



Analiza Instytutu Sobieskiego nr 77, październik 2015 r.

dr Marek Dietl, Marek Lachowicz

Jak spełnić obietnice wyborcze?



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
[www.fb.com/InstytutSobieskiego](https://www.facebook.com/InstytutSobieskiego)

Jak spełnić obietnice wyborcze?

Wybory parlamentarne w Polsce nadciągają wielkimi krokami. Polacy zdecydują, kto będzie sprawował władzę w kraju przez najbliższe cztery lata. Jak zwykle w okresie przedwyborczym, politycy starają się zdobyć elektorat przy pomocy różnorodnych obietnic, mających na celu, przynajmniej teoretycznie, podniesienie poziomu życia obywateli. Najczęściej, krótkoterminowy wpływ większości z tych propozycji na finanse publiczne jest *stricte* negatywny. Długoterminowo jednakże, mogą one przynieść szereg korzyści, niekoniecznie bezpośrednio mierzalnych ekonomicznie. Przykładowo, wspieranie rodzin wielodzietnych, choć kosztowne, może przynieść poprawę sytuacji demograficznej, a co za tym idzie zwiększyć rozmiar rynku i zwiększyć wzrost gospodarczy. W tym artykule skupiamy się jednak na omówieniu krótkoterminowego wpływu obietnic wyborczych na finanse publiczne.

Wpływ realizacji obietnic wyborczych na gospodarkę

Obietnice wyborcze oparte są o prosty schemat, według którego środki publiczne przeznaczone są na wsparcie określonej grupy społecznej. Wybór beneficjenta zależy najczęściej od aktualnych sympatii społeczeństwa, co ma zapewnić jak najwięcej głosów w wyborach. Niestety, każdy taki transfer środków niesie ze sobą określone konsekwencje. Przedstawione zostanie to poniżej na przykładzie hipotetycznej zmiany (obecnie nieobiecywanej przez jakąkolwiek partię).

Założmy obniżkę efektywnej stawki PIT (pominąwszy kwotę wolną od podatku) z 10,34% na 10%. Efektem tej zmiany będzie spadek wpływów do budżetu o około 2,2 mld zł¹, które pozostaną do dyspozycji najbogatszych obywateli. Zakładamy, że z tej kwoty 1,75 mld zł zostanie wydanych na towary i usługi (a reszta, czyli 0,45 mld zostanie zaoszczędzona). W maksymalnym uproszczeniu doprowadzi to do wzrostu PKB o 8,75 mld zł. Do systemu finansów publicznych „wróci” w formie wyższych dochodów

¹ Założenia: spadek efektywnego podatku bez kwoty wolnej z 10,34% na 10%, krańcowa skłonność do konsumpcji na poziomie 0,8%. Stosunek podatki razem/PKB = 0,17394; PKB na poziomie 1 724 723 mln zł, zakładamy utrzymanie stosunku podatki/PKB przy wzroście PKB o 8,75mld zł, co daje razem ok. 1,5 mld zł tytułem wpływów podatkowych. Maksymalne uproszczenie kalkulacji związanych z mnożnikiem.

tytułem pozostałych podatków około 1,5 mld zł, co sprawi, że cała operacja będzie kosztować około 700 mln zł (2,2 mld – 1,5 mld, które powróciło w formie podatków).

Zważywszy na to, że realne szanse na zwycięstwo mają dziś jedynie PiS oraz PO, większość z potencjalnie zrealizowanych obietnic będzie pochodzić z ich programów. Podstawowe obietnice wyborcze Prawa i Sprawiedliwości to 500 zł miesięcznie na każde dziecko w rodzinach z co najmniej dwójką dzieci, podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8000 zł oraz przywrócenie wieku emerytalnego do 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Już dwie pierwsze obietnice będą wymagały znalezienia w kasie państwa 40-50 mld zł², co, po uwzględnieniu wpływu na koniunkturę gospodarczą, zmniejszy się prawdopodobnie do poziomu 30 mld zł³. Plany Platformy Obywatelskiej zakładają zastąpienie obecnego systemu płatności PIT i ZUS jednolitą opłatą, zależną od sytuacji rodziny. Gdyby zastąpić wszystkie płatności z tytułu ZUS, PIT, NFZ jedną daniną, nie doprowadzając jednocześnie do zwiększenia deficytu budżetowego, to powinna ona wynieść 39% kosztu zatrudnienia. Zgodnie z planami Platformy, jedynie najbogatsi mają płacić 39,5% podatku od dochodów, a do daniny ma zostać dodatkowo wbudowany komponent prorodzinny⁴. Według partyjnych szacunków koszt dla finansów publicznych wyniesie ok. 10,2 mld zł. Dodatkowo PO proponuje obniżkę VAT o 1 pkt procentowy, czego koszt szacuje na 6,5 mld zł.⁵ Całkowity koszt propozycji Platformy jest jednakże trudny do wyliczenia z uwagi na dość dużą ich ogólnikowość, można jednakże zakładać, że ostatecznie będą one porównywalne do kosztu propozycji PiS⁶.

² Podwyższenie kwoty wolnej do 8000 złotych oznacza zmniejszenie dochodów budżetu centralnego, samorządów oraz NFZ o około 21,5 mld złotych. Do tego zaproponowanie 500 złotych dla każdego dziecka w rodzinach o co najmniej dwójce dzieci oraz tych, które są gorzej sytuowane oznacza wsparcie dla 3-4 mln rodzin/obywateli?, czyli roczny koszt dla budżetu między 18 a 24 mld złotych.

³ Przy założeniach analogicznych jak w przypisie 1.

⁴ Jakkolwiek Platforma Obywatelska nie definiuje, co konkretnie wchodzi w skład tego komponentu.

⁵ Źródło wyliczeń PO: <http://wybory.platforma.org/program>, s. 12.

⁶ Oszacowanie kosztów propozycji Platformy Obywatelskiej jest bardzo trudne. Według V Przedwyborczego Raportu Centrum Analiz Ekonomicznych CenEA, pomysłów PO nie da się ocenić z powodu braku szczegółów. Na podstawie propozycji oraz wystąpień polityków PO i członków rządu wnioskujemy, że planowane jest wprowadzenie jednej składki obejmującej wszystkie daniny publiczne. Taka jedna, składka wg naszych wyliczeń musi wynieść 39% kosztu zatrudnienia, aby była neutralna dla systemu finansów publicznych zakładając absolutny brak ulg i wyjątków tudzież kwot wolnych. Jeśli PO zakłada, że skala będzie od 10% do 39,5% oraz system preferencji dla rodzin (wspólne rozliczanie z dziećmi) to koszty dla finansów publicznych wyniosą około 43 mld złotych pod warunkiem, że wszyscy podatnicy, którzy rozliczają się samodzielnie oraz tacy, którzy rozliczają się z drugą osobą w gospodarstwie domowym oraz mają dochód na osobę powyżej 70% średniej krajowej zapłacą wyższe

Potencjalne źródła finansowania obietnic

Skąd wziąć środki na realizację obietnic wyborczych? W obecnej sytuacji gospodarczej Polski jest to zadanie niełatwe. Deficyt budżetowy przekracza 40 mld zł, a dług publiczny wynosi 826,8 mld zł⁷. W takiej sytuacji nie można znacząco zwiększać zadłużenia Państwa.

Oczywiście, z problemem tym można próbować sobie poradzić przy pomocy prostych rozwiązań, na przykład podnosząc VAT na wszystkie towary i usługi do poziomu 25%. Ostatnie doświadczenia, np. spadek dochodów z VAT w roku następującym po podwyżce stawek o 1 pkt procentowy, pokazują jednakże, że zwykłe podwyżki podatków okazują się mało skuteczne.

Źródło pierwsze: ograniczenie tzw. luki VAT

Pozornie najprostszym sposobem na zdobycie dodatkowych środków publicznych, nie wymagającym obciążenia całego społeczeństwa, jest poprawa ściągalności podatków, w szczególności VAT. Według raportu PwC, w 2012 wielkość tzw. luki podatkowej VAT, tj. wielkość dochodów niewpływających do kasy państwa, wyniosła 36,5 mld zł⁸. Kwota ta w teorii umożliwiłaby sfinansowanie obietnic wyborczych zwycięskiej partii bez zwiększania już istniejących obciążeń, szczególnie, że analiza wartości dodanej wytworzonej w gospodarce wskazuje, że obecna wielkość luki VAT to między 50 a 70 mld złotych⁹. Do rozsądnych pomysłów na ograniczenie luki VAT należą deregulacja przepisów, ustalenie jednolitej stawki i większa kontrola nad zwrotem VAT za eksport.

Źródło drugie: zmniejszenie tzw. szarej strefy

podatki. Gospodarstwa domowe (poza najbardziej zamożnymi) wychowujące dzieci będą wtedy płacić niższe daniny niż obecnie. Otwartą kwestią jest, jak te niższe daniny przełożą się np. na wysokość emerytur, ale ten aspekt celowo pomijamy.

⁷ Dane za rocznymi wskaźnikami makroekonomicznymi GUS.

⁸<http://www.pwc.pl/pl/publikacje/assets/luka-podatkowa-w-vat-jak-to-zwalczac-raport-pwc-2014-01-14.pdf> s. 5.

⁹ Bardzo uproszczona kalkulacja: Produkt Krajowy Brutto (PKB) to suma wartości dodanej wytworzonej w gospodarce (w przypadku usług publicznych to koszty tych usług). Część składników nie jest objęta VAT np. usługi publiczne czy finansowe. Łącznie wartość wynosi około 1,2 bln zł. Efektywny VAT w gospodarce (w zależności od źródła) szacowany jest na 14-18%. Oznacza to, że dochody budżetu z VAT powinny wynieść między 170 a 190 mld zł. Obecnie zbierane jest około 120 mld zł, czyli luka wynosi między 50 a 70 mld zł.

Inną mało kontrowersyjną opcją jest ograniczenie tzw. szarej strefy, której wielkość w 2013, według wyliczeń GUS, wyniosła 214 mld zł., a po korektach IBnGR urasta aż do 352 mld¹⁰. Journal of Money Laundering Control podaje, że wynosi ona ponad 23% PKB, a już w 2009 straty szacowano na aż 30,6 mld Euro¹¹. Bez wątplenia, ograniczenie szarej strefy przyniosłoby państwu spore korzyści. Niestety ciężko je dokładnie oszacować, gdyż choć szara strefa opiera się o obejście oficjalnych procedur, to jednakże nie oznacza *stricte* negatywnego wpływu na finanse państwa. Przykładowo firma X może zatrudnić na czarno Jana Nowaka płacąc mu 1500 zł „do ręki”. Mężczyzna uzyskuje dochód, który przeznaczą w znacznym stopniu na konsumpcję, zasilając tym samym budżet. Wymuszenie na firmie X legalizacji zatrudnienia, może spowodować, że zrezygnuje ona całkiem z usług p. Nowaka, przez co stanie się on bezrobotny i nie będzie już generował dochodów budżetowych własną konsumpcją. Proste mnożenie pokazuje jednak, że ograniczenie strat o zaledwie 10% spowoduje wzrost dochodów budżetowych o ok. 10-12 mld zł.

Źródło trzecie: podwyżka VAT

Podwyżka VAT, jakkolwiek mało prawdopodobna ze względu na jej brak popularności wśród społeczeństwa, jest możliwa do przeprowadzenia¹². Wprowadzenie wyżej wspomnianego jednolitego VAT-u na poziomie 25% powinno przynieść Polsce około 275 mld zł przy podstawie podatkowej na poziomie 1,1 bln zł w 2014.¹³ Naturalnie, całość tych pieniędzy nie trafi do budżetu, choćby z uwagi na rozszerzenie się szarej strefy. Warto zauważyć, że korekta VAT posiada dość ważną zaletę, mianowicie jest stosunkowo neutralna politycznie. Dyskusje na temat jego podwyżki zwykle nie są tak żywiołowe jak w przypadku PIT-u. Przyczyną tego jest fakt, iż obywatel posiada wpływ na swój poziom wydatków w danym miesiącu, własną konsumpcją regulując poziom

¹⁰ <http://www.ibngr.pl/content/download/1635/17099/file/Szara%20Strefa%20-%20Raport%20IBnGR.pdf>.

¹¹

<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/JournalofMoneyLaunderingControl.pdf>.

¹² Partie polityczne w swoich programach nie wspominają o podwyżce VAT. PO planuje go obniżyć, PIS planuje deregulować, nie wspominając o podwyżce.

¹³ Wyliczenia własne na podstawie:

http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5480/6/9/1/rn_rachunki_kw_pkb_2009-2014.pdf.

danin tytułem VAT, które wpłaca do kasy państwa, podczas gdy PIT jest narzucany odgórnie przez państwo.

Źródło czwarte: zwiększenie PIT

Kolejną metodą sfinansowania obietnic wyborczych byłaby podwyżka PIT. Stanowi to jednak bardzo drażliwy społecznie temat, stąd jakiegokolwiek propozycje zwiększenia stopy opodatkowania wiązałyby się z ogromnymi protestami i znaczącym spadkiem poparcia dla partii rządzącej.

Źródło piąte: reforma CIT

Piątą opcją są zmiany w CIT, które mogą zostać przeprowadzone na dwa sposoby. Pierwszy z nich to zastąpienie obecnej podstawy wyliczania CIT-u przychodami pomniejszonymi o koszty płacowe i amortyzację. W takim ujęciu już przy stawce 1,25% deficyt budżetowy pozostałby na podobnym do obecnego poziomie, a stawka 3,5% spowodowałaby powstanie dodatniego salda budżetu państwa, czyli zapewniłaby ponad 40 mld zł ekstra¹⁴.

Drugą metodą jest wprowadzenie podatku minimalnego. Jeśli CIT jest niższy niż 1% przychodów ze sprzedaży, to firma płaciłaby podatek dokładnie w tej wysokości. Rozwiązanie to byłoby szczególnie adekwatne w przypadku największych firm. Przy stopie 1% przyniósłby on około 10,5 mld zł dodatkowego dochodu do budżetu, jeżeli wprowadzono by go dla przedsiębiorstw o przychodach ze sprzedaży przekraczających 500 mln zł¹⁵.

Inne źródła finansowania

Zamiast podwyższać istniejące podatki można rozważyć wprowadzenie nowych. Przykładem są tu tzw. podatki branżowe. Wadą ich jest to, że wbrew pozorom nie stanowią one kamienia filozoficznego, który zapewni budżetowi nieskończone pokłady złota.

¹⁴ Dane na podstawie oficjalnych danych M. Fin i GUS. Podstawa podatkowa wyliczana jako przychód minus amortyzacja minus koszty płacowe czyli 2404,674 mld zł. Dodatkowy współczynnik korekcyjny =0,8. Podatek wyliczany na zasadzie podstawa*współczynnik*stawka podatku.

¹⁵ Szacunkowy podatek wyliczony na podstawie listy przychodów 1000 największych firm w Polsce (suma przychodów firm objętych podatkiem * 1%)

Sieci handlowe

Przykładem może być podatek dla sieci handlowych o przychodach przekraczających 500 mln zł rocznie. Przy stawce 1% od przychodów przyniesie on budżetowi zaledwie 1,4 mld zł¹⁶, co każe zadać podstawowe pytanie, czy rozrost biurokracji niezbędny do jego ściągnięcia czyni całą sprawę wartą zachodu? Bezsprzeczną zaletą podatków branżowych jest jednak wysokie poparcie społeczne, utrzymujące się pomimo gróźb podwyżek cen, za które zapłacą konsumenci. Co więcej, z wyliczeń rady miasta Derby wynika, że 95% pieniędzy zostawionych w zagranicznym hipermarkecie opuszcza gospodarkę na dobre. W przypadku kupców lokalnych współczynnik ten wynosi jedynie 50%¹⁷.

Oczywiście sieci handlowe to nie jedyna branża, w której można by zastosować podatek branżowy. Często wymienianymi kandydatami są także: bankowość, ubezpieczenia oraz obrót instrumentami finansowymi. Można jeszcze rozważać inne branże np. związane z usługami użyteczności publicznej bądź infrastruktury, ale jest to wtedy bardziej ryzykowne.

Rynki finansowe

Podatek Tobina zakłada opodatkowanie transakcji na rynkach finansowych. Obecnie, Komisja Europejska planuje wprowadzić go, z pewnymi ograniczeniami, w części krajów wspólnoty, w wysokości 0,1% od transakcji na akcjach i obligacjach oraz 0,01% od transakcji na instrumentach pochodnych. Wstępne szacunki mówią o ok. 320 mln zł przychodów do budżetu Polski, jeżeli stawki wyniosłyby odpowiednio 0,14% i 0,07%¹⁸. Jeżeli natomiast opodatkowano by pojedyncze transakcje, to każdy grosz podatku przyniósłby budżetowi 0,2 mln zł¹⁹. Zanim jednakże uderzy się w giełdę, należy się głęboko zastanowić, czy ideały Robin Hooda sprawdzają się w rzeczywistości. Badania wykazują, że nie - efekt jest najczęściej odwrotny od zamierzonego. Podatek Tobina

¹⁶ Wyliczenia własne oparte o listę 1000 największych firm. Podstawa podatkowa = przychody (ok. 143 mld PLN).

¹⁷ Za: <http://www.bbc.com/news/business-28495631>.

¹⁸ Za: http://www.politykainsight.pl/en/security/_resource/multimedia/20077970.

¹⁹ Dane dot. liczby transakcji za <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rozwoj2013.pdf>.

destabilizuje ceny, zmniejsza płynność rynku, powoduje ucieczkę podmiotów na inne rynki, a w krańcowych przypadkach obniża wręcz wpływy z podatków²⁰.

Banki

Podatek bankowy jest ostatnio bardzo popularnym rozwiązaniem. Dla podstawy podatkowej równej zobowiązaniom wyliczonym według kosztu amortyzacyjnego, podatek w wysokości zaledwie 0,8% przyniósłby budżetowi około 9 mld zł²¹, a zaznaczyć należy, że nie jest to jedyny sposób na obciążenie banków. Jeszcze do niedawna wprowadzenie podatku bankowego w jakiejś postaci wydawało się być pewne, ale obecnie należy się zastanowić, czy przy chęci pomocy frankowiczom, uderzającej przecież w banki, dodatkowe podatki nie spowodowałyby destabilizacji sektora finansowego. Z drugiej strony, polskie regulacje dotyczące ryzyka są znacznie ostrzejsze niż w reszcie Unii Europejskiej. Warto rozważyć ich niewielkie poluzowanie, choćby z uwagi na pozytywny wpływ dostępności kredytów na rozwój gospodarki, co w efekcie można by powiązać właśnie z podatkiem bankowym.

Zakłady ubezpieczeniowe

Podatek ubezpieczeniowy obliczany byłby z podstawy podatkowej równej składce przypisanej brutto pomniejszonej o ubezpieczenia obowiązkowe. Podstawa ta wyniosłaby ok. 52 mld zł, a stawka 3% spowodowałaby wpłynięcie do budżetu około 1,5 mld zł. Problem stanowi niska efektywność. Dopiero wysokie stawki dałyby znaczące wpływy do budżetu państwa, ale ich negatywnym skutkiem byłby znaczny wzrost ceny ubezpieczeń²².

Majątki najzamożniejszych obywateli

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby dodatkowe opodatkowanie majątku obywateli. Zmiany takie muszą być jednakże przeprowadzone nader ostrożnie, mimo powszechnego przekonania, że osoby lepiej sytuowane mogą sobie pozwolić na wyższe daniny. Nie można oczekiwać, że niewielki odsetek ludzi najlepiej zarabiających będzie

²⁰ Chociażby http://miscellanea.ujk.edu.pl/data/Oferta/Pliki/410_15-M.Gajda-Kantorowska.pdf

²¹ Podstawa podatkowa równa 1186 mld zł.

²² Wyliczenia własne na podstawie:

https://www.knf.gov.pl/Images/Raport_sektor_ubezpieczen_IV_2014_tcm75-41369.pdf.

w stanie wygenerować nieskończony strumień dochodów podatkowych. Istnieją jednak podatki płacone co prawda przez wszystkich, ale bardziej uderzające w ludzi zamożnych. Na przykład, podatek od metrażu mieszkań płatny miesięcznie od metra kwadratowego przyniesie budżetowi 12,15 mld zł za każdą złotówkę stawki podatkowej²³. Do jego zalet należy przede wszystkim jego relatywna uczciwość. Więcej płaciłyby osoby zamożne, posiadające duże lokale, podczas gdy osoby gorzej sytuowane, mieszkające w niewielkich kwaterach obciążone zostałyby w mniejszym stopniu. Podobnym typem daniny jest podatek od pojemności silnika – w wysokości 1 gr miesięcznie za każdy cm³ pojemności silnika powyżej 500 przyniosłby budżetowi około 2 mld zł rocznie²⁴. Ponownie, osoby posiadające drogie auta, o dużych silnikach, płaciłyby znacznie więcej niż właściciele typowego Fiata bądź Skody.

Naprawić, nie obciążać.

Oczywiste jest, że obietnice wyborcze najczęściej pozostają na politycznych łąkach asfodelowych, aż do następnych wyborów. Jednakże przy obecnych nastrojach społecznych jest bardzo prawdopodobne, że przynajmniej z ich części rządzący zostaną rozliczeni. To, skąd zostaną na nie pozyskane środki, pozostaje sprawą otwartą. Opcji jest kilka, od reformy istniejących podatków po wprowadzenie nowych. Warto zmienić filozofię pobierania podatków, poprawić ich ściągalność i uprościć procedury. Samo ograniczenie luki podatkowej VAT o 50% i strat tytułem szarej strefy o 10% przyniesie budżetowi dodatkowe 30 mld zł. bez obciążania obywateli, czy przedsiębiorstw²⁵. Naturalnie zadanie to nie jest proste. Polski system podatkowy jest dość nieefektywny i obciążony regulacjami, zatem być może w celu jego naprawy niezbędna będzie kompleksowa reforma i zbudowanie go od podstaw. Zajmie to niewątpliwie sporo czasu. Niestety, wyborcy najczęściej oczekują natychmiastowych rezultatów, zatem bardziej prawdopodobne jest, że politycy wybiorą łatwiejszą opcję, a nas czekają nowe podatki.

²³ Założenia: liczba ludności w Polsce = 38,5 mln; metraż mieszkania na osobę = 26,3 mkw; łączny metraż mieszkań = 1012,55 mln mkw. Stawka podatkowa = 1zł/miesiąc.

²⁴ Założenia: średnia pojemność silnika w samochodach = 1600cc, średnia ilość samochodów = 15 mln; stawka podatku = 1gr/miesiąc; próg pojemności wolnej od podatku = 500cc.

²⁵ Wyliczone na podstawie danych z niniejszego tekstu.