

# OPINIA ZLECONA

Warszawa, 12 listopada 2002 r.

## **Budżet 2003 (projekt) – opinia**

### 1. Założenia makroekonomiczne

Założenia makroekonomiczne przyjęte w projekcie budżetu wskazują, iż rząd zakłada m. in.

- wzrost spożycia indywidualnego – odpowiednio o 2,6 % w roku 2002 i 3,2 % w roku 2003
- wzrost spożycia zbiorowego – odpowiednio 1,5 i 1,4 %
- wzrost popytu zagranicznego przekładający się na wzrost eksportu w 2003 r. o 8,5 %
- wzrost importu w 2003 r. o 7,8 %
- nakłady inwestycyjne wzrosną w 2003 roku o 5,6 % wobec spadku w 2001 o 5,5 %
- stopa bezrobocia na koniec 2002 roku ukształtuje się na poziomie 18,7 % - liczba bezrobotnych wyniesie ok. 3 350 tys. osób
- stopa bezrobocia na koniec 2003 roku ukształtuje się na poziomie 17,7 – 18,3 % - liczba bezrobotnych wyniesie 3 200 – 3 300 tys. osób.
- dynamika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyniesie w 2003 roku średniorocznie 104,0
- dynamika wynagrodzeń w gospodarce narodowej wyniesie średniorocznie 103,5 w 2003 roku.
- średnioroczna dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie w 2003 roku 102,3
- produkt krajowy brutto wzrośnie o 3,5 %

Należy zwrócić uwagę, iż założone wskaźniki oznaczają istotny wzrost wobec realnych wskaźników odnotowanych w gospodarce w pierwszych II kwartałach 2002 roku.

I tak:

- przeciętne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wzrosło w omawianym okresie o 1,7 %
- spożycie indywidualne wzrosło w I kwartale br. o 3,5 % wobec analogicznego okresu roku 2001

- nakłady brutto na środki trwałe spadły w I kwartale o 13,3 % wobec I kwartału 2001
- prognozy wzrostu gospodarczego strefy Eurolandu, a zwłaszcza Niemiec zostały zmniejszone zarówno na rok 2002 jak i 2003
- eksport (liczony w złotych) w ciągu pięciu pierwszych miesięcy br. był wyższy od analogicznego okresu roku ubiegłego o 1,1 %, zaś licząc w dolarach o 0,2 %
- import (liczony w złotych) w ciągu pięciu pierwszych miesięcy br. był wyższy o 0,9 %, licząc w dolarach nie uległ zmianie
- poprawie uległ wskaźnik terms of trade – głównie na skutek obniżek cen importowanej ropy naftowej

W takiej sytuacji należy liczyć się z następującymi zjawiskami:

- a) wywoływanie impulsu inwestycyjnego przekładać się będzie na wzrost importu inwestycyjnego
- b) w efekcie wzrostu cen surowej ropy naftowej w III i IV kw. br. należy liczyć się z pogorszeniem wskaźnika terms of trade
- c) nadal utrzymywała się będzie relatywnie niska skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania w sektorze bankowym
- d) zgodnie z prognozami rządu nastąpi spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych
- e) utrzyma się wysoka podaż rządowych papierów skarbowych
- f) fundusze (FUS, Fundusz Pracy) rozpoczną zaciąganie pożyczek na rynku
- g) wzrośnie zadłużenie sektora samorządowego
- h) w związku z akcesją do Unii oraz korzystnym oprocentowaniem papierów wartościowych sektora publicznego utrzyma się presja na aprecjację złotego wobec Euro

W tej sytuacji trudno oczekiwać aby wzrost eksportu był głównym czynnikiem pobudzania koniunktury w Polsce. Raczej rolę taką odegrać ma wzrost popytu wewnętrznego. Wzrost popytu inwestycyjnego, nawet jeżeli prognoza budżetowa zostanie zrealizowana oznacza przywrócenie poziomu inwestycji z roku 2001, które były o 15 % niższe niż rok wcześniej.

## 2. Dochody

Warto zwrócić uwagę, iż założenia w zakresie prognozy wzrostu gospodarczego i poziomu inflacji trudno uznać za ostrożne. Nawet dopuszczalny błąd planistyczny oznaczał będzie w tej sytuacji znaczące konsekwencje dla perspektywy osiągnięcia planowanych dochodów. I tak, jeżeli wzrost gospodarczy w roku 2003, jak uważa większość analityków, wyniesie 3,0%, zaś dynamika średnioroczna cen konsumpcyjnych utrzyma się na poziomie roku 2001, podobnie zresztą jak dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu i nakładów inwestycyjnych, to budżet osiągnie niższe dochody o kwotę 2 776,2 mln zł.

To zresztą nie jedyne wątpliwości w zakresie realności założonych dochodów budżetowych. I tak tradycyjnie już założono wzrost ściągalności zobowiązań podatkowych, które mają przysporzyć dodatkowych dochodów.

I tak:

- z tytułu podatków od towarów i usług - 1 200 mln zł
- z tytułu podatku akcyzowego - 400 mln zł

- z tytułu podatku od osób fizycznych - 250 mln zł  
 Łącznie: 1 850 mln zł.

Warto odnotować, iż w ciągu pierwszych 5 miesięcy br. nastąpił wzrost zaległości podatkowych o 50,85 %. W poprzednich latach również zakładano poprawę ściągłości podatków. Jednak nigdy tych założeń nie udało się zrealizować.

Również dużą niewiadomą są dochody budżetowe z tytułu abolicji podatkowej (600 mln zł) oraz opłaty restrukturyzacyjnej – 1 323,8 mln zł. A zatem nawet jeżeli założyć, iż rządowe prognozy w zakresie wzrostu dochodów podatkowych zostaną w pełni zrealizowane, to i tak mamy do czynienia z kwotą 3 773,8 mln dochodów, których zrealizowanie będzie wątpliwe.

Warto zwrócić uwagę, iż wątpliwe dochody wraz z możliwym błędem planistycznym dają łącznie dochody niższe o 6 550 mln zł, czyli niemal tyle ile rząd umieścił w rezerwach celowych (7 090 mln zł).

### 3. Dług publiczny i deficyt ekonomiczny

Warto zwrócić uwagę, iż tylko w ciągu lat 2001 – 2003 wielkość długu publicznego wraz z przewidywanymi wypłatami z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego w relacji do PKB ma wzrosnąć z 43,2 % w roku 2001 do 52,5 % w roku 2003. W wymiarze realnym oznacza to wzrost o 100 118,5 mln zł, czyli o 32 % wobec roku 2001. Statystycznie na każdego Polaka oznacza to wzrost o 2592 złote. W rzeczywistości kwota ta równa się wyższym ciężarom podatkowym w przyszłości.

Rząd w projekcie budżetu założył deficyt ekonomiczny finansów publicznych w roku 2003 na poziomie 36,7 mld zł, co stanowi 4,7 % PKB. Mają być to wskaźniki istotnie niższe niż realizowane w roku bieżącym, gdzie wynoszą one odpowiednio – 40,6 mld zł oraz 5,5 % PKB.

Należy jednak zgłosić następujące wątpliwości:

- dotacja do FUS wzrośnie nominalnie o 2,5 %, realnie o 0,4 %. Wydaje się, iż mamy do czynienia ze znaczącym zaniżeniem dotacji zwłaszcza w sytuacji założonego wzrostu wynagrodzeń, wzrostu składek przekazywanych do OFE i wzrostu liczby pracujących.
- prawdopodobnie zaniżeniu uległy subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza wobec przyspieszenia przez rząd wprowadzenia podwyżki dla nauczycieli, której skutki budżetowe mają wynieść 1,9 mld zł (wzrost subwencji ogólnej o 1,967 mld zł)
- w przypadku planowanych dotacji budżetowych do funduszy celowych wzięto pod uwagę przypis funduszy nie zaś ich zaplanowane wpływy. W efekcie uzyskano sztuczne oszczędności.

	Przypis (mln zł)	Wpływy (mln zł)	Różnica (mln zł)
Fundusz Ubezpie. Społ.	101 927 728	100 174 396	1 753 332
Fundusz Emer.-Rent. KRUS	16 024 219	15 986 065	38 154
Razem	117 951 947	116 160 461	1 791 486

- w deficycie ekonomicznym należałoby ująć skutki umorzonego zadłużenia FUS z lat ubiegłych – łącznie na kwotę 6 mln złotych.

**Wydaje się zatem, iż znacznie bardziej realistycznym byłoby założenie deficytu ekonomicznego sektora finansów publicznych przynajmniej na poziomie roku 2002.**

#### 4. Propozycje budżetowe a wysokość obciążeń podatkowych

Posługiwanie się nominalną stopą podatkową bywa zawsze zwodnicze. Zwłaszcza zaś w badaniach porównawczych nie może prowadzić do jakichkolwiek użytecznych wniosków. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, iż stosowane w rozmaitych systemach podatkowych zasady obliczania dochodu podatkowego, stosowania odmiennych zasad szacowania tzw. fringe benefits (np. służbowy samochód, mieszkanie) czy wreszcie odmiennie ulgi i zwolnienia podatkowe czynią jakiegokolwiek porównania bezużytecznymi. O ile nie zastosuje się miar ułatwiających porównania. Jedną z nich zaproponowaną przez Enrique Mendozę, Assafa Razina i Lindę Tesar (Effective tax rates in macroeconomics cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption, Journal of Monetary Economics 34 (1994), s. 297-323) wykorzystam dla naszych porównań. W tym celu musimy obliczyć efektywne opodatkowanie konsumpcji, wynagrodzeń oraz kapitału w Polsce w latach 1993-2000, wg następujących wzorów:

##### a. Efektywne opodatkowanie konsumpcji

$$T(c) = [5110 + 5121/C + G - GW - 5110 - 5121] \times 100$$

gdzie:

T(c) – stopa efektywnego opodatkowania konsumpcji

5110 – opodatkowanie towarów i usług, w tym cła nałożone na towary konsumpcyjne

5121 – podatki akcyzowe

C – wydatki konsumpcyjne sektora gosp. domowych

G – konsumpcja sektora rządowego i samorządowego

GW – wynagrodzenia wypłacane pracownikom sektora rządowego i samorządowego

##### b. Efektywne opodatkowanie wynagrodzeń

Średnie opodatkowanie dochodów gospodarstw domowych

$$T(h) = [1100/OSUPE + PEI + W] \times 100$$

gdzie:

T(h) – średnie opodatkowanie dochodów gospodarstw domowych

1100 – opodatkowanie dochodów, dochodów kapitałowych i zysków osób fizycznych  
OSUPE – nadwyżka operacyjna prywatnych podmiotów gospodarczych nie mających osobowości prawnej

PEI – dochód gospodarstw domowych z majątku i działalności gospodarczej

W – dochód gospodarstw domowych z wynagrodzeń

Efektywne opodatkowanie wynagrodzeń oblicza się wg wzoru:

$$T(1) = [T(h)W + 2000 + 3000/W + 2200] \times 100$$

Gdzie:

T(1) – efektywne opodatkowanie wynagrodzeń

2000 – wielkość składek na ubezpieczenie społeczne

3000 – opodatkowanie wynagrodzeń (payroll taxes)

2200 – wpłaty pracodawców na ubezpieczenie społeczne

### c. Efektywne opodatkowanie dochodów z kapitału

$$T(k) = [T(h)(OSUPE+PEI) + 1200 + 4100 + 4400/OS] \times 100$$

gdzie:

1200 – opodatkowanie dochodów osób prawnych

4100 – opodatkowanie nieruchomości

4400 – opodatkowanie transakcji finansowych i kapitałowych

Rok	1994	1995	1996	1997	1999	2000
Podatki pośrednie, akcyzowe i cła w mln zł (5110+5121)	31 773,1	42 089,3	54 301,4	62 289,7	79 286,3	84 750,8
Wydatki konsumpcyjne sektora gospodarstw domowych w mln zł (C)	135 388,6	184 775,9	239 763,3	293 866,6	390 473,6	440 464,2
Spożycie instytucji rządowych i samorządowych w mln zł (G)	37 491,3	50 801,7	63 428,0	75 682,5	95 586,0	106 314,0
Wydatki instytucji rządowych i samorządowych na wynagrodzenia w mln zł (GW)	24 013,2	34 213,4	43 216,3	52 418,1	67 069,3	70 144,4
Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w mln zł (1100)	17 375,6	23 511,8	26 171,9	29 941,5	33 249,1	35 025,8
Nadwyżka operacyjna prywatnych podmiotów gospodarczych nie mających formy osoby prawnej w mln zł (OSUPE)	37 734,8	67 114,5	83 602	118 661,2	129 957,9	152 110,3
Dochód gospodarstw domowych z majątku w mln zł (PEI)	2249,7	13 587,0	16 436,3	25 212,9	38 159,1	48 117,5
Dochód gospodarstw domowych z wynagrodzeń w mln zł (W)	66 979,7	91 005,8	119 089,9	148 245,7	235 797,0	253 422,6
Składki na ubezpieczenie społeczne w mln zł (2000)	25 975,0	35 215,1	45 370,0	55 800,4	139 442,1	153 436,5
Podatki dochodowe od osób prawnych w mln zł (1200)	6827,7	8837,0	10 730,3	13 264,0	15 060,4	16 867,7
Opodatkowanie nieruchomości w mln zł (4100)	1988,0	2826,6	3527,7	4426,9	6708,5	7364,9
Opłata skarbową w mln zł (4400)	594,6	747,7	1048,3	1295,8	2 064,3	1993,9
nadwyżka operacyjna gospodarki w mln (OS)	84 893,7	133 903,7	160 863,9	195 153,3	250 783,0	293 518,2
<b>Efektywne opodatkowanie konsumpcji w % (T(c))</b>	<b>27,13</b>	<b>26,43</b>	<b>25,79</b>	<b>24,44</b>	<b>23,34</b>	<b>21,63</b>
<b>Średnie opodatkowanie dochodów gospodarstw domowych w % (T(h))</b>	<b>16,24</b>	<b>13,69</b>	<b>11,94</b>	<b>10,25</b>	<b>8,23</b>	<b>7,72</b>
<b>Efektywne opodatkowanie wynagrodzeń w % (T(1))</b>	<b>55,02</b>	<b>52,39</b>	<b>50,46</b>	<b>47,89</b>	<b>57,50</b>	<b>58,11</b>
<b>Efektywne opodatkowanie dochodów kapitałowych w % (T(k))</b>	<b>18,73</b>	<b>17,52</b>	<b>16,94</b>	<b>17,29</b>	<b>15,02</b>	<b>14,20</b>

Źródło: GUS, Rocznik statystyczny 1997, 1999.; GUS, Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych 1991-1997

\* łącznie z opodatkowaniem majątku

Opodatkowanie konsumpcji w 1989 roku w krajach OECD kształtowało się następująco:

Austria	- 27,1 %
Dania	- 34,6 %
Finlandia	- 34,6 %
Francja	- 24,3 %
Grecja	- 26,3 %
Włochy	- 18,7 %
Japonia	- 6,9 %
Holandia	- 23,9 %

Hiszpania	- 17,5 %
Szwecja	- 30,9 %
St. Zjednoczone	- 5,2 % (dane dla 1988 r.)
W. Brytania	- 19,1 %

W zakresie opodatkowania konsumpcji Polska nie odbiega od krajów Unii Europejskiej. Na znacznie niższym poziomie konsumpcja opodatkowana jest w USA, Japonii i innych, pozaeuropejskich państwach OECD.

