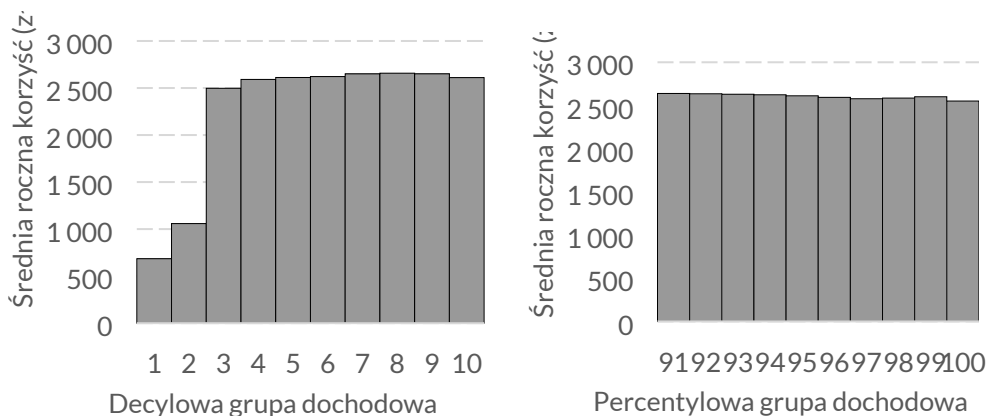
- Kwotę wolną na składce zdrowotnej na skali podatkowej zasymulowano w sposób analogiczny do kwoty wolnej na podatku, tj. poprzez wprowadzenie kwoty zmniejszającej w wysokości 2700 zł (9% x 30 000 zł) dla wszystkich ubezpieczonych, odliczanej w rocznym rozliczeniu składki.
- **Wprowadzenie kwoty wolnej** od składki zdrowotnej w wysokości 30 tys. rocznie na skali podatkowej, w warunkach 2025 roku, wiązałoby się z dodatkowym kosztem dla sektora finansów publicznych w wysokości **60,2 mld zł** – przy czym koszt 60,3 mld zł wynika ze zmian we wpływach z samej składki zdrowotnej, ale obserwujemy również dodatni efekt na PIT (ok. 0,1 mld zł), który wynika ze zmniejszenia zwrotów wypłacanych podatnikom z tytułu niewykorzystanej ulgi na dzieci. Wysoki koszt reformy wynika z dużej liczby beneficjentów, sięgającej nawet 25,5 mln osób.
- Według szacunków wykonanych za pomocą modelu mikrosymulacyjnego, **łącznie wpływy ze składki zdrowotnej, wpłaconej przez podatników rozliczających PIT na**

skali podatkowej w 2025 roku, będą wynosić **151,1 mld zł**. Natomiast, gdyby kwota wolna została wprowadzona, wartość ta spadłaby do **90,8 mld zł**.

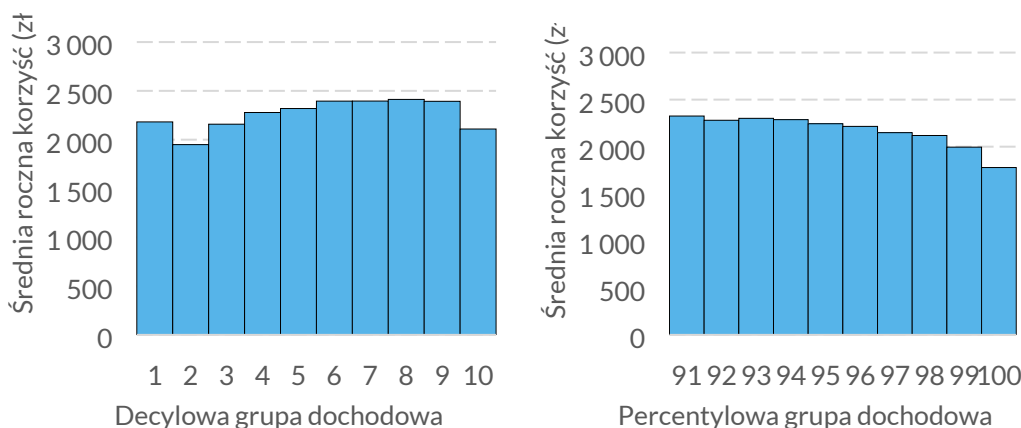
- **Skutki dystrybucyjne** wprowadzenia kwoty wolnej od składki zdrowotnej przedstawia poniższy wykres:

Wykres 1. Średnia roczna korzyść z podatników na skali podatkowej z kwoty wolnej od składki zdrowotnej

Grupa I: Osoby niebędące przedsiębiorcami



Grupa II: Przedsiębiorcy



Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych PIT i ZUS.

Decylowe i percentylowe grupy dochodowe dla powyższych i kolejnych wykresów zostały obliczone na podstawie rozkładu dochodów podatkowych brutto całej populacji podatników (tj. bez uwzględnienia m.in. świadczeń nieobjętych podatkiem dochodowym, dochodów zwolnionych, dochodów z rolnictwa, alimentów, etc.). W przypadku podatników rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych wykorzystano szacunek indywidualnych dochodów, obliczony na podstawie informacji o przychodach podatkowych i kosztach z deklaracji VAT. Do grupy osób niebędących przedsiębiorcami zaliczają się m.in. pracownicy najemni, emeryci i renciści, funkcjonariusze służb mundurowych oraz beneficjenci zasiłków (w tym macierzyńskiego).

Relatywnie wysoka korzyść w pierwszej grupie dochodowej przedsiębiorców wynika z faktu, że płacą oni średnio wyższe składki na ubezpieczenie zdrowotne niż przedsiębiorcy z drugiej i trzeciej grupy dochodowej. Pierwsza grupa dochodowa obejmuje głównie przedsiębiorców, którzy w 2023 roku wykazali stratę podatkową i opłacili minimalne składki zdrowotne. Z kolei druga i trzecia grupa dochodowa obejmuje przedsiębiorców, którzy opłacali składki zdrowotne jedynie przez część roku i otrzymywali dodatnie dochody z innych źródeł niż

działalność gospodarcza. Spadek korzyści wśród przedsiębiorców w dziesiątej decylowej grupie dochodowej wynika z tego, że znaczna część ich dochodów pochodzi z innych form opodatkowania, a ich dochody deklarowane na skali podatkowej są stosunkowo niższe.

Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie kwoty wolnej od składki zdrowotnej na skali podatkowej będzie wymagało wprowadzenia systemu zaliczek na poczet składki zdrowotnej (może być on analogiczny do obecnie odprowadzanej składki lub poszerzony o kwotę wolną na zaliczkach) oraz składania rocznego rozliczenia składki przez wszystkich z 25,5 mln podatników rozliczających się na skali podatkowej.

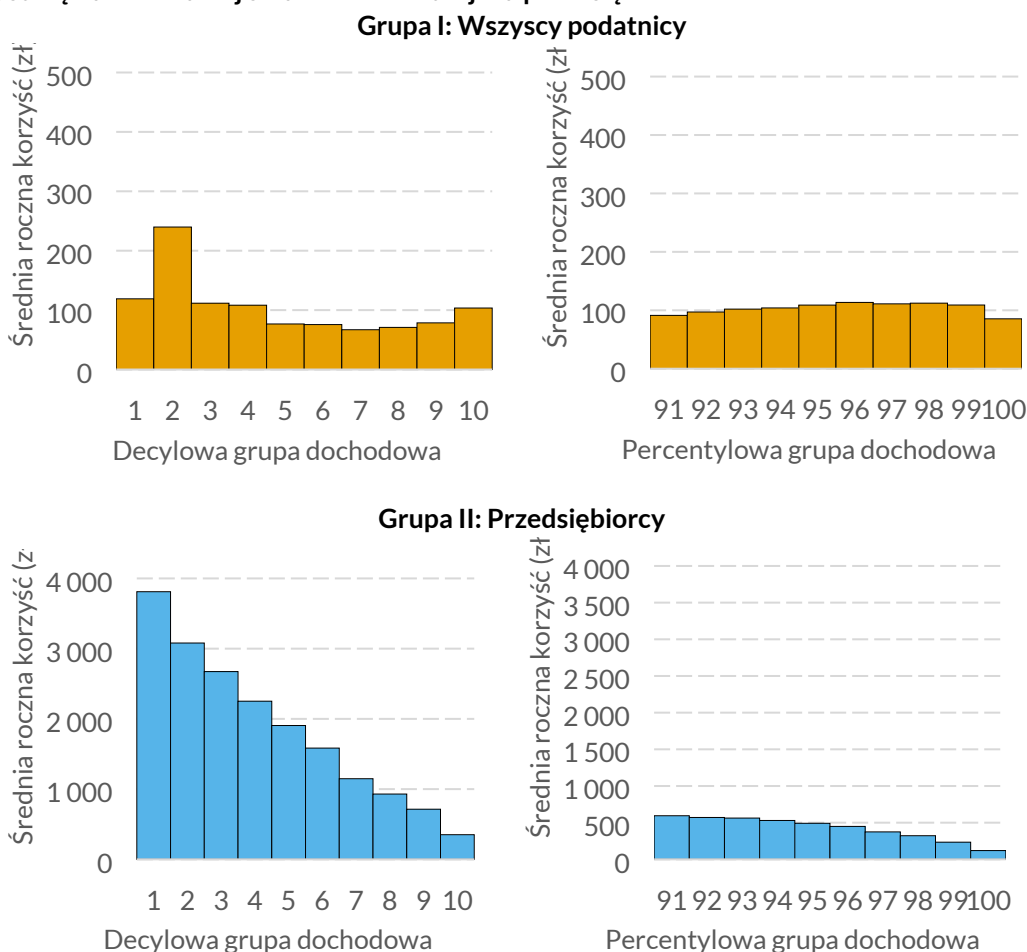
Rozwiązanie to wymagałoby również objęcia obowiązkiem składania deklaracji podatkowej osoby korzystające z ulgi dla młodych, które nie składają obecnie formularza PIT-37. W innym wypadku, osoby te nie skorzystałyby z kwoty wolnej.

Analizując całościowe koszty reformy należy się spodziewać dodatkowych efektów przejść na skalę podatkową przez przedsiębiorców o niskich dochodach, czyli w szczególności z ryczałtu, co może zwiększyć negatywne skutki fiskalne proponowanej zmiany, a co nie zostało uwzględnione w szacunku skutków fiskalnych.

Propozycja 2. Zniesienie minimalnej składki zdrowotnej dla działalności

- **Zniesienie minimalnych kwot składki zdrowotnej dla przedsiębiorców** na skali podatkowej i podatku liniowym, w warunkach 2025 roku, wiązałoby się z dodatkowym kosztem sektora finansów publicznych w wysokości **2,8 mld zł** – przy czym koszt 2,2 mld zł wynika ze zmian we wpływach ze składki zdrowotnej od przedsiębiorców na skali podatkowej, koszt 0,6 mld zł wynika ze zmian we wpływach ze składki zdrowotnej od przedsiębiorców na podatku liniowym. Likwidacja minimalnej składki zdrowotnej obniży wysokość odliczenia od dochodu na podatku liniowym, co może skutkować wzrostem wpływów podatkowych z tego tytułu o maksymalnie 100 mln zł. Rzeczywisty efekt będzie prawdopodobnie niższy, ponieważ duża część przedsiębiorców opłacających minimalną składkę wykazuje stratę.
- Według szacunków wykonanych za pomocą modelu mikrosymulacyjnego, **łącznie wpływy ze składki zdrowotnej**, wpłaconej przez przedsiębiorców rozliczających PIT na skali i podatku liniowym w 2025 roku, będą wynosić **17,0 mld zł**. Natomiast, gdyby propozycja została zrealizowana, wartość ta spadłaby do **14,2 mld zł**.
- **Skutki dystrybucyjne** zniesienia minimalnej składki zdrowotnej przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2. Średnia roczna korzyść z podatników na skali podatkowej i podatku liniowym z usunięcia minimalnej składki zdrowotnej dla przedsiębiorców



Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych PIT i ZUS.

W efekcie tej zmiany:

- Można spodziewać się większej skłonności do zakładania działalności gospodarczej „na próbę”.
- Rozwiązanie to tworzy większe zachęty do wypychania na działalność gospodarczą pracowników o bardzo niskich dochodach (np. części etatu lub obecnie wykonujący pracę na umowach zlecenia).
- Nie wiadomo jak to rozwiązanie miałyby współgrać z art. 83 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (obniżenie składki zdrowotnej do zaliczki na podatek według zasad z 2021 roku).

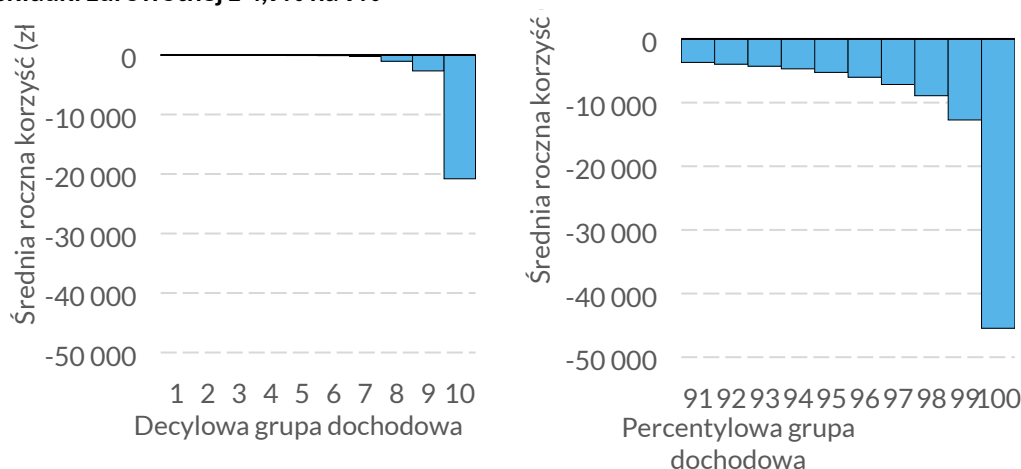
Propozycja 3. Podniesienie składki zdrowotnej na podatku liniowym z 4,9% do 9%

- Podniesienie stawki składki zdrowotnej z 4,9% do 9% na podatku liniowym, w warunkach 2025 roku, wiązałoby się z dodatkowym wpływem dla sektora finansów publicznych w wysokości **+7,9 mld zł**.
- Według szacunków wykonanych za pomocą modelu mikrosymulacyjnego, **łącznie wpływy ze składki zdrowotnej**, wpłaconej przez podatników rozliczających PIT na

podatku liniowym w 2025 roku, będą wynosić **10,1 mld zł**. Natomiast, gdyby składka została podniesiona, wartość ta wzrosłaby do **18,0 mld zł**.

- **Skutki dystrybucyjne** podniesienia składki zdrowotnej na podatku liniowym przedstawia poniższy wykres:

Wykres 3. Średnia roczna korzyść z podatników na podatku liniowym z podniesienia składki zdrowotnej z 4,9% na 9%



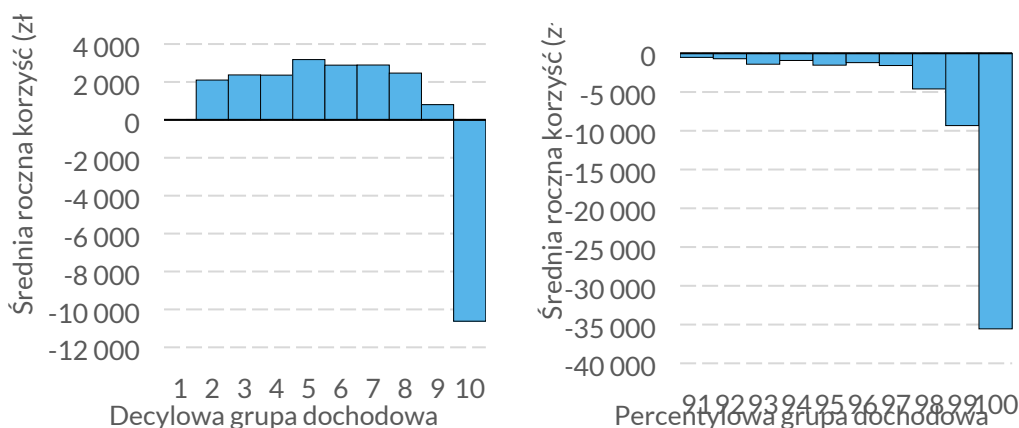
Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych PIT i ZUS.

Należy zwrócić uwagę, że rozwiązanie to podnosi składkę zdrowotną dla przedsiębiorców o ponad 80% (dla osób płacących powyżej stawki minimalnej). Obliczenia nie uwzględniają efektów ucieczki podatników PIT na CIT lub ukrywania części dochodów.

Propozycja 4. Zmiana podstawy składki zdrowotnej na ryczałcie

- **Zmianę podstawy wymiaru składki zdrowotnej** na zapłacony podatek dochodowy podzielony przez 19% i **zmianę stawki** na 9% liczonej od podstawy wymiaru składki na ryczałcie. W praktyce propozycja ta oznacza zmianę składki zdrowotnej na ryczałcie na dodatkowy podatek zdrowotny w wysokości 9/19 dotychczasowego opodatkowania (ok. 47%) i **obejmuje również najem oraz sprzedaż produktów rolnych**. W warunkach 2025 roku, rozwiązanie to wiązałoby się z dodatkowym wpływem dla sektora finansów publicznych w wysokości **+4,8 mld zł**.
- Według szacunków wykonanych za pomocą modelu mikrosymulacyjnego, **łącznie wpływy ze składki zdrowotnej**, wpłaconej przez podatników rozliczających PIT na ryczałcie w 2025 roku, będą wynosić **7,5 mld zł**. Natomiast, gdyby propozycja została wprowadzona, wartość ta wzrosłaby do **12,3 mld zł**.
- **Skutki dystrybucyjne** zmiany podstawy składki zdrowotnej na ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych przedstawia poniższy wykres:

Wykres 4. Średnia roczna korzyść z podatników na ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych ze zmiany podstawy wymiaru składki zdrowotnej i zmiany stawki składki na 9%



Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych PIT i ZUS.

W przypadku wprowadzenia tego rozwiązania można spodziewać się efektów związanych z przechodzeniem przedsiębiorców rozliczających się ryczałtem na inne formy opodatkowania, co zmniejszy korzyści fiskalne tej propozycji dla sektora finansów publicznych.

Objęcie najmu prywatnego składką na ubezpieczenie zdrowotne rodzi zagrożenia m.in. w zakresie zwiększenia szarej strefy lub rezygnacji z najmu w zamian za utrzymywanie pustostanów bez lokatorów, jedynie w celach spekulacyjnych. Należałoby również zdefiniować prawo nowych ubezpieczonych do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, gdyż obecnie najem nie stanowi tytułu do ubezpieczenia.

Propozycja 5. Wprowadzenie składki zdrowotnej od zysków kapitałowych

- **Wprowadzenie składki zdrowotnej od zysków kapitałowych**, w warunkach 2025 roku, wiązałyby się z dodatkowym wpływem dla sektora finansów publicznych w wysokości:
 - **+7,3 mld zł** w przypadku oskładkowania odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, dywidend i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych oraz dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych;
 - **+9,4 mld zł** w przypadku oskładkowania wszystkich kategorii zysków kapitałowych wykazywanych na formularzach PIT-8AR oraz PIT-38;
- Aktualnie od powyższych dochodów nie jest pobierana składka zdrowotna;
- Ze względu na brak danych jednostkowych o zyskach kapitałowych wykazywanych w ramach formularza PIT-8AR, **nie jest możliwe oszacowanie skutków dystrybucyjnych** dla tej propozycji.

Obecnie większość zysków kapitałowych (poza odpłatnym zbyciem akcji i kryptowalut) sprawozdawana jest przez płatników, którzy odprowadzają podatek za podatników. Dzięki temu obecnie na podatniku nie spoczywa obowiązek składania deklaracji. Sprawozdania mają charakter zbiorczy i są raportowane na formularzu PIT-8AR. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania będzie wymagało raportowania jednostkowych danych

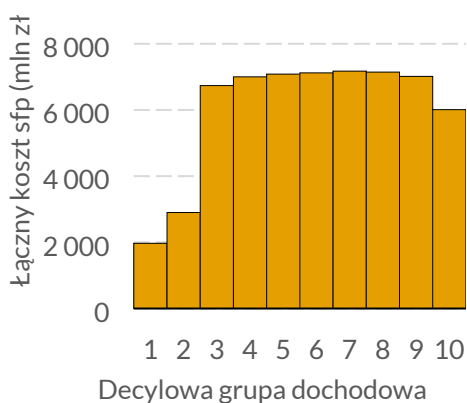
o składce zdrowotnej oraz zdefiniowania uprawnień do świadczeń otrzymywanych przez nowych ubezpieczonych a także nałożą na posiadaczy m.in. oprocentowanych rachunków bankowych konieczności składania rocznej deklaracji z dochodami z odsetek.

Skutki dystrybucyjne zmian z perspektywy łącznych skutków fiskalnych

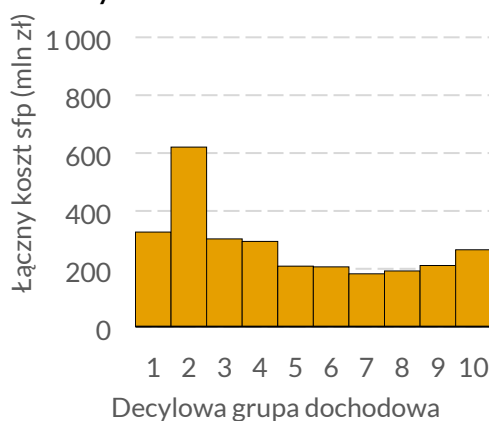
Prezentowane powyżej skutki fiskalne dla każdej z reform zostały przedstawione w ujęciu przeciętnych korzyści lub kosztów dla grupy podatników/ubezpieczonych, których dotyka dana reforma. Ponieważ grupy te różnią się w zależności od proponowanego rozwiązania, to mimo zachowania spójnej metody przypisywania osób do grup decylowych, bezpośrednie porównywanie wykresów nie daje pełnego obrazu skutków dystrybucyjnych poszczególnych zmian. Poniżej zaprezentowano łączne skutki fiskalne w podziale na grupy decylowe dla każdej z propozycji. Wykresy te przedstawiają do jakich grup trafią największe skumulowane korzyści (wartości ujemne) lub które grupy poniosą największe koszty reform.

Wykres 5. Skutki dystrybucyjne zmian z perspektywy łącznych kosztów sektora finansów publicznych

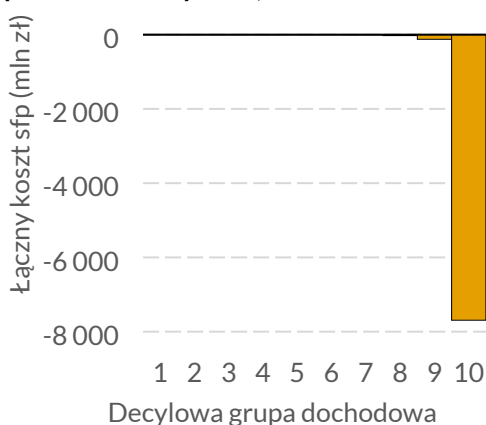
I. Kwota wolna od składki zdrowotnej (30 tys. zł)



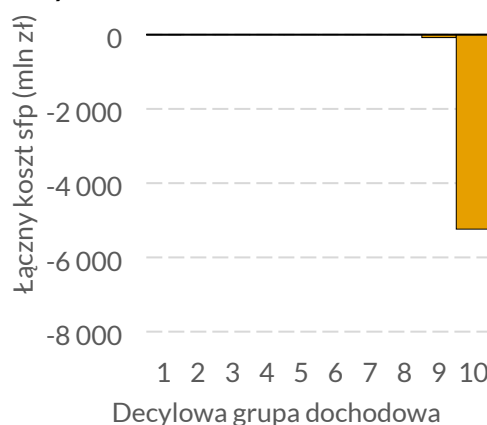
II. Zniesienie minimalnej składki zdrowotnej na skali podatkowej i podatku liniowym



III. Podniesienie składki zdrowotnej na podatku liniowym z 4,9% na 9%



IV. Zmiana podstawy składki zdrowotnej na ryczałcie i zmiana stawki na 9%



Źródło: Opracowanie własne MF na podstawie danych PIT i ZUS.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu