

Warszawa, 21 maja 2015 r.

## Komunikat FOR: Obietnice A. Dudy kosztują więcej niż B. Komorowskiego

- W Polsce polityka gospodarcza jest domeną rządu. Prezydent może jednak na nią wpływać wychodząc z inicjatywą ustawodawczą i/lub wetując ustawy uchwalone przez parlament;
- Obaj kandydaci na prezydenta zgłaszają negatywne propozycje umożliwiające wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. Andrzej Duda proponuje wyjątkowo szkodliwe cofnięcie podnoszenia wieku emerytalnego. Prezydent Bronisław Komorowski proponuje mniej szkodliwą zmianę – wprowadzenie dodatkowej możliwości przejścia na emeryturę po 40 latach udokumentowanej pracy;
- Jeżeli zgodnie z zapowiedziami minister Wóycickiej możliwość przejścia na emeryturę będzie dotyczyła tylko osób mających 40 lat składkowych, to uszczerbek dla finansów publicznych spowodowany przez takie rozwiązanie będzie znacznie mniejszy niż w przypadku obniżenia wieku emerytalnego proponowanego przez Andrzeja Dudę.

### 1. Propozycje zmian w systemie emerytalnym

Ponieważ żyjemy coraz dłużej, możemy (i powinniśmy) także dłużej pracować. O ile na początku lat 90- tych mężczyźni w Polsce pracowali niemal 2/3, a kobiety ponad połowę swojego życia, to dziś na aktywność zawodową przypada przeciętnie odpowiednio 55 i 45 proc. całości życia statystycznego Polaka. Bez zmian we wzorcach aktywności zawodowej do 2030 roku czas aktywności zawodowej spadnie dalej do 50 proc. w przypadku mężczyzn i 40 proc. w przypadku kobiet. Zmiany te wynikają przede wszystkim z dłuższego czasu przebywania na emeryturze – i tak, o ile w 1990 roku kobieta spędzała na niej 21% swojego życia, to w 2030 roku przy braku zmian będzie to już 32%<sup>1</sup>. Tak długi czas przebywania na emeryturze w połączeniu z relatywnie krótkim okresem pracy i starzeniem się społeczeństwa musiałby oznaczać istotny spadek emerytur i/lub istotne podwyżki podatków. Dlatego w 2012 roku zdecydowano się na podnoszenie wieku emerytalnego, co w tej sytuacji było najlepszym rozwiązaniem. Należy przy tym zauważyć, że zarówno instytucje krajowe (m.in. IBS, FOR) jak i międzynarodowe (OECD<sup>2</sup>) postulowały szybsze tempo podnoszenia wieku emerytalnego niż zakładała propozycja przyjęta przez Sejm. Niestety w trakcie obecnej kampanii jeden z kandydatów (Andrzej Duda) postuluje cofnięcie tej kluczowej reformy, natomiast drugi (Bronisław Komorowski) zaproponował zmiany osłabiające jej pozytywny wpływ na polską gospodarkę.

---

<sup>1</sup> Wszystkie wyliczenia za wyliczenia za Bukowski i Lewandowski (2011)

[http://ibs.org.pl/files/publikacje/pp/IBS\\_Policy\\_Paper\\_1-11\\_Wiek\\_emerytalny.pdf](http://ibs.org.pl/files/publikacje/pp/IBS_Policy_Paper_1-11_Wiek_emerytalny.pdf)

<sup>2</sup> Patrz np. <http://www.oecd.org/economy/growth/going-for-growth-poland-2015.pdf>

**Cofnięcie podnoszenia wieku emerytalnego - Andrzej Duda**

Postulat zakłada zaniechanie stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego do 67 lat i jego cofnięcie z powrotem do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ze względu na postępujące negatywne trendy demograficzne, zmiana wiązałaby się z bardzo dużym negatywnym wpływem na saldo sektora finansów publicznych, a pośrednio na koszt obsługi polskiego zadłużenia. Obliczenia z oceny skutków regulacji załączonej do ustawy podnoszącej wiek emerytalny, wskazują, że w ciągu jednej 5-letniej kadencji do 2020 roku efekt ten wyniósłby ok. 43,6 mld zł (w cenach stałych z 2014 roku). W późniejszych latach koszty te szybko rosną. Szacunek obejmuje wpływ na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, FUS, FRD, FP i FGŚP. Obliczenia były wykonane w 2012 roku, czyli przed antyreformą OFE - obecnie wpływ byłby większy ze względu na większą część składek emerytalnych trafiających do ZUS. Dla samych emerytów niższy wiek emerytalny oznacza niższe świadczenia, w szczególności w przypadku kobiet. Według szacunków Banku Światowego, dla kobiety z wyższym wykształceniem przejście na emeryturę w wieku 67 lat oznacza emeryturę równą 50% średniego wynagrodzenia, a w wieku 60 lat stopę zastąpienia wynoszącą tylko 40%. Z kolei przejście na emeryturę mężczyzny z wyższym wykształceniem w wieku 67 lat wiązałoby się ze stopą zastąpienia w wysokości 63%, a w wieku 65 lat w wysokości 57%. Podobne różnice występują w przypadku osób z niższymi poziomami wykształcenia. Niższy wiek emerytalny bezpośrednio (poprzez mniejszą aktywność zawodową) oraz pośrednio (poprzez niższą stopę inwestycji) negatywnie wpłynie na tempo wzrostu polskiego PKB, co odczujemy wszyscy, niezależnie od wieku.

**Wprowadzenie możliwości przechodzenia na emeryturę po 40 latach pracy - Bronisław Komorowski**

Wpływ proponowanej zmiany na finanse publiczne i rynek pracy będzie zależał od tego, ile osób dzięki niej będzie mogło przejść na emeryturę przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Według danych ZUS<sup>3</sup> spośród osób, którym w 2013 roku przyznano emeryturę 72,8% osób miało staż pracy krótszy niż 40 lat. Innymi słowy proponowane zmiany mogłyby mieć wpływ na moment przejścia na emeryturę tylko pozostałych 27,2% osób. Wyliczenia te dotyczą jednak tylko emerytur przyznanych według dotychczasowych zasad, ZUS nie podaje analogicznej statystyki dla osób, którym przyznano emeryturę na nowych zasadach. Nie jest też obecnie do końca jasne, co będzie wliczane do stażu pracy. Według wypowiedzi minister Wóycickiej<sup>4</sup> miałyby to być tylko lata składkowe, a więc bez okresu studiów. Takie rozwiązanie znacznie zawęzi liczbę osób, które na bazie nowych przepisów mogłyby przejść na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego. minister Wóycicka stwierdziła także, że wymagany minimalny czas pracy ma być stopniowo wydłużany z 40 do 45 lat (dokładne tempo podnoszenia nie zostało podane). Na podstawie dostępnych informacji można przypuszczać, że proponowane rozwiązania otworzą możliwość przejścia na emeryturę przed

<sup>3</sup> ZUS, Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2013 r.

<http://www.zus.pl/files/Wa%C5%BCniejsze%20informacje%20z%20zakresu%20ubezpiecze%C5%84%20spo%C5%82ecznych%202013%20r.pdf>

<sup>4</sup> Konferencja prasowa z 20 V 2015.

<http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,1273,to-propozycja-dla-osob-o-bardzo-dlugim-stazu-pracy.html>

osiągnięciem wieku emerytalnego tylko ograniczonej liczbie osób, co ogranicza negatywny wpływ zmian na finanse publiczne i podaż pracy.

## 2. Pozostałe obietnice wyborcze

Kwestie emerytalne, w obliczu starzenia się społeczeństwa, mają kluczowe znaczenie dla długookresowych perspektyw polskiej gospodarki; nie można jednak nie zauważyć innych propozycji składanych przez kandydatów. Poniżej komentujemy wybrane, najkonkretniejsze obietnice wyborcze oraz omawiamy ich wpływ na finanse publiczne.

### Andrzej Duda

**Podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł** - obecnie podatnikom rozliczającym się według skali podatkowej przysługuje 3091 zł kwoty wolnej od podatku, co obniża PIT rocznie o 556 zł ( $3091 \cdot 18\%$ ). Podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8 tys. zł obniżałoby PIT o 1440 zł, czyli o 884 zł więcej niż obecnie. W 2013 roku dochody wykazało 23,1 mln osób rozliczających się według skali podatkowej. Gdyby każda osoba rozliczająca się w ten sposób mogła w pełni skorzystać z wyższej kwoty wolnej od podatku oznaczałoby to ubytek dochodów sektora finansów publicznych o 20,4 mld zł. W praktyce jednak, część osób ze względu na niskie dochody i/lub wykorzystanie innych ulg podatkowych (przede wszystkim ulga na dzieci oraz wspólne rozliczanie małżonków) nie wykorzysta w całości podniesionej kwoty wolnej od podatku. Dlatego roczny ubytek dochodów sektora finansów publicznych należy szacować bliżej 15 mld zł i ok. 75 mld zł w trakcie jednej kadencji. Pomysł podniesienia kwoty wolnej od podatku ma pewne uzasadnienie, jednak z punktu widzenia rozwoju polskiej gospodarki, najlepiej byłoby skoncentrować takie działanie na osobach pracujących (zwiększenie aktywności zawodowej, ograniczenie szarej strefy). Jednak przede wszystkim kluczowe jest wskazanie źródeł finansowania proponowanej zmiany (mogłaby to być np. obniżka wydatków lub wzrost podatków pośrednich); bez tego, ta propozycja jest nieodpowiedzialna.

**500 zł miesięcznie na dziecko** -propozycja zakłada wypłatę 500 zł na każdego dziecko poczynając od drugiego, a w przypadku rodzin o najniższych dochodach – także na pierwsze. Według danych GUS w Polsce w 2014 roku, było ok. 7 mln osób w wieku poniżej 18 lat. Nie znając dokładnych kryteriów dochodowych zakładamy, że zasiłek ten objąłby połowę dzieci (3,5 mln osób), co oznacza, że koszt dla budżetu byłby równy 20 mld zł rocznie i 100 mld zł w trakcie kadencji.

**Przewalutowanie kredytów mieszkaniowych z franków szwajcarskich na złote** - propozycja zakłada przewalutowanie kredytów mieszkaniowych z franków na złote po kursie z dnia zaciągnięcia kredytu. Działanie takie przede wszystkim uderzy w banki, a także pośrednio w finanse publiczne, i szerzej, w gospodarkę Polski. Według szacunków KNF na danych z 2013 roku operacja taka spowoduje 44 mld zł straty w sektorze bankowym<sup>5</sup>. Liczba ta nadal jest aktualna; choć wyrażona we frankach wartość kredytów od tego czasu zmalała (efekt spłat kredytów), to ich wartość wyrażona w złotych, nie uległa istotnej zmianie (efekt osłabienia złotego). Tak duża strata może oznaczać konieczność

---

<sup>5</sup> [https://www.knf.gov.pl/Images/PRZEWALUTOWANIE\\_tcm75-35881.pdf](https://www.knf.gov.pl/Images/PRZEWALUTOWANIE_tcm75-35881.pdf).

dokapitalizowania części banków ze środków publicznych, oraz na pewno, przełoży się na bardzo istotny spadek zysków sektora i związany z tym spadek wpływów podatkowych do budżetu państwa. Straty sektora bankowego oraz niepewność prawna związana z tak daleko idącą ingerencją w umowy między bankami a klientami, mogą znacznie ograniczyć dostępność kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych i negatywnie wpływając na perspektywy rozwojowe polskiej gospodarki.

**Nowe podatki dla banków i hipermarketów** - jeżeli propozycja przewalutowania kredytów frankowych na złotowe zostanie wdrożona, sektor bankowy nie będzie miał zysków, które można by dodatkowo opodatkować. Według wyliczeń Rzeczypospolitej, największe sieci handlowe w 2014 roku miały 107,7 mld zł przychodów. Obłożenie ich 1% podatkiem dałoby rocznie dodatkowe wpływy podatkowe rządu 1 mld zł. Jeżeli jednak wprowadzeniu nowego podatku towarzyszyłoby ograniczenie innych podatków, efekt netto byłby znacznie mniejszy.

Koszt wdrożenia powyższych propozycji dla budżetu państwa i szerzej finansów publicznych (bez zmian w systemie emerytalnym omawianych w punkcie 1.) w ciągu 5 lat kadencji to 175 mld zł, co jest kwotą zupełnie niewspółmierną do proponowanych nowych podatków (kwota rządu 5 mld zł rocznie). Dla porównania deficyt sektora finansów publicznych w 2015 roku wyniesie około 50 mld zł. Tak duża skala proponowanego wzrostu deficytu finansów publicznych, w połączeniu z załamaniem w sektorze bankowym, spowoduje zbyt duży szok dla gospodarki, by było możliwe wiarygodne oszacowanie efektów pośrednich proponowanych zmian, takich jak np. zmiana wpływów z podatków wynikająca ze zmiany popytu w gospodarce.

### **Bronisław Komorowski**

**Pierwsza praca** – istotą propozycji jest subsydiowanie etatów - ok. 100 tys. osób przed 30 rokiem życia. Firma zobowiązałaby się zatrudnić taką osobę na umowę o pracę na 2 lata, a w zamian otrzymywałaby, przez pierwszy rok, subsydiowanie wynagrodzenia w wysokości nieco ponad 2,1 tys. zł miesięcznie. Taka kwota równoważna jest zarobkom netto w wysokości ok. 1300 zł. Przy tych założeniach, zgodnie z szacunkami koalicji rządzącej, koszt postulatu wyniósłby 2,6-2,7 mld zł rocznie. Propozycja ta budzi bardzo duże wątpliwości – zamiast tworzenia warunków dla przedsiębiorstw, które zachęciłyby je do tworzenia większej ilości miejsc pracy, problem próbuje się obejść bezpośrednią dotacją. Nie są znane szczegóły mechanizmu wyboru osób i przedsiębiorstw mogących skorzystać z programu.

**Wsparcie innowacyjności** – w projekcie, znaczące z punktu widzenia finansów publicznych byłoby wprowadzenie ulgi w podatku CIT, gdyż np. rynek *venture capital* w Polsce jest tak mały (153 mln euro w 2012 r.), że całkowite zwolnienie spółek inwestujących jedynie w innowacyjne projekty z CIT byłoby nieodczuwalne dla budżetu państwa. Koszt projektu jest obniżony dzięki jednoczesnej likwidacji istniejącej ulgi w PIT i CIT na zakup nowych technologii. Stąd proponowana ulga w CIT, pozwalająca przedsiębiorstwom odliczyć od przychodów do 150% wydatków poniesionych na działalność badawczo-rozwojową (w przypadku dużych firm do 120%), kosztowałaby ok. 1 mld zł rocznie. Należy jednak zaznaczyć, że szacunek ten jest obarczony dużym marginesem błędu ze względu na trudną do przewidzenia reakcję przedsiębiorstw (o ile zwiększą wykazane wydatki na

B+R) oraz pytaniem o odsetek firm mających wystarczające zyski, by w pełni móc skorzystać z nowego odliczenia (ponosząc duże nakłady inwestycyjne, te innowacyjne przedsiębiorstwa, przez wiele lat mogą nie wykazywać zysków).

Wdrożenie powyższych propozycji, w ciągu 5-letniej kadencji, wiązałoby się z kosztem w wysokości ok. 18 mld zł (bez trudnych do oszacowania zmian w systemie emerytalnym omawianych w punkcie 1.). Kandydat nie przedstawił propozycji sposobu sfinansowania powyższych kosztów w kolejnych budżetach państwa, a likwidacja ulgi na zakup innowacyjnych technologii w PIT i CIT jest już wliczona do powyższego szacunku. Dla porównania deficyt sektora finansów publicznych w 2015 roku wyniesie około 50 mld zł.

Kontakt do autorów:

Aleksander Łaszek,

e-mail: [aleksander.laszek@for.org.pl](mailto:aleksander.laszek@for.org.pl)

Rafał Trzeciakowski

e-mail: [rafal.trzeciakowski@for.org.pl](mailto:rafal.trzeciakowski@for.org.pl)