



Rzeczpospolita
Polska



**INFORMACJA O DZIAŁANIACH
PODJĘTYCH PRZEZ POLSKĘ
W CELU REALIZACJI ZALECENIA
RADY W RAMACH PROCEDURY
NADMIERNEGO DEFICYTU**

Warszawa, październik 2026 roku

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Ścieżka wydatków netto w latach 2024-2027	6
2. Uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej w latach 2025-2026.....	8
3. Działania EDP w 2027	11
Podsumowanie.....	17

Spis wykresów

Wykres 1. Wydatki na obronność w Polsce wg COFOG (w % PKB)	7
--	---

Spis tabel

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto w zaleceniu Rady UE dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu	6
Tabela 2. Prognoza ścieżki wydatków netto w latach 2024-2027	8
Tabela 3. Szacunkowy wpływ istotnych dyskrejonalnych działań dochodowych (DRM) w latach 2026-2027, uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 w ujęciu r/r	12

Wstęp

Od lipca 2024 roku Polska jest, na podstawie decyzji Rady UE¹, objęta procedurą nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure* – EDP). W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada UE przyjęła *zalecenie dla Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu*², zgodnie z którym dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”³ (dalej jako *Plan*), przyjętym przez rząd w październiku ub. r.

Równocześnie, Rada zobowiązała Polskę do przedstawiania co pół roku, począwszy od 30 kwietnia 2025 r. aż do skorygowania nadmiernego deficytu, informacji z postępów we wdrażaniu zalecenia Rady UE. Wiosną raportowanie odbywa się w ramach Sprawozdania z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028” a jesienią w *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu* (dalej jako *Informacja*).

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej niniejsza *Informacja* koncentruje się na sytuacji w roku bieżącym oraz na działaniach planowanych na rok 2027.

¹ Decyzja Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce

² Zalecenie Rady UE dotyczące likwidację nadmiernego deficytu w Polsce

³ Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028

1. Ścieżka wydatków netto w latach 2024-2027

Zalecenie Rady UE dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu

Zgodnie z *zaleceniem Rady UE* z dnia 21 stycznia 2025 r. dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w *Planie*, przyjętym przez rząd w październiku 2024 r.

Tabela 1. Ścieżka wydatków netto w zaleceniu Rady UE dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu

Lata		2025	2026	2027	2028
Tempo wzrostu (%)	roczne	6,3	4,4	4,0	3,5
	skumulowane*	19,6	24,9	29,9	34,4

* skumulowane tempo wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Źródło: *zalecenie Rady UE dotyczące likwidacji nadmiernego deficytu w Polsce*.

Wydatki netto są to wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych pomniejszone o: 1) koszty obsługi zadłużenia, 2) poziom wdrożonych i planowanych przez rząd działań trwale zwiększających poziom dochodów sektora w danym roku (tzw. działania dyskrecyjne w obszarze dochodów), 3) wydatki na programy unijne w pełni finansowane dochodami z funduszy unijnych, 4) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE, 5) wydatki cykliczne na bezrobocie oraz 6) wydatki jednorazowe i tymczasowe, mające incydentalny i nietrwały wpływ na wydatki sektora (tzw. one-off).

Krajowa klauzula wyjścia (*national escape clause* – NEC)

W lipcu 2025 r. Rada UE uruchomiła dla Polski krajową klauzulę wyjścia (NEC) na lata 2025-2028⁴, która umożliwia odejście od zaleconej przez Radę UE ścieżki wydatków do wysokości przyrostu wydatków na obronność w stosunku do sytuacji przed wojną w Ukrainie (czyli w 2021 r.), jednak nie więcej niż 1,5% PKB rocznie.

NEC umożliwia krajom elastyczne finansowanie pilnych, strategicznych inwestycji, dając jednocześnie niezbędną przestrzeń na przeprowadzenie przeglądów wydatków oraz zaplanowanie ich źródeł finansowania po 2029 r. Dodatkowo, elastyczność przyznana w ramach NEC może obejmować również wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych po 2028 r., które wynikają z umów na zakup sprzętu obronnego podpisanych w latach 2025-2028 do wysokości niewykorzystanego limitu 1,5% PKB rocznie w tym okresie.

