

Jan Muś

Zmiany systemu podatkowego Chorwacji – między centralizacją a autonomią

24 maja 2023 r. premier rządu Chorwacji Andrej Plenković zaprezentował planowane zmiany w systemie podatkowym. Mają one wejść w życie w roku wyborczym 2024. Zlikwidowanie domiaru podatkowego sprawi, że gminy i miasta utracą dochody w wysokości 212 mln euro, z czego 126 mln straci miasto Zagrzeb, a 12 mln Split. Według oficjalnego stanowiska rządu reforma ma na celu podniesienie płac, utrzymanie wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienie autonomii fiskalnej samorządów. Krytycy wskazują jednak, że proponowane nowelizacje zwiększą jedynie zależność gmin i miast od władz państwowych, natomiast nie będą miały bezpośredniego pozytywnego wpływu na życie obywateli.

Główne założenia reformy. W założeniu reforma ma na celu obniżenie podatku dochodowego dla tych grup podatników, których ze względu na niskie dochody nie obejmowały wcześniejsze zmiany podatkowe, wprowadzane stopniowo przez liberalny rząd Andreja Plenkovicia, stojącego na czele Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ). W związku z tym władze planują szereg zmian, które mają pozostawić do dyspozycji obywateli większą kwotę pieniędzy. Ulga podatkowa od wynagrodzeń powinna zostać osiągnięta poprzez zniesienie domiaru podatkowego (pomiędzy 0% a 18% podatku od dochodu) i dodatkowych stawek podatku dochodowego oraz poprzez mniejsze obciążenie dochodu przy opłacaniu składek na I filar emerytalny. Oficjalnie drugim celem jest większa autonomia podatkowa samorządu, a trzecim – decentralizacja fiskalna. Te dwa cele mają być osiągnięte poprzez przerwienie na barki władz samorządowych konieczności kształtowania części własnej polityki podatkowej.

Zwolnienia podatkowe dla obywateli. Według autorów proponowanych zmian rok fiskalny 2024 stanowi właściwy moment na podatkową liberalizację. Jest to bowiem rok, w którym oczekuje się nieznacznego spowolnienia gospodarczego¹. Ułatwienia podatkowe mają to spowolnienie ograniczyć.

Liberalizacja podatkowa, zgodnie z logiką przyjętą przez rząd, ma na celu zwiększenie siły nabywczej, a więc *de facto* podniesienie poziomu życia obywateli. Poziom ten obniżył się odczuwalnie w czasie ostatnich lat, pomimo działań rządu, który w tym okresie zamroził ceny produktów energetycznych, obniżył ceny produktów ropopochodnych, ale też kilkakrotnie interweniował na szeroką skalę, obniżając stawkę VAT na te produkty, które są najczęściej kupowane. Rezygnacja z wpływu z podatków do budżetu państwowego nie przełożyła się jednak na stopień inflacji. Planowane zmniejszenie obciążeń fiskalnych ma więc na celu wyrównanie strat spowodowanych inflacją.

Ulga w podatku dochodowym powinna skutkować wzrostem płac przede wszystkim wśród osób o niższych dochodach (ulga ta będzie mniej odczuwalna dla osób o średnich i wyższych dochodach). Ponieważ większość osób z tej grupy w ogóle nie płaciła podatku dochodowego, rząd mógł jedynie zmniejszyć opłaty związane z I filarem emerytalnym, a także dochody jednostek samorządu terytorialnego, jakim był domiar podatkowy.

¹ W 2019 r., przed kryzysem covidowym, wzrost PKB wyniósł 3,4%, nadwyżka budżetowa 0,2%, inflacja 0,8%, a udział długu publicznego w PKB 71%. Po wybuchu kryzysu covidowego w 2020 r. PKB spadł o -8,6%, deficyt budżetowy wyniósł 7,3%, inflacja 0,1%, a udział długu publicznego wzrósł do 87%. W 2021 r. odnotowano wzrost PKB o 13,1%, deficyt i inflacja wyniosły po 2,6%, a udział długu publicznego w PKB spadł do 78,4%. W 2022 r. Chorwacja odnotowała tempo wzrostu PKB na poziomie 6,3%, nadwyżka budżetowa wyniosła 0,4%, natomiast stopa inflacji 10,8%. Dług publiczny spadł z 78,4% do 68,4%. W 2023 r. rząd prognozuje wzrost gospodarczy na poziomie 2,2% (PKB), deficyt na poziomie 0,7%. Stopa inflacji ma spaść do 6,6%, a udział długu publicznego w PKB obniżyć się do 62,6%.

Samorządy. Proponowane zmiany budzą największe kontrowersje ze względu na autonomię fiskalną jednostek samorządu terytorialnego. Do tej pory wykorzystywały one dochody z domiaru podatkowego, którego poziom wahał się między 0% a 18%, w zależności od decyzji samorządu. Zdaniem władz państwowych, chorwackie samorządy odnotowały w zeszłym roku nadwyżkę budżetową w wysokości ok. 400 mln euro. Istnieją więc podstawy finansowe, które pozwalają wprowadzić w życie obniżenie podatku dochodowego. Według ministerstwa finansów władze lokalne będą mogły wyrównać straty innymi podatkami o charakterze lokalnym czy dopływem środków finansowych z Unii Europejskiej. Likwidacja domiaru podatkowego zmusi największe miasta, które pozostają poza władzą HDZ, do poszukiwania innych źródeł dochodu. Nałożenie nowych podatków w celu zrekompensowania proponowanej likwidacji domiaru podatkowego zostałyby źle odczytane zarówno przez wyborców, inwestorów, jak i władze centralne. Odnotowany wzrost dochodów wraz ze zmianami w prawie podatkowym ma w założeniu rządu zwiększyć autonomię fiskalną oraz prowadzić do dalszej fiskalnej decentralizacji jednostek samorządu lokalnego. Krytycy wskazują jednak na możliwe odwrotne konsekwencje.

Wnioski. Zapowiadana na przyszły rok liberalizacja podatkowa wpłynie zapewne dodatnio na notowania rządu Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej. Rok 2024 jest jednocześnie rokiem wyborczym, w którym odbędą się wybory do chorwackiego parlamentu – *Saboru*, wybory prezydenckie oraz prawdopodobnie wybory samorządowe. Obecnie HDZ cieszy się stałym poparciem na poziomie 25-30% i stanowi najsilniejsze ugrupowanie polityczne w Chorwacji. Jednak spowolnienie gospodarcze oraz niepewna sytuacja gospodarcza na świecie i w Europie mogą doprowadzić do wzrostu niezadowolenia społecznego. Co więcej, latem powinien zostać przywrócony wyższy podatek akcyzowy na produkty energetyczne, a także zniesione ograniczenia marżowe, co spowoduje wzrost cen paliw.

Likwidacja domiaru podatkowego, dzięki któremu jednostki samorządu terytorialnego miały dostęp do istotnych funduszy, sprawi, że będą one zmuszone do konkurencji między sobą niższymi stawkami podatków, co będzie miało przełożenie na jakość dostarczanych usług publicznych, prace modernizacyjne itp. Podniesienie podatku dochodowego, który miałby wypełnić lukę powstałą w wyniku likwidacji domiaru podatkowego, będzie także negatywnie postrzegane przez wyborców. W konsekwencji samorządy mogą być bardziej zależne od władz centralnych, niż ma to miejsce obecnie.