

Aleksandra Chlebicka*, Radosław Lewandowski-Lepak**

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie,

**Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA

OBJĘCIE DOCHODÓW Z DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ PODATKIEM DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

IMPOSING PERSONAL INCOME TAX ON AGRICULTURAL ACTIVITY IN POLAND

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek rolny

Key words: personal income tax, agricultural tax

Abstrakt. W obecnie obowiązującym systemie podatkowym w Polsce dochody z działalności rolniczej są zwolnione z opodatkowania podatkiem od osób fizycznych, jednocześnie rolnicy zobowiązani są do płacenia podatku rolnego o charakterze majątkowym. Wyniki przeprowadzonej symulacji włączenia działalności rolniczej w powszechny system opodatkowania wskazują, że wpływy do budżetu państwa z tytułu PIT od działalności rolniczej byłyby na poziomie zbliżonym do wpływów uzyskiwanych z tytułu podatku rolnego. Zmieniłyby się zaś rozkład zobowiązań podatkowych obciążających rolników.

Wstęp

Oczekiwane zmiany opodatkowania rolnictwa będą stanowić jedną z ważniejszych reform na obszarach wiejskich w ostatnim okresie w Polsce. Waga tych zmian zobowiązuje decydentów, ekspertów podatkowych, a zwłaszcza ekonomistów rolnictwa do aktywnego uczestnictwa w dyskusji. W obecnie obowiązującym systemie podatkowym w Polsce, producenci rolni (rolnicy) nie są obciążeni podatkiem od dochodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej. Budzi to poważne zastrzeżenia w kontekście tzw. sprawiedliwości społecznej i konieczności zacieśnienia dyscypliny budżetowej [Duczkowska-Małysz, Duczkowska-Piasecka 2008]. Potrzeba objęcia podatkiem dochodowym dochodów od osób fizycznych uzyskiwanych z działalności rolniczej znalazła swoje potwierdzenie w wykazie prac rządu na najbliższe lata [www.bip.kprm.gov.pl]. Planuje się, aby w 2012 r. przygotować legislację, a 2013 r. miałyby być okresem *vacatio legis*, natomiast przepisy miałyby zacząć obowiązywać od 2014 r.

Proces włączenia rolnictwa do powszechnego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych wiąże się z koniecznością modyfikacji niektórych elementów konstrukcji tego podatku. Dostosowaniu będą podlegały w szczególności regulacje dotyczące zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz podstawy opodatkowania. Istnieje przy tym konieczność zdefiniowania pojęć, takich jak działalność rolnicza, gospodarstwo rolne, producent rolny (rolnik), dochód z działalności rolniczej. Zarówno kwestie definicyjne, jak i przyjęcie określonego sposobu obliczania świadczenia podatkowego, będą miały zasadnicze znaczenie dla wysokości podatku [Podstawka, Gołasa 2011].

Podjęcie decyzji co do objęcia działalności rolniczej podatkiem dochodowym zwieńczone dokonaniem zmian w legislacji wymaga sporządzenia rachunku ekonomicznego, który powinien uwzględnić co najmniej:

- symulacje różnych co do formy i wysokości obciążeń podatkowych i ich efektów na sytuację dochodową rolników,
- oszacowanie wpływów budżetowych z tytułu włączenia działalności rolniczej do zakresu przedmiotowego podatku dochodowego,
- ocenę proponowanych zmian w kontekście ewentualnego ograniczenia przychodów jednostek samorządu terytorialnego.

Objęcie działalności rolniczej podatkiem dochodowym od osób fizycznych wiąże się z koniecznością wprowadzenia ewidencji zdarzeń gospodarczych. Głównie ze względu na barierę mentalnościową, można spodziewać się, że proces ten będzie trudny. Obowiązek prowadzenia ewidencji mógłby jednak przynieść wymierne korzyści również dla producenta rolnego (analiza ekonomiczna na potrzeby zarządzania gospodarstwem). Pełniejsza i dokładniejsza statystyka krajowa pozwoli z kolei na lepsze programowanie i rozdysponowanie pomocy finansowej pochodzącej ze środków publicznych [Wasilewski 2011].

W artykule przedstawiono wyniki symulacji objęcia podatkiem od dochodów z działalności rolniczej na obowiązujących obecnie zasadach. Podjęto także próbę oceny konsekwencji różnych form opodatkowania działalności rolniczej z punktu widzenia sytuacji dochodowej rolników oraz wpływów do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Material i metodyka badań

W ramach analizy przeprowadzono studia literaturowe i obliczenia własne na podstawie wtórnych danych pochodzących z ogólnie dostępnych statystyk. Na potrzeby dokonania symulacji objęcia podatkiem PIT (podatek dochodowy od osób fizycznych) działalności rolniczej wykorzystano dane z gospodarstw rolnych uczestniczących w polskim FADN, publikowane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej [Wyniki Standardowe... 2005-2009].

Podstawę dalszych rozważań nad objęciem działalności rolniczej podatkiem dochodowym i tym samym przedstawionych symulacji tych obciążeń stanowią obecnie obowiązujące przepisy. Uwzględniając formy opodatkowania dochodów osób fizycznych przewidziane w obecnym systemie¹, wyróżnić można ogólne zasady ustalania podatku dochodowego z wykorzystaniem skali podatkowej oraz uproszczone sposoby ustalenia świadczenia podatkowego w postaci ryczałtu i karty podatkowej. W dalszej części opracowania zaproponowano różne ze względu na formę ustalenia wysokości podatku dochodowego, warianty opodatkowania działalności rolniczej.

Istotnym utrudnieniem, które pojawia się na etapie prowadzenia tych i podobnych analiz, jest brak wystarczających danych, obejmujących całą liczebność gospodarstw rolnych w Polsce w zakresie wielkości i struktury dochodów. Informacje dotyczące sytuacji dochodowej gospodarstw znajdujących się w próbie badawczej FADN odnoszą się do gospodarstw o relatywnie wyższej sile ekonomicznej (powyżej 2 ESU), poza samozaopatrzeniem ukierunkowanych na sprzedaż produktów. Ponadto, udostępniane publicznie dane dochodowe z bazy FADN mają charakter zagregowany, co również ogranicza możliwości wnioskowania na ich podstawie. Dochody w rolnictwie szacuje też Główny Urząd Statystyczny, ale poziom ogólności przedstawianych wyników nie pozwala zrealizować postawionych w raporcie zadań analitycznych.

W symulacjach w zakresie rezultatów wprowadzenia zmian w opodatkowaniu dochodów z działalności rolniczej przyjęto następujące założenia:

- dane ekonomiczne dotyczące gospodarstw rolnych odnoszą się do średnich z lat 2005-2009; natomiast przepisy podatkowe zastosowano zgodnie z obowiązującymi w latach 2009-2011;
- analizą objęto towarowe gospodarstwa rolne, tj. prowadzące działalność rolniczą, ukierunkowane na sprzedaż produktów, bez względu na formę organizacyjno-prawną; przyjęto dla nich jednolite rozwiązania podatkowe;
- w celu przeprowadzenia analizy obciążeń dochodów rolniczych gospodarstw o różnej powierzchni i sile ekonomicznej wyniki zaprezentowano w odniesieniu do gospodarstw grupowanych według areалу użytków rolnych oraz ESU;
- podstawą opodatkowania na zasadach ogólnych jest produkcja roślinna i zwierzęca oraz pozostała (w tym usługi) pomniejszona o koszty ogółem, tj.:
 - zużycie pośrednie (obejmuje koszty bezpośrednie produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz koszty ogólnogospodarcze, w tym koszty utrzymania maszyn i budynków, energii, usług, wody, telefoniczne),
 - amortyzację,
 - koszty czynników zewnętrznych (wynagrodzenia za pracę najemną, czynsze i odsetki);
- umownie przyjęta podstawa opodatkowania dalej zwana jest dochodem;
- podstawą opodatkowania według podatku ryczałtowego od przychodów ewidencjonowanych jest produkcja roślinna i zwierzęca oraz pozostała (w tym usługi) pomniejszona o przekazania do gospodarstwa domowego i zużycie wewnętrzne (wartość produktów roślinnych i zwierzęcych wytworzonych i zużytych w ramach działalności operacyjnej gospodarstwa rolnego, w tym nasiona, sadzeniaki, pasze); umownie podstawa ta zwana jest dalej przychodem;
- przedstawione podstawy opodatkowania nie obejmują elementów salda dopłat i podatków; saldo to w analizowanych gospodarstwach przyjmowało wartości dodatnie, wpływając wymiennie na dochód z działalności gospodarstwa;
- ze względu na brak danych dotyczących wysokości składek KRUS płaconych przez gospodarstwa objęte analizą, w obliczeniach nie ujęto tej kategorii pomniejszającej dochody z działalności rolniczej, stanowiącej podstawę opodatkowania; tym samym otrzymane wyniki co do wysokości świadczeń podatkowych mogą być zawyżone.

¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm.), Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.)

Podatek od dochodów osób fizycznych z działalności rolniczej a wpływ do budżetu państwa i do jednostek samorządowych

Wyliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność rolniczą wykonano na trzy sposoby:

1. Według zasad ogólnych. Niezależnie od sposobu grupowania gospodarstw (według areалу UR czy ESU), przeciętnie w latach 2005-2009 750 tys. towarowych gospodarstw rolnych przekroczyło roczny dochód, powyżej którego następował obowiązek zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych (tj. 3091 zł). Podatek objąłby 1,3 mln pełnozatrudnionych (AWU), w tym 1,1 mln pełnozatrudnionych członków rodziny (FWU). Jednak w przypadku grupowania według wielkości ekonomicznej w 252 tys. gospodarstw do 4 ESU nie przekroczonego rocznego dochodu powodującego obowiązek zapłaty podatku. W efekcie, wpływy do budżetu szacowane są na około 1,4 mld zł w przypadku obliczania podatku od dochodu na poziomie gospodarstwa i 1,1-1,2 mld zł na poziomie osoby pełnozatrudnionej AWU lub członka rodziny FWU.
2. Przy zastosowaniu stawki 19%. Niezależnie od grupowania gospodarstw i sposobu obliczania podatku wpływy do budżetu wyniosłyby 1,9 mld zł.
3. Podatek ryczałtowy od przychodów ewidencjonowanych. Zastosowano najniższą, wynoszącą 3% stawkę ryczałtu od przychodów ogółem. Tylko gospodarstwa bardzo duże (prawie 24 tys. o powierzchni powyżej 50 ha UR lub 3,5 tys. o wielkości powyżej 100 ESU) byłyby zobligowane do rozliczania się na zasadach ogólnych z uwagi na przekroczenie ustawowego progu przychodu w wysokości 150 tys. euro (506 625 zł w 2009 r.). Jeśli przyjąć za podstawę klasyfikację gospodarstw rolnych według powierzchni UR, wpływy do budżetu wyniosą 5,4 mld zł, natomiast jeżeli uwzględnić wielkość ekonomiczną – 4,3 mld zł.

Wpływy z dotychczas obowiązującego podatku rolnego zasilają budżety gmin. W latach 2005-2009 dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły przeciętnie 66,6 mld zł, w tym wpływy z tytułu podatku rolnego (gruntowego) 1,0 mld zł (z tego 98% stanowiły wpływy w gminach). Zgodnie z wynikami przeprowadzonych symulacji, wielkość wpływów z tytułu PIT od dochodów z działalności rolniczej jest zbliżona do wpływów z dotychczas obowiązującego podatku rolnego. Wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodów z działalności rolniczej oznaczałoby zwiększenie wpływów do budżetu centralnego kosztem wpływów do budżetów samorządowych (PIT jest podatkiem centralnym, podatek rolny – podatkiem lokalnym).

Sposobem na częściowe zrekompensowanie utraconych korzyści budżetów gmin z tytułu likwidacji podatku rolnego mogłoby być zmodyfikowanie karty podatkowej tak, aby objąć nią najmniejsze gospodarstwa (przyjmując kryterium wielkości ekonomicznej ESU). Z jednej strony wpływy z karty podatkowej zasiliłyby budżety gmin (podatek lokalny), a z drugiej rozwiązałyby problem kosztów administracyjnych związanych z poborem podatku od drobnych gospodarstw, które *de facto* nie uzyskują dochodów na poziomie wystarczającym do odprowadzania podatku na zasadach ogólnych. Ponadto, takie rozwiązanie ograniczyłoby wysiłek związany z koniecznością prowadzenia ewidencji w przypadku tych gospodarstw. Takie rozwiązanie byłoby szczególnie korzystne w przypadku gospodarstw rolnych objętych w nowej perspektywie finansowej WPR ryczałtowymi płatnościami bezpośrednimi.

Wyniki symulacji z punktu widzenia obciążeń dochodów rolników

Według średniej z lat 2005-2009 gospodarstwa osiągały roczny dochód, powyżej którego następował obowiązek zapłaty podatku dochodowego. Jednakże analiza poszczególnych lat wskazuje, że w 2008 r. 288 tys. gospodarstw do 4 ESU lub 260,5 tys. gospodarstw 5-10 ha (35-38% ogółu gospodarstw towarowych) mogłoby mieć trudności z przekroczeniem tego progu, jeśli wziąć pod uwagę dochód na osobę pełnozatrudnioną. W 2009 r. dotyczyłoby to już 527 tys. gospodarstw 4-8 ESU lub 533 tys. gospodarstw 5-20 ha (około 71%). Rok 2008 i 2009 charakteryzował się trudną sytuacją producentów rolnych, podczas gdy wskaźniki lepiej kształtowały się w 2007 i 2010 r.

Przeciętnie w latach 2005-2009 łączny dochód gospodarstw (bez dopłat do działalności i rekompensat za rezygnację z produkcji mleka) kształtował się na poziomie 10 mld zł, przy czym np. w 2009 r. był o ok. 70% mniejszy niż dwa lata wcześniej. Uwzględnienie dopłat do działalności i rekompensat powodowało, że w 2007 r. łączny dochód gospodarstw był przeciętnie o 58% większy, a w 2009 r. nawet ponadczterokrotnie większy niż dochód bez uwzględnienia dopłat i rekompensaty. W efekcie, przeciętnie w latach 2005-2009 gospodarstwa wygenerowały łącznie dochód ponaddwukrotnie większy niż bez uwzględnienia dopłat i rekompensat, a różnica w dochodach z działalności gospodarstwa pomiędzy 2009 a 2007 r. była ujemna i wyniosła 21%. Przeciętnie w latach 2005-2009 zobowiązania podatkowe rolników w zależności od przyjętego rozwiązania podatkowego pomniejszyłyby uzyskane dochody (bez salda) o 1,1-1,9 mld zł (o 10-19%), a przychody o 4,3-5,4 mld zł (o 8-10%).

Wprowadzenie podatku od dochodów uzyskiwanych w towarowych gospodarstwach spowoduje, że producenci rolni płaciliby różnicowany podatek stosownie do osiągniętych dochodów, przyjętej podstawy i stawki opodatkowania. Najmniejsze obciążenia producentów rolnych ogółem (a więc i wpływy do budżetu) nastąpiłyby w przypadku rozliczenia zgodnie z ogólnymi zasadami opodatkowania, największe zaś w przypadku zastosowania podatku ryczałtowego od przychodów ewidencjonowanych. Najmniejsze obciążenie odczułyby gospodarstwa o wielkości 4 ESU, gdyby rozliczyły się zgodnie z ogólnymi zasadami opodatkowania. Podatek ryczałtowy byłby korzystny dla gospodarstw 8-100 ESU, a rozliczenie według podatku liniowego – dla gospodarstw powyżej 100 ESU. Rozliczenie według podatku ryczałtowego przyniosło mniejsze obciążenie dla gospodarstw poniżej 5 ha oraz tych z przedziału 20-50 ha. Należy podkreślić, że prezentowane dane są wielkościami średnimi, a dochody rolników są silnie zróżnicowane i zależą od wielu czynników.

Wnioski

Włączenie działalności rolniczej do istniejącego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych na obecnie obowiązujących zasadach pomniejszyłoby uzyskane dochody producentów rolnych o co najmniej 10%, a przychody o co najmniej 8%.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego zmniejszyłyby się o co najmniej 1 mld zł w porównaniu do 1,2 mld zł wpływów z tytułu podatku gruntowego (rolnego) w 2009 r., gdyż wpływy z podatku od dochodów od osób fizycznych zostałyby skierowane do budżetu państwa.

Do budżetu państwa trafiłoby w zależności od przyjętych rozwiązań podatkowych:

- ok. 1 mld zł – skala podatkowa,
- 1,9 mld zł – podatek liniowy 19%,
- 4-5 mld zł – ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

Oznacza to, że wpływy do budżetu państwa byłyby na poziomie zbliżonym do lub niewiele wyższym od wpływów uzyskiwanych z tytułu podatku rolnego. Zmieniłby się zaś rozkład zobowiązań podatkowych obciążających rolników. Do odprowadzenia podatku zobligowane byłyby te osoby fizyczne, które uzyskują dochody wystarczające do powstania zobowiązania podatkowego, a nie wszystkie osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą, jak to ma miejsce w przypadku podatku rolnego.

Literatura

- Duczowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M.** 2008: Raport w sprawie KRUS. BCC, Warszawa, [<http://www.bcc.org.pl>].
- Podstawka M., Golas P.** 2011: Ubezpieczenia społeczne i opodatkowanie działalności rolniczej. Stan obecny i perspektywy zmian. Ubezpieczenia w rolnictwie. *Materiały i studia*, 40, 30-50.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz.U. z 2010 r., Nr 51, poz. 307 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o ryczałtowym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne. Dz.U. Nr 144, poz. 930 ze zm.
- Wasilewski M.** 2011: Uwarunkowania wprowadzenia podatku dochodowego w gospodarstwach indywidualnych według opinii rolników. Gospodarstwa rodzinne podstawą europejskiego rolnictwa. Publicity, Warszawa, 27-35
- Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 roku. Cz. I. Wyniki standardowe. FADN, Warszawa.
- [http://bip.kprm.gov.pl/porta1/kpr/16/287/Plan_prac_Rady_Ministrow.html], odczyt 31.01.2012 r.

Summary

Current regulations require farmers to pay agricultural tax, while simultaneously exempting them from PIT (with the exception of so-called special sectors of agricultural production) in Poland. The article presents the calculations of implementing rules of personal income tax on income from farming. Results show that imposing PIT on farmers (general rules) would decrease farmers' income by at least 10%. The level of public (state budget) revenues from PIT paid by farmers would be comparable to revenues from the current agricultural tax. However, the distribution of tax burden among farmers would differ in the case of PIT than the current agricultural tax.

Adres do korespondencji

mgr inż. Radosław Lewandowski-Lepak
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
e-mail: r.lewandowski@fapa.org.pl

dr Aleksandra Chlebicka
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: aleksandra_chlebicka@sggw.pl