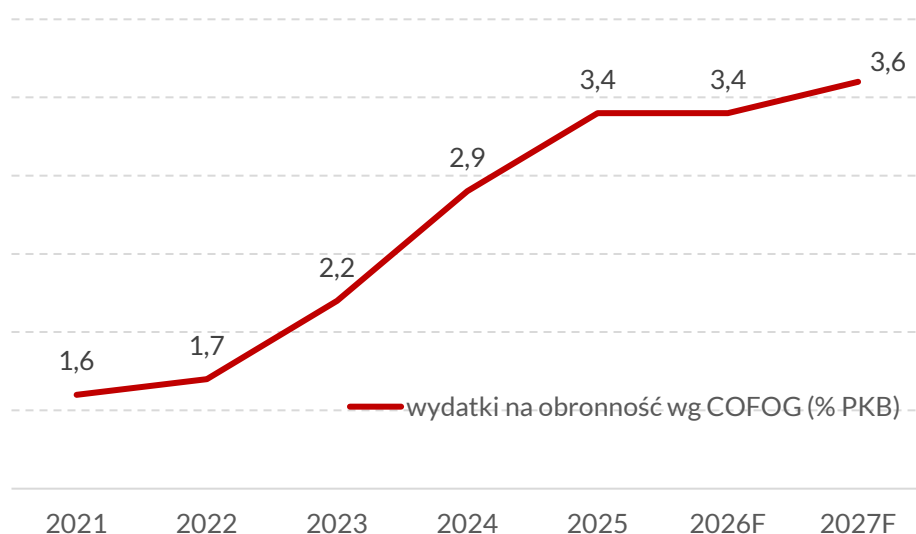
Na poniższym wykresie zaprezentowano wielkość polskich wydatków na obronność wg COFOG⁵. W porównaniu do 2021 r. wydatki na bezpieczeństwo Polski uległy podwojeniu, a Polska jest jednym z liderów wydatków na obronność (w relacji do PKB) wśród krajów NATO⁶.

⁴ *Zalecenie Rady UE zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263*

⁵ Wydatki obronne (w tzw. ujęciu kasowym) zaplanowane w polskiej ustawie budżetowej na 2027 r. wyniosą 4,5% PKB.

⁶ Por. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego – Komunikat prasowy: *Defence Investment of NATO Countries (2014-2026)*.

Wykres 1. Wydatki na obronność w Polsce wg COFOG (w % PKB)



Źródło: Ministerstwo Finansów

Unijny nadzór budżetowy

Pomimo uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, unijny nadzór budżetowy nadal funkcjonuje a jego zasady obowiązują. Komisja Europejska monitoruje realizację zaleconej ścieżki dwa razy w ciągu roku (wiosną oraz jesienią w latach 2025-2029) na podstawie danych historycznych. W tym roku Komisja oceniła przestrzeganie zaleconej ścieżki wydatków w 2025 r., zarówno w ujęciu rocznym, jak i skumulowanym (dla lat 2024-2025)⁷. Natomiast wiążąca ocena 2026 r. będzie mieć miejsce wiosną 2027 r. a tegoroczna ocena Komisji będzie miała tylko charakter wstępny.

Reforma ram zarządzania gospodarczego z 2024 r. wprowadziła podejście średniookresowe w nadzorze budżetowym, które nie koncentruje się już na konkretnym roku korekty nadmiernego deficytu, lecz ma na celu zapewnienie obniżenia i utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB w średnim okresie. Dlatego Komisja nie ocenia wysokości deficytu sektora w latach 2025-28. **Kluczowa jest zgodność z zaleconym przez Radę UE tempem wzrostu wydatków netto. W sytuacji gdy deficyt sektora w Polsce będzie pozostawał powyżej 3% PKB w roku korekty nadmiernego deficytu (rok 2028, zgodnie z zaleceniem Rady UE dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu), pomimo, że państwo podjęło skuteczne działania dla jego redukcji, Komisja zarekomenduje Radzie UE przyjęcie zrewidowanego zalecenia, które przedłużyłoby termin korekty nadmiernego deficytu**⁸.

Realizacja zalecenia Rady UE

Przewiduje się, że w latach 2024–2027, m.in. z uwagi na zwiększone wydatki obronne, tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie wyższe od tempa zaleconego przez Radę. W efekcie skumulowane odchylenie od ścieżki wyniesie w 2027 r. 1,1% PKB, tj. będzie niższe

⁷ Por. Wiosenny pakiet KE – czerwiec 2026

⁸ Por. Wytyczne nt. wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu (Kodeks postępowania), przyjęte przez Radę UE w grudniu 2025 r.

niż odchylenie dopuszczalne w ramach NEC - 1,5% PKB. Jednocześnie, **uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach krajowej klauzuli wyjścia, zapewniona zostanie spójność z zaleceniami Rady UE - brak odchylenia od zaleconego skumulowanego tempa wzrostu wydatków w latach 2024-2027.**

Tabela 2. Prognoza ścieżki wydatków netto w latach 2024-2027

		2024	2025	2026	2027
Zalecenie Rady UE					
1a. Wydatki netto (roczne tempo wzrostu)		12,5	6,3	4,4	4,0
2a. Wydatki netto (skumulowane tempo wzrostu)		12,5	19,6	24,9	29,9
Wykonanie / prognoza					
1b. Wydatki netto (roczne tempo wzrostu)		13,4	8,6	3,7	4,6
2b. Wydatki netto (skumulowane tempo wzrostu)		13,4	23,1	27,7	33,6
Zapis rachunku kontrolnego					
1c. Odchylenia roczne	mld PLN	12,5	38,5	-12,1	11,6
	% PKB	0,3	1,0	-0,3	0,3
2c. Odchylenia skumulowane	mld PLN		50,9	38,8	50,4
	% PKB		1,3	0,9	1,1
Krajowa klauzula wyjścia					
1d. Maksymalna elastyczność NEC	% PKB		1,5	1,5	1,5
2d. Niewykorzystana elastyczność	% PKB		0,2	0,6	0,4

Źródło: Ministerstwo Finansów, zalecenie Rady UE dotyczące zlikwidowania nadmiernego deficytu w Polsce.

2. Uwarunkowania prowadzenia polityki fiskalnej w latach 2025-2026

Sytuacja budżetowa w Polsce w latach 2025-2026 to efekt decyzji rządu o koniecznych, znaczących inwestycjach w zwiększenie zdolności obronnych Polski, zgodnie z zaleceniami Rady UE⁹, a także konsekwencja trendów w gospodarce, wpływających na utrzymywanie się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie ok. 7% PKB. Oprócz niższego niż oczekiwano spadku inflacji wpływającego na dochody podatkowe, po stronie wydatkowej takim czynnikiem są rosnące koszty obsługi długu. Jednocześnie rząd przestrzega zaleconej przez Radę UE, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto, korzystając z przyznanej przez Radę UE elastyczności, co szczegółowo zostało opisane powyżej.

W 2025 r. miał miejsce szybszy od zakładanego spadek inflacji, co w połączeniu z wysoką stopą oszczędności gospodarstw domowych przyczyniło się do niższych od prognozowanych dochodów podatkowych. W ustawie budżetowej na rok 2025 (UB2025) prognozowano, że inflacja konsumencka w 2025 r. wyniesie średnio 5%, a nominalny wzrost spożycia prywatnego wyniesie 9,6% (przy zakładanym realnym wzroście tej kategorii o 4,3%). Średnioroczna inflacja (CPI) ukształtowała się natomiast na poziomie 3,6%, przy czym różnica ta miała w istotnej części charakter instytucjonalny (prognoza bazowała na ówczesnym stanie prawnym odnośnie do mrożenia cen energii, nieuwzględniając jego późniejszego przedłużenia do końca 2025 r.). Analogicznie poniżej założeń ukształtował się deflator PKB, co obniżyło nominalną dynamikę PKB względem prognozy (prognoza 9,1%, wykonanie 6,6%). Do spowolnienia inflacji konsumenckiej, podobnie jak w 2024 r., przyczyniła się deflacja cen produkcji przemysłowej.

⁹ Por. Zalecenia Rady UE w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski – lipiec 2026

Spożycie prywatne wzrosło nominalnie o 7,7%, tj. o niemal 2 pkt. proc. poniżej prognozy z UB2025. Niższa od prognoz dynamika spożycia prywatnego wynikała m.in. z niższego od prognozowanego wzrostu dochodów do dyspozycji oraz utrzymującej się wysokiej stopy oszczędności gospodarstw domowych (również ze względu na utrzymujące się relatywnie wysokie stopy procentowe).

Prognoza makroekonomiczna na rok 2026 przyjęta w ustawie budżetowej na 2026 r. (UB2026) zakładała średnioroczną inflację CPI wynoszącą 3%, podobnie jak wzrost deflatora PKB. Prognozowany wzrost spożycia prywatnego wynosił 6,4% nominalnie i 3,3% realnie. Aktualna prognoza na bieżący rok zawarta w projekcie ustawy budżetowej na 2027 rok (PUB2027) przewiduje średnioroczną inflację w 2026 r. na tym samym poziomie co w UB2026, wzrost spożycia prywatnego został jednak obniżony do 3,0% realnie i 5,9% nominalnie. Jest to w dużej mierze efektem wyższej, niż zakładano przed rokiem, stopy oszczędności gospodarstw domowych. Nominalne i realne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych rosły w zbliżonym tempie, przy wciąż zwiększonej skłonności do oszczędzania.

O ile w 2025 r. dezinflacja następowała szybciej od oczekiwań, o tyle w 2026 r. prognozuje się jej wyraźne wyhamowanie. Wynika to ze znacznego wzrostu cen surowców energetycznych na rynkach światowych po wybuchu konfliktu zbrojnego pomiędzy USA a Iranem. Stabilizacji cen paliw służy program osłonowy Ceny Paliwa Niżej (CPN), który szacunkowo obniżył dochody z VAT i akcyzy (w okresie obowiązywania programu pomiędzy 31 marca a 31 sierpnia br.) o ponad 5 mld zł.

Obniżeniu do 2,5% uległa w PUB2027 prognoza wzrostu deflatora PKB w roku 2026 (wobec 3% zakładanego w UB2026), ze względu na sytuację w otoczeniu zewnętrznym Polski – słabszy popyt zagraniczny przekłada się na niższy deflator eksportu, co skutkowało obniżeniem dynamiki deflatora PKB. W efekcie nominalny wzrost PKB w 2026 r. został obniżony z 6,6% zakładanych w UB2026 do 6,2% w PUB2027.

W efekcie mniej korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych bazy podatkowej prognozowane wykonanie dochodów budżetu państwa z podatku VAT w 2026 r., będące podstawą prognozy na 2027 r., jest niższe w porównaniu z prognozą z UB2026 o ok. 11,5 mld zł. Podstawą do prognozy przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2026 r. było planowane wykonanie dochodów w 2025 r. wyższe o ok. 3,4 mld zł w porównaniu z rzeczywistym wykonaniem w poprzednim roku, co powoduje obniżenie aktualnego planowanego wykonania w 2026 r. w stosunku do prognozy zawartej w ustawie budżetowej na bieżący rok.

Poziom dochodów podatkowych w 2026 r. jest determinowany również przez efekty zmian systemowych. Negatywnie na dochody z podatku VAT w 2026 r. wpływa zrealizowanie w okresach od 31 marca do 30 czerwca oraz od 17 sierpnia do 31 sierpnia 2026 r. programu CPN, czyli czasowego obniżenia stawki VAT z 23% do 8% dla dostaw, wewnątrzwspólnotowego nabycia i importu m.in. benzyn silnikowych, olejów napędowych oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczonych do napędu silników spalinowych. Rozwiązanie to było odpowiedzią na rosnące ceny paliw po wybuchu konfliktu na Bliskim Wschodzie, a jego funkcjonowanie miało ujemny wpływ na poziom dochodów budżetu państwa z tytułu podatku VAT w wysokości ok. 3,4 mld zł. Ponowne wprowadzenie programu CPN w okresie październik – grudzień br. zmniejszy dochody z VAT o kolejne ok. 3,2 mld zł (skutek został uwzględniony w aktualnej prognozie).

Kolejną zmianą ujemnie wpływającą na gromadzenie dochodów w podatku od towarów i usług w 2026 r. ma wprowadzone od 1 lutego 2026 r. skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 dni do 40 dni (związane z wprowadzeniem obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur - KSeF). Szacunkowy jednorazowy negatywny efekt przesunięcia strumienia zwrotów w 2026 r. na dochody z VAT został oszacowany na około -2,7 mld zł. Dodatkowo czynnikiem mającym

negatywny wpływ na kształtowanie się dochodów od podatku VAT w 2026 r. ma zwolnienie z VAT zakupów w ramach programu SAFE – według szacunków Ministerstwa Obrony Narodowej ubytek dochodów budżetu państwa został oszacowany dla powyższego działania na kwotę ok. 4,5 mld zł. Należy również wspomnieć o negatywnym dla dochodów z VAT skutku weta Prezydenta do przyjętej przez Parlament ustawy zakładającej wprowadzenie systemu SENT w obrocie betonem mające na celu uszczelnienie systemu VAT. Ustawa ta przewidywała dochody w wysokości 0,9 mld zł.

