

Warszawa, dnia 4 października 2018 r.

Komunikat FOR 28/2018:

Budżet 2019 - nowe podatki

- Utrzymujący się od 2014 roku szybki wzrost gospodarczy związany z dobrą koniunkturą w gospodarce światowej w sposób naturalny zwiększa dochody państwa, co w połączeniu z ograniczonym tempem wzrostu szeregu wydatków daje rządowi większe pole do manewru. Niestety, rząd PiS wykorzystuje sprzyjającą sytuację gospodarczą na finansowanie nowych wydatków (500+, obniżenie wieku emerytalnego), a nie na ograniczanie deficytu i przygotowanie finansów publicznych na następne spowolnienie. Na tym polu Polska negatywnie wyróżnia się na tle innych krajów UE – kiedy wedle prognoz Komisji Europejskiej 13 państw członkowskich planuje nadwyżki, deficyt polskich finansów publicznych w 2019 roku wyniesie 1,4% PKB.
- Kiedy wzrost obciążeń nie wynika ze zmiany stawek podatkowych, obywatelom trudno to dostrzec. Wciąż zamrożone są progi PIT, dzięki czemu corocznie dochody państwa rosną o ok. 1 mld zł, a wprowadzone od 2018 roku wydzielenie źródeł przychodów w CIT oznacza efektywny wzrost opodatkowania przedsiębiorstw o ok. 2 mld zł rocznie. Oprócz tego trzeba zauważyć, że rząd PiS zapobiega wygaśnięciu podwyższonych stawek VAT (ok. 7-8 mld zł rocznie).
- Oprócz tego rząd PiS w kolejnych latach wprowadza nowe daniny. W 2018 roku została wprowadzona „opłata recyklingowa” (1,2 mld zł), w 2019 roku wejdzie w życie „opłata emisyjna” (1,7 mld zł), a od 2020 roku będzie obowiązywała „danina solidarnościowa” (1,2 mld zł).
- Utrzymującym się źródłem niepewności jest to, czy wprowadzone zostaną zmiany w systemie emerytalnym – mimo że do końca roku pozostało już mniej niż 3 miesiące, nadal nie wiadomo, jak wysokie będą składki w przyszłym roku. Jeśli wejdzie w życie pomysł zniesienia limitu składek ZUS oraz powstaną PPK, w przyszłym roku ubezpieczeni zapłacą w formie dodatkowych składek emerytalnych i rentowych ponad 7 mld zł.

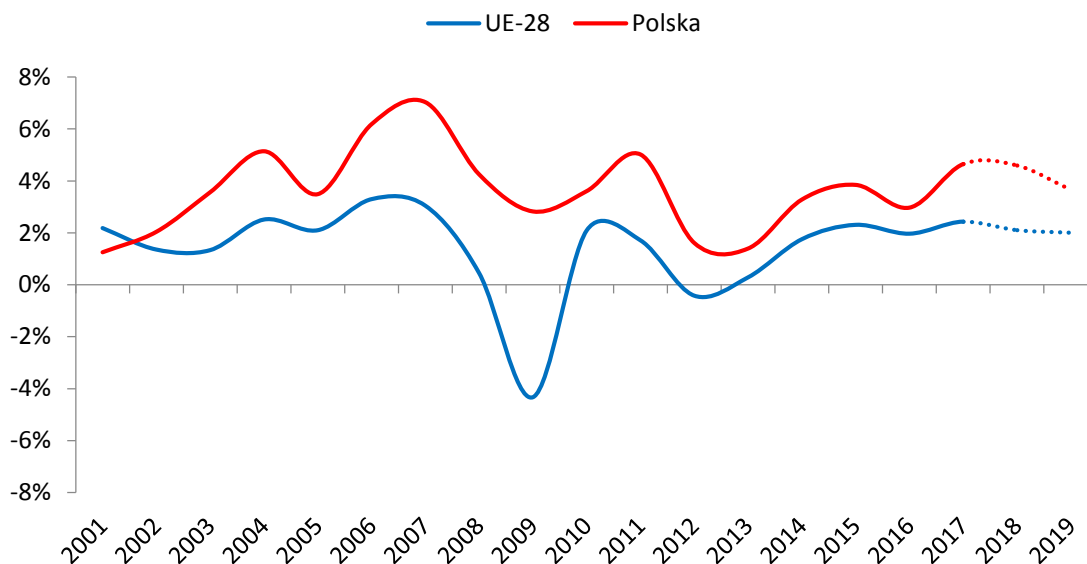
Znaczenie wzrostu gospodarczego dla finansów publicznych

Wydatki zapisane w budżecie państwa stanowią mniej niż 45% ogółu wydatków publicznych, na które składają się także wydatki samorządów, ZUS, KRUS, NFZ i szeregu innych podmiotów. O kondycji finansów publicznych świadczy deficyt całego sektora finansów publicznych, a nie tylko samego budżetu państwa.

Pomimo utrzymującej się bardzo dobrej koniunktury prognozowany na 2019 rok deficyt sektora finansów publicznych w Polsce pozostaje – na tle pozostałych państw UE – wysoki. Wpisana do budżetu wielkość deficytu sektora finansów publicznych (1,8%) jest wielkością maksymalną i choć faktyczny deficyt może być nieco mniejszy, to wciąż pozostaje relatywnie wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. W majowej prognozie Komisja Europejska (KE) przewidywała, że w 2019 roku deficyt w Polsce wyniesie 1,4%, czyli będzie sporo wyższy od unijnej średniej (0,3%, średnia nieważona). Ponadto według tej samej prognozy 13 państw UE będzie miało w 2019 roku nadwyżki.

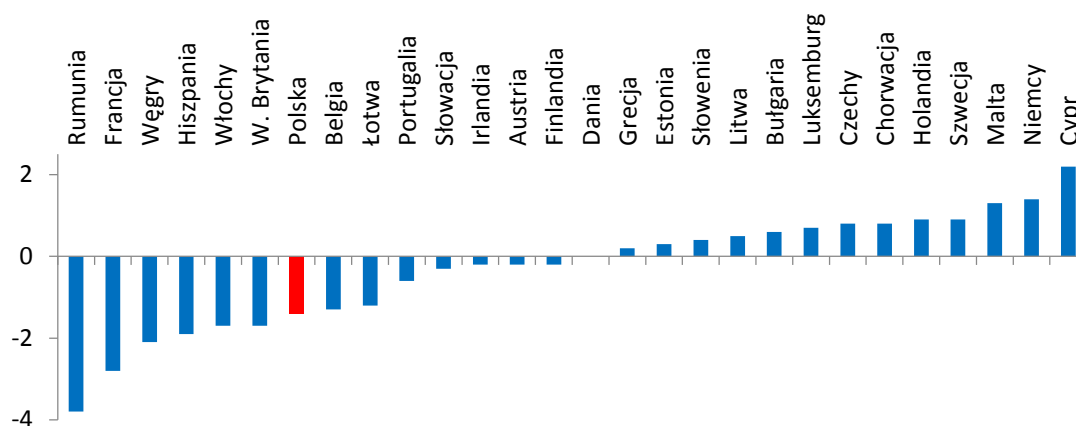
Jest to szczególnie niepokojące w kontekście bardzo dobrej koniunktury w gospodarce światowej i u naszych głównych partnerów handlowych. Według szacunków KE z lipca br. w latach 2017-2018 gospodarka unijna rosła najszybciej od czasu kryzysu finansowego w 2008 roku. Obecne prognozy mówią o nieznacznym spowolnieniu wzrostu w przyszłym roku. Co jednak istotniejsze, kryzysy gospodarcze przychodzą niespodziewanie. Polska, w przeciwieństwie do większości państw UE, na taki scenariusz jest nieprzygotowana.

Wykres 1. Prognozy wzrostu gospodarczego (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej

Wykres 2. Prognoza deficytu sektora finansów publicznych na 2019 rok



Źródło: Komisja Europejska

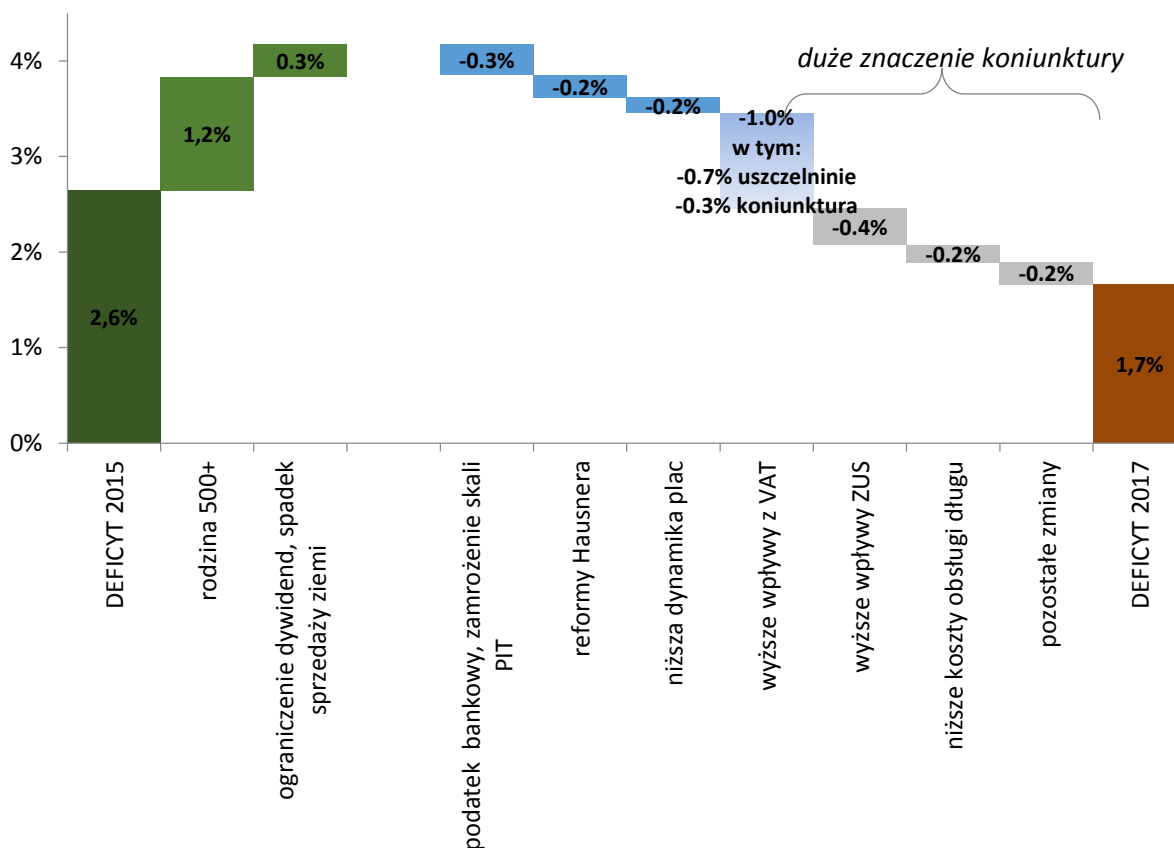
Dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu deficyt sektora finansów publicznych w Polsce – pomimo wprowadzenia nowych wydatków – w ostatnich latach malał. Szybki wzrost gospodarczy przełożył się z jednej strony na wzrost wpływów podatkowych, a z drugiej na obniżenie szeregu wydatków w relacji do PKB. W latach 2015–2017 deficyt sektora finansów publicznych spadł o 0,9% PKB (z 2,6% PKB do 1,7% PKB), mimo że w tym czasie wprowadzono program 500+ (1,2% PKB), a także ograniczono dywidendy wpłacane przez państwowe spółki i wstrzymano sprzedaż państwowej ziemi (0,3% PKB).

Po stronie dochodów odnotowano wzrost ściągalskości VAT, z którego wpływy w relacji do PKB wzrosły dzięki działaniom uszczelniającym system podatkowy (wpływy wzrosły o ok. 1% PKB, z czego ok. 0,7% PKB to efekt działań uszczelniających). Dobra koniunktura w połączeniu z rosnącą liczbą imigrantów płacących składki ZUS przyczyniła się do wzrostu wpływów składkowych (o 0,4% PKB).

Nowe podatki (przede wszystkim podatek bankowy) wraz z zamrożeniem progów PIT (co oznacza efektywny wzrost opodatkowania) zapewniły wzrost dochodów o kolejne 0,3% PKB.

Po stronie wydatków dobra koniunktura na światowych rynkach finansowych pozwoliła na dalszy spadek kosztów obsługi długu publicznego (o 0,2% PKB), a wcześniejsza reforma systemu rentowego (reforma Hausnera) na dalsze ograniczenie wydatków ZUS na renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednocześnie rząd PiS utrzymywał dynamikę płac w sektorze publicznym poniżej dynamiki płac w sektorze prywatnym, co zaowocowało spadkiem wydatków na płace w sektorze publicznym w relacji do PKB (o 0,2% PKB).

Wykres 3. Zmiana deficytu 2015-2017 (%PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Konstrukcja istotnej części wydatków publicznych oraz polityczne realia sprawiają, że przy szybkim nominalnym wzroście PKB rząd ma większe pole manewru. Szczególnie dobrze widać to w przypadku wydatków emerytalnych i rentowych, które stanowią ponad jedną piątą wydatków publicznych. Zdecydowaną większość tych wydatków stanowią już przyznane świadczenia, które co roku są waloryzowane o inflację i 20% realnego wzrostu płac w roku poprzednim, podczas gdy podatki i składki je finansujące rosną w przybliżeniu w tempie nominalnego wzrostu PKB. Oznacza to, że w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego istniejące reguły waloryzacji prowadzą do spadku wydatków emerytalnych w relacji do PKB.

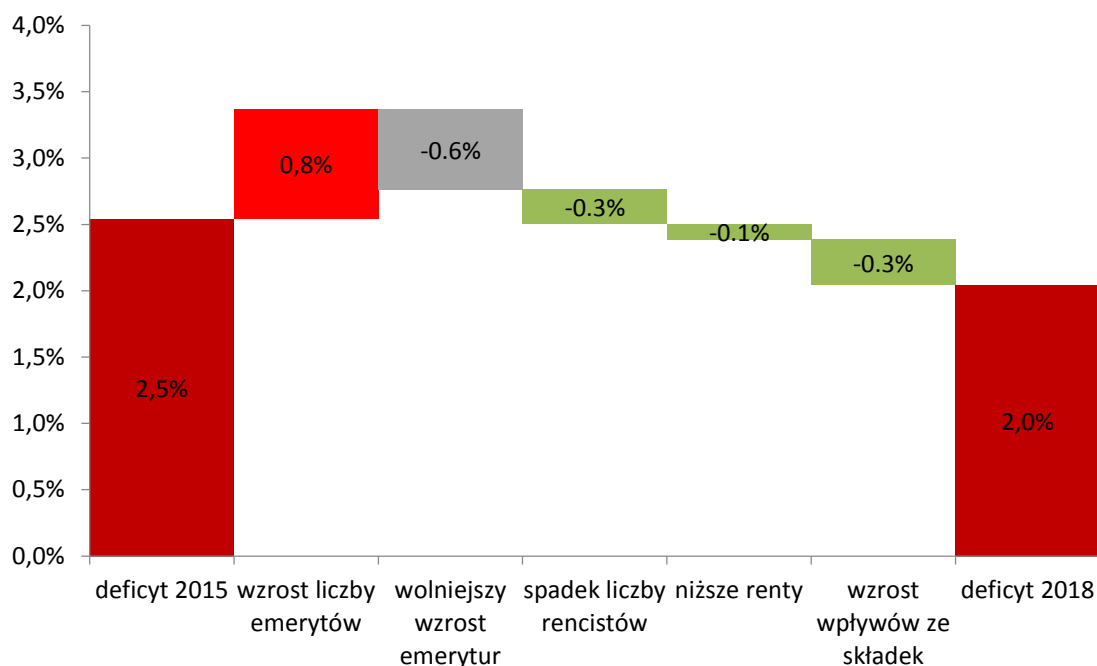
To w połączeniu z reformą z 1999 roku, która ograniczyła wysokość nowo przyznawanych emerytur oraz wspomnianą już reformą Hausnera ograniczającą liczbę rencistów, pozwoliło na ograniczenie deficytu najważniejszych funduszy FUS: emerytalnego i rentowego. I tak między 1 kw. 2015 roku a 1 kw. 2018 roku ich deficyt – i to pomimo obniżenia wieku emerytalnego – spadł z 2,5% PKB do 2% PKB. Choć po obniżeniu wieku emerytalnego liczba emerytów wzrosła skokowo, co przełożyło się na wzrost deficytu (o 0,8% PKB), to efekt ten został skompensowany przez relatywny spadek wysokości emerytur (o 0,6% PKB), spadek liczby rencistów (o 0,3% PKB) i wysokości ich świadczeń (o 0,1% PKB) oraz szybki wzrost wpływów (o 0,3% PKB).

Mechanizmy te przestają jednak działać w przypadku spowolnienia nominalnego tempa wzrostu PKB. I tak, przy utrzymaniu 6-procentowego nominalnego tempa wzrostu PKB, w 2019 roku wydatki emerytalne z FUS w relacji do PKB pozostaną na poziomie niezmiennym w stosunku

do 2018 roku: 7,4%. Jeśli jednak tempo wzrostu PKB spowolni, np. do mniej niż 2%, jak to się stało w 2013 roku, wydatki emerytalne wzrosną do 7,7% PKB.

Szybki nominalny wzrost PKB ułatwia także rządowi relatywne obniżenie wydatków na płace w sektorze publicznym. Poprzez samo utrzymanie dynamiki płac poniżej tempa wzrostu płac w sektorze prywatnym w 2017 roku (czyli bez nominalnego obniżenia płac) rząd obniżył fundusz płac w sektorze publicznym w relacji do PKB do najniższego poziomu w historii. Zakłada również jego dalszy spadek w kolejnych latach.

Wykres 4. Zmiana deficytu funduszy emerytalnego i rentowego FUS w relacji do PKB 2015Q1–2018Q1



Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ZUS

Zmiany w podatkach i paropodatkach

Rząd PiS, przedstawiając budżet na 2019 rok, podkreśla wprowadzenie obniżonego CIT i „małego ZUS”. Zmiany te są jednak znacznie mniej istotne niż, trudniej dostrzegalne, podwyżki podatków.

Wprowadzenie obniżonego CIT oznacza nieznaczny spadek dochodów państwa (ok. 0,4 mld zł), ale przede wszystkim może tworzyć barierę zniechęcającą firmy do wzrostu. Konstrukcja ulgi sprawia, że przekroczenie przez firmę progu przychodów nawet o 1 zł będzie skutkowało ponad dwukrotnym wzrostem opodatkowania zysków. Wynika to z konstrukcji preferencji – zyski firmy o przychodach do 1,2 mln euro będą obciążone 9-procentową stawką CIT, natomiast firmę o przychodach o złotówkę przekraczających próg będzie obowiązywała już stawka 19-procentowa. W praktyce oznacza to, że przy 5-procentowej rentowności sprzedaży firma o przychodach 1 199 999 euro zapłaci 5400 euro podatku, natomiast firma o przychodach o 2 euro wyższych (1 200 001 euro) zapłaci już 11 400 euro podatku.

Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że tego typu sztywne progi zniechęcają firmy do wzrostu, ze szkodą nie tylko dla samych przedsiębiorstw, lecz także całej gospodarki (Analiza FOR 9/2016¹).

„Mały ZUS” dla najmniejszych przedsiębiorców rozwiązuje tylko część problemów związanych z wysokim opodatkowaniem i oskładkowaniem osób o najniższych dochodach, jednocześnie tworząc nowe. Ponieważ możliwość jego płacenia jest zależna od uzyskiwanych przychodów, w praktyce z rozwiązania tego nie będą mogły skorzystać osoby zajmujące się handlem (np. osoba, która miesięcznie kupuje towary za 7 tys. zł i sprzedaje je za 8,5 tys. zł będzie miała zbyt wysoki przychód, by objął ją „mały ZUS”). Zmiana ta nie będzie też dotyczyła osób pracujących na podstawie umowy o pracę, w przypadku których nawet od płacy minimalnej (2250 zł brutto, jednak pełen koszt po stronie pracodawcy wynosi prawie 2700 zł) trzeba odprowadzić składki w kwocie niemal 1000 zł. Co więcej, preferencyjne oskładkowanie osób samozatrudnionych w ramach „małego ZUS” może wypychać część pracowników z umów o pracę na samozatrudnienie (Komunikat FOR 14/2017²). Ograniczony zakres wprowadzanych zmian sprawia, że ubytek dochodów państwa z nimi związany jest bardzo ograniczony i wyniesie ok. 0,5 mld zł.

Mimo głośno zapowiadanych obniżek podatków rząd PiS w budżecie na 2019 rok kontynuuje politykę zwiększania obciążeń podatkowych. Obywatelom trudno to dostrzec, kiedy wzrost obciążeń nie wynika ze zmiany stawek podatkowych. Wciąż zamrożone są progi PIT, dzięki czemu corocznie dochody państwa rosną o ok. 1 mld zł, a wprowadzone od 2018 roku wydzielenie źródeł przychodów w CIT oznacza efektywny wzrost opodatkowania przedsiębiorstw o ok. 2 mld zł rocznie. Oprócz tego trzeba zauważyć, że rząd PiS zapobiega wygaśnięciu podwyższonych stawek VAT (ok. 7-8 mld zł rocznie).

Rząd PiS wprowadza również parapodatki, z których część będzie trafiać do funduszy celowych. Po wprowadzonej w 2018 roku „opłacie recyklingowej” (1,2 mld zł), która jest bezpośrednim dochodem budżetu, rząd wprowadza obecnie „opłatę emisyjną” (Komunikat FOR 15/2018³) i „daninę solidarnościową” (Komunikat FOR 13/2018⁴), które zasilą fundusze celowe. „Opłata emisyjna” ma przynieść w 2019 roku 1,7 mld zł. 85% tej kwoty ma trafić do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, a 15% do nowo utworzonego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Wpływy mają rosnąć wraz z popytem na paliwa i w 2020 roku wynieść już 1,9 mld zł. Przy okazji wzrosną też wpływy z podatku VAT, ponieważ nowa opłata zwiększa jego podstawę. Ustawa wprowadzająca „daninę solidarnościową” znajduje się obecnie w Sejmie. Jeśli zostanie uchwalona, przyniesie 1,2 mld zł rocznie od 2020 roku. Będzie zasilala nowo utworzony Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, który już od 2019 roku ma otrzymywać z Funduszu Pracy 0,7 mld zł rocznie.

„Opłata emisyjna” i planowana „danina solidarnościowa” nie tylko zwiększają obciążenia fiskalne, lecz także pogłębiają wyłom, jaki w budżecie państwa tworzą fundusze celowe. Taka organizacja wydatków państwa utrudnia obywatelom ocenę rozdysponowania środków publicznych, a administracji efektywne ich wydatkowanie. Przez lata skład funduszy celowych się zmieniał, ale ich liczba pozostaje podobna. W projekcie budżetu na 2019 rok zapisano 28 funduszy celowych, ale trwają jeszcze prace nad Solidarnościowym Funduszem Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

¹ <https://for.org.pl/pl/a/3958,analiza-92016-jak-nie-obnizac-podatkow-czyli-cit-15-dla-msp>

² <https://for.org.pl/pl/a/5482,komunikat-14/2017-wydłużenie-preferencyjnych-stawek-zus-nie-jest-rozwiazaniem-systemowym>

³ <https://for.org.pl/pl/a/6041,komunikat-15/2018-kolejny-podatek-tym-razem-obciazajacy-kierowcow>

⁴ <https://for.org.pl/pl/a/6017,komunikat-13/2018-danina-solidarnosciowa-kolejny-wzrost-podatkow>

Jakkolwiek w ostatnich latach wydatki funduszy celowych w stosunku do PKB spadały, to teraz można się obawiać tendencji odwrotnej.

Kiedy nowe podatki służą finansowaniu specjalnie tworzonych funduszy celowych, politycy mogą zwodzić obywateli, twierdząc, że owe podatki są uzasadnione, bo dzięki nim realizuje się popularne społecznie cele. „Opłata emisyjna” ma być przeznaczona na ochronę środowiska i nowoczesny niskoemisyjny transport, a „danina solidarnościowa” na pomoc niepełnosprawnym. Jednak politycy często kreatywnie dodają poszczególnym funduszom nowe wydatki, niezwiązane z ich pierwotnym przeznaczeniem, a lista funduszy zmienia się co roku. I tak opłacany przez wszystkich pracodawców Fundusz Pracy wypłaca m.in. wynagrodzenia lekarzom-rezydentom, Fundusz Reprywatyzacji dotował m.in. Telewizję Polską i Polskie Radio, a Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej był wydatkowany m.in. na dotacje dla uczelni ojca Rydzyka, zakup sprzętu dla Ochotniczej Straży Pożarnej i ustawową działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Komunikat FOR 15/2018⁵).

Niepewność w systemie emerytalnym

Wciąż nie jest znana wysokość składek emerytalnych i rentowych w 2019 roku. Nie wiadomo, czy nadal będzie obowiązywał limit 30-krotności składek emerytalno-rentowych w ZUS oraz czy wejdą w życie Pracownicze Plany Kapitałowe.

Losy limitu składek emerytalno-rentowych ZUS zależą od decyzji Trybunału Konstytucyjnego. Uchwalona przez Sejm ustawa z 15 grudnia 2017 roku znosi limit od 2019 roku, jednak została ona skierowana przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, który dotąd nie rozstrzygnął sprawy. Zgodnie z szacunkami rządowymi wejście w życie ustawy będzie oznaczało wzrost obciążenia składkami emerytalno-rentowymi o 5,5 mld zł, z czego ok. 3,2 mld zł zapłacą pracodawcy, a 2,3 mld zł oddadzą pracownicy (Komunikat FOR 24/2017⁶).

Ustawa powołująca Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) nie została jeszcze uchwalona, jednak zgodnie z planami rządowymi PPK mają zacząć funkcjonować od połowy 2019 roku. W pierwszym roku programem zostaną objęte tylko największe firmy, dla których będzie wiązało się to z kosztem ok. 0,9 mld zł (w warunkach cen z 2019 r.). Do tego należy doliczyć składki po stronie pracowników (ok. 1,2 mld zł). O ile uczestnictwo pracowników będzie dobrowolne (choć zostaną zapisani automatycznie, to będą mogli się wypisać), a zatem można dyskutować, czy ich składki należy doliczyć do rosnących obciążeń fiskalnych, to już uczestnictwo pracodawców będzie obowiązkowe (Analiza FOR 10/2018⁷).

⁵ <https://for.org.pl/pl/a/6041,komunikat-15/2018-kolejny-podatek-tym-razem-obciazajacy-kierowcow>

⁶ <https://for.org.pl/pl/a/5650,komunikat-24/2017-zniesienie-limitu-30-krotnosci-skladek-zus-dalsze-dokrecanie-srubby-podatkowej-i-cios-w-innowacyjnosci>

⁷ <https://for.org.pl/pl/a/6212,analiza-10/2018-pracownicze-plany-kapitalowe-nie-zastapia-dluzszego-wieku-emerytalnego>

Wnioski

Rząd PiS nie wykorzystuje dobrej koniunktury do wprowadzenia istotnych reform strukturalnych w budżecie na 2019 rok. Wprowadzane obniżki podatków (obniżony CIT i „mały ZUS”) nie pociągają za sobą dużych kosztów fiskalnych, ale też nie rozwiązują istotnych problemów – tworzą wręcz nowe, ograniczając wzrost przedsiębiorstw i wypychając pracowników na samozatrudnienie. Obok reklamowanych przez rząd obniżek znacznie większe skutki fiskalne ma kontynuacja polityki podnoszenia podatków: zamrożenie progów PIT, zmiany zasad CIT, utrzymywanie podwyższonych stawek VAT. Do tego należy dodać rosnącą liczbę paropodatków („opłata recydingowa”, „opłata emisyjna”, „danina solidarnościowa”).

Polskie finanse publiczne pozostają nieprzygotowane na spowolnienie gospodarcze, które przy braku reakcji rządu spowoduje wzrost deficytu. Choć wiele zależy od struktury spowolnienia gospodarczego, to należy się spodziewać, że będzie mu towarzyszył spadek wpływów podatkowych. Jednocześnie wolniejszy nominalny wzrost PKB sprawi, że relatywny ciężar wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych będzie rósł, a problemy dodatkowo pogłębi uchwalony przez rząd PiS stopniowy wzrost wydatków na ochronę zdrowia i wojsko w relacji do PKB. Co więcej, w warunkach spowolnienia nominalnego tempa wzrostu PKB pole manewru do dalszego relatywnego ograniczania poszczególnych wydatków bez trudnych politycznie nominalnych cięć będzie coraz mniejsze.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR

tel. 500 494 173

e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek

Główny ekonomista, wiceprezes zarządu FOR

e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Rafał Trzeciakowski

Ekonomista

e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [t/@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)