Opodatkowanie pracy i kapitału w 1988 roku w 7 badanych przez Mendozę krajach wynosiło odpowiednio:

St. Zjednoczone	- 28,5 %	40,7 %
W. Brytania	- 26,8 %	59,0 %
Francja	- 47,2 %	25,6 %
Niemcy	- 41,2 %	24,2 %
Włochy	- 40,9 %	27,5 %
Kanada	- 28,0 %	39,6 %
Japonia	- 26,6 %	56,3 %

Poziom efektywnego opodatkowania konsumpcji i dochodów kapitałowych w Polsce w ostatnich latach pozwala twierdzić, iż nasza struktura systemu podatkowego, jak i wielkość obciążeń, zbliżone są do panujących w krajach Unii Europejskiej (kontynentalnych). Jedynie opodatkowanie dochodów kapitałowych jest na znacznie niższym poziomie (nie opodatkowane dochody z inwestycji finansowych osób fizycznych). Wydaje się zatem, iż liczyć się musimy ze wszystkimi negatywnymi skutkami tego rodzaju struktury podatkowej odnotowanymi w krajach Unii. Szczególnie niepokojące są efekty nadmiernego opodatkowania pracy.

Przeprowadźmy szacunkowe wyliczenia jak w wyniku propozycji budżetowych na rok 2003 mogą ulec zmianie wskaźniki analizowane powyżej. Jako wartość daną przyjmujemy założenia w zakresie realizacji dochodów podatkowych budżetu państwa i zakładanego wzrostu wydatków na wynagrodzenia w sektorze budżetowym.

Pozostałe wielkości są szacunkiem – nadążają za nominalnym wzrostem PKB.

I tak analizowane wskaźniki kształtują się następująco:

- Efektywne opodatkowanie konsumpcji – 22,85 %
- Średnie opodatkowanie dochodów gospodarstw domowych – 7,56 %
- Efektywne opodatkowanie wynagrodzeń – 57,97 %
- Efektywne opodatkowanie dochodów kapitałowych – 12,86 %

Oczywiście powyższe wyliczenia w związku z szacunkowymi wartościami wielu pozycji mogą mieć jedynie charakter orientacyjny. Dość dobrze jednak pokazują one, iż w zakresie obciążeń podatkowych propozycje budżetowe nie stanowią przełomu. W zakresie opodatkowania efektywnego wynagrodzeń możemy mówić o utrzymaniu status quo. Jedyna zmiana wywołana prognozowanymi niższymi dochodami z tytułu podatków od osób prawnych nastąpiła w zakresie efektywnego opodatkowania dochodów kapitałowych. Wzrasta efektywne opodatkowanie konsumpcji. Warto jednak pamiętać, iż niższe tempo wzrostu wynagrodzeń w sektorze realnym niżli założone dla celów naszych szacunków wydaje się bardzo prawdopodobne,

zwłaszcza, że wpływają na to i procesy restrukturyzacyjne i sytuacja na rynku pracy. Prawdopodobnie niższa od założone będzie również nadwyżka operacyjna podmiotów gospodarczych nie mających osobowości prawnej. W sytuacji realizacji tego scenariusza należy liczyć się ze wzrostem wskaźnika średniego opodatkowania dochodów gospodarstw domowych i efektywnego opodatkowania wynagrodzeń. Tego rodzaju zjawiska mogą zaś niekorzystnie wpływać na prognozy wzrostu gospodarczego nie tylko w roku 2003 lecz również w latach następnych.

Sporządził: Marek Budzisz

Za zgodność: A.Gmaj