Aktualna prognoza wykonania dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego w 2026 r., będąca podstawą prognozy na 2027 r., jest niższa w porównaniu z planem z ustawy budżetowej na 2026 r. o ok. 8,8 mld zł. Jedną z przyczyn jest fakt, że podstawą do prognozy w 2026 r. było planowane wykonanie wyższe o ok. 2,5 mld zł w porównaniu z rzeczywistym wykonaniem w 2025 r. W prognozie do UB2026 uwzględniono również uchwaloną przez Parlament podwyżkę akcyzy na wyroby alkoholowe o 15%, która została zawetowana przez Prezydenta. Skutek tej zmiany szacowano na ok. 1,5 mld zł dodatkowych dochodów w podatku akcyzowym, które nie zostały zrealizowane.

Kolejną zmianą ujemnie wpływającą na gromadzenia dochodów w podatku akcyzowym w 2026 r. był program CPN, w ramach którego obniżono stawki akcyzy na olej napędowy o 24% oraz na benzynę silnikową o 19%. którego skutek szacowany jest na ok. 1,8 mld zł. Ponowne wprowadzenie programu CPN w okresie październik – grudzień br., zmniejszy dochody z akcyzy o kolejne o ok. 2,1 mld zł (skutek został uwzględniony w aktualnej prognozie).

Również prognozowane na 2026 r. w PUB2027 dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) są niższe o 1,8 mld zł w stosunku do zaplanowanych w UB2026. Kwota ta stanowi 5,6% zaplanowanych dochodów budżetu państwa z tego podatku oraz 0,8% zaplanowanych całkowitych (budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego) wpływów z PIT. Główną przyczyną obniżenia prognozy dochodów z tej kategorii jest słabsze niż zakładano wykonanie wpływów z zaliczek na skali podatkowej oraz na podatku liniowym, wynikające m.in. z obniżenia prognozowanej na ten rok dynamiki nominalnego PKB. W przypadku podatku od osób prawnych (CIT) należy odnotować pozytywny wpływ podwyżki stawki podatku CIT dla banków oraz podatku od niektórych instytucji finansowych, która weszła w życie od 2026 r.

Oprócz niekorzystnych czynników wpływających na stronę dochodową na zwiększenie szacunku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. względem prognozy zawartej w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 miały także większe niż przewidywano wydatki sektora, w szczególności wydatki podsektora ubezpieczeń społecznych. Szczególnie istotny wpływ miała zmiana planu finansowego NFZ na 2026 r., która skutkowałą zwiększeniem kosztów realizacji zadań NFZ liczonych wg metodyki unijnej (ESA 2010) o 0,2 pkt. proc. PKB. Największy udział w omawianej rewizji prognozy wydatków na ochronę zdrowia miało zwiększenie wydatków NFZ na finansowanie leczenia szpitalnego.

3. Działania EDP w 2027

Działania w zakresie dochodów

W roku 2027 będzie Rząd kontynuował wzmacnianie strony dochodowej sektora. **Łączny szacowany skutek istotnych dyskrejonalnych działań dochodowych (DRM) zaplanowanych na 2027 r. wynosi około 1% PKB (ponad 40 mld zł) i będzie najwyższy od objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu w 2024 r.** Na ten skutek składają się zarówno działania zaprezentowane w tabeli 3, w szczególności zaproponowany przez Rząd pakiet reform podatkowych, jak również działanie po stronie dochodowej, niestanowiące DRM i w efekcie nieuwzględniane w szacunkach przestrzegania ścieżki wydatków netto, stanowiące pozytywny czynnik ryzyka dla prognozy ścieżki wydatków netto, zaprezentowanej w tabeli 2.

Poniżej omówiono działania Rządu w zakresie dochodów, które nie zostały zaprezentowane w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* z kwietnia 2026 r. lub zostały istotnie zmienione w stosunku do wersji przedstawionej w tym *Sprawozdaniu*.

Tabela 3. Szacunkowy wpływ istotnych dyskrecyjnych działań dochodowych (DRM) w latach 2026-2027, uwzględnionych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 w ujęciu r/r

		2026	2027
		% PKB	% PKB
I.	VAT	-0,27	0,24
1.	Zmiana systemu monitorowania przewozu i obrotu (SENT)	0,001	0,03
2.	Podwyższenie VAT na określone napoje bezalkoholowe		0,03
3.	Pakiet "Ceny Paliwa Niżej"	-0,16	0,15
4.	Ubytek dochodu VAT z tytułu SAFE	-0,11	0,03
II.	AKCYZA	0,05	0,27
1.	Mapa drogowa akcyzy na lata 2022-2027	0,06	0,06
2.	Indeksacja stawek akcyzy - aktualizacja Mapy drogowej akcyzy (wyroby tytoniowe i substytuty)	0,09	0,08
3.	Indeksacja stawek akcyzy - aktualizacja Mapy drogowej akcyzy (napoje alkoholowe)		0,04
4.	Pakiet "Ceny Paliwa Niżej"	-0,09	0,09
III.	CIT	0,16	0,18
1.	Podwyższenie stawki CIT do 22% dla dużych podatników i podatkowych grup kapitałowych		0,15
2.	"Branżowy" CIT (podmioty prowadzące działalność koncesjonowaną w zakresie gazu ziemnego i ropy naftowej)		0,07
3.	Podwyższenie stawki CIT dla banków	0,16	-0,04
IV.	PIT	0,28	0,18
1.	Obniżenie limitu przychodów dla ryczału		0,14
2.	Zmiana skali podatkowej w PIT od 2027 r.		0,04
3.	Utrzymanie parametrów skali podatkowej (skutek do 2026 r.)	0,28	
V.	INNE	0,15	0,12
1.	Podatek od nadzwyczajnych zysków	0,10	-0,06
2.	Podatek cyfrowy		0,04
3.	Zmiany w opłacie od środków spożywczych (opłata cukrowa)		0,03
4.	Wprowadzenie globalnego podatku minimalnego (GloBE)	0,01	0,04
5.	Opłata od napojów alkoholowych w małych opakowaniach		0,03
6.	Zmiana wysokości opłaty przedkoncesyjnej i koncesyjnej dla przedsiębiorstw energetycznych		0,08
7.	Decyzja Prezesa URE (odpisy na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny)	0,05	-0,04
	SUMA	0,38	0,98

* Dodatni skutek w 2027 r. oznacza, że ubytek VAT z tytułu zwolnienia zakupów militarnych realizowanych w ramach SAFE z podatku VAT w 2027 r. będzie mniejszy niż w 2026 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów

I. Działania w obszarze VAT

W 2027 r. zakłada się wdrożenie systemu **SENT**¹⁰ ukierunkowanego na uszczelnienie systemu podatkowego w obszarze obrotu betonem oraz podwyższenie stawki VAT na napoje bezalkoholowe zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego:

- napoje bezalkoholowe, w tym piwo bezalkoholowe, o objętościowej mocy alkoholu przekraczającej 0,0%,
- piwo bezalkoholowe o objętościowej mocy alkoholu 0,0%,
- inne niż piwo napoje bezalkoholowe powstałe w procesie dealkoholizacji lub zatrzymania fermentacji alkoholowej, o objętościowej mocy alkoholu 0,0%, (np. wino czy cydr),
- napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny z 5% do 23% (sprzedawane w obrocie handlowym) oraz z 8% do 23% (sprzedawane w ramach usługi gastronomicznej)¹¹.

Dodatkowe dochody z tego tytułu szacuje się na ok. 1,3 mld zł.

Negatywny wpływ na dochody z VAT ma konstrukcja instrumentu **SAFE**, zwalniająca zakupy militarne realizowane w ramach SAFE z podatku VAT. Przewiduje się, że poziom tego ubytku w 2027 r. będzie niższy niż w 2026 r. i wyniesie 3,3 mld zł w ujęciu memoriałowym (4,5 mld zł w ujęciu kasowym).

Pozytywnie na wpływy z podatku VAT w 2027 r. wpłynie natomiast brak jednorazowych efektów, które obniżają dochody z VAT w 2026 r., tj. programu CPN oraz skrócenia terminu zwrotów VAT dla podatników.

II. Działania w obszarze podatku akcyzowego

W 2027 r. nastąpi podwyższenie **stawek na napoje alkoholowe w akcyzie**¹², tj. na piwo, wino, napoje fermentowane i wyroby pośrednie o ok. 15%, a na cydr i perry niskoalkoholowe o ok. 26%. Dodatkowe dochody z tego tytułu szacuje się na 1,8 mld zł łącznie z akcyzy i podatku od towarów i usług, w tym ok. 1,4 mld zł w akcyzie. Projekt zakłada przekazanie w 2027 r. kwoty 1,4 mld zł, oszacowanej jako wpływy z podatku akcyzowego, w formie dotacji podmiotowej dla NFZ.

Jednocześnie, w 2027 r. podobnie jak w przypadku VAT, pozytywnie na dynamikę wpływów z akcyzy, wpłynie brak jednorazowych efektów programu CPN, które obniżają dochody z akcyzy w 2026 r.

III. Działania w obszarze podatków dochodowych

Odrębny pakiet działań stanowią **zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych**, ogłoszone w sierpniu br. (*Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*¹³):

¹⁰ System Elektronicznego Nadzoru Transportu - państwowy, teleinformatyczny system KAS, monitorujący drogowy i kolejowy przewóz „towarów wrażliwych” (paliwa, alkohol, susz tytoniowy, odpady, odzież i obuwie); projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw.

¹¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

¹² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

¹³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne

- W podatku PIT projektowane jest podwyższenie progu dochodowego, do którego stosowana będzie stawka 12%, ze 120 tys. zł do 130 tys. zł, przy jednoczesnym wprowadzeniu stawki 24% dla dochodów od 130 tys. zł do 150 tys. zł oraz podwyższeniu do 150 tys. zł progu wejścia w stawkę 32%.
- W podatku PIT obniżono również limit przychodów warunkujący możliwość wyboru opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych z 2 mln EUR do 250 tys. EUR.
- W podatku CIT przewiduje się podniesienie z 19% do 22% podstawowej stawki dla podatkowych grup kapitałowych oraz podatników, których przychody w poprzednim roku przekroczyły równowartość 50 mln EUR, z wyłączeniem banków oraz podatników posiadających koncesję na energię i gaz, którzy objęci są innymi przepisami podnoszącymi ten podatek.
- Pakiet zmian w PIT i CIT uzupełnia podwyższenie stawki daniny solidarnościowej o 1 pkt. proc., tj. z 4% do 5% podstawy jej wymiaru.

Skutek memoriałowy netto tego działania uwzględniany w szacunkach ścieżki wydatków netto wynika z ww. zmian i jednocześnie z braku zmian pozostałych parametrów systemu i wyniesie 14,8 mld zł.

W latach 2027-2029 będzie obowiązywać tzw. **branżowy CIT**¹⁴, czyli okresowe podwyższenie obowiązującej stawki CIT z 19% do 30% podstawy opodatkowania w następujący sposób: 30% w 2027 r., 26% w 2028 r. i 23% w 2029 r. (powrót do stawki 19% w 2030 r.). Podatek ten obejmie podmioty prowadzące działalność koncesjonowaną (*ustawa Prawo energetyczne oraz Prawo geologiczne i górnicze*), a także działalność niekoncesjonowaną w zakresie wydobywania gazu ziemnego lub ropy naftowej, obrotu paliwem gazowym lub gazem ziemnym z zagranicą, handlu ropą naftową, wytwarzania paliw ciekłych z wyłączeniem tzw. *blendingu*, obrotu paliwami ciekłymi, dystrybucji energii elektrycznej przez największe podmioty oraz przesyłania energii elektrycznej. Dodatkowe dochody z tego tytułu szacuje się na ok. 3,1 mld zł rocznie.

IV. Działania w obszarze innych podatków, opłat lub innych danin publicznych

W 2026 r. wprowadzono **podatek od nadzwyczajnych zysków**¹⁵, tj. podatek od nadwyżki przychodów osiągniętych w 2026 r. w związku ze zbyciem paliw ciekłych, który dotyczy przedsiębiorców prowadzących w okresie od 1 marca 2026 r. do 31 marca 2027 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu działalność w zakresie wytwarzania paliw ciekłych, a także przedsiębiorców dokonujących zbycia na podstawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą paliw pochodzących z importu i lub wewnątrzwspólnotowego nabycia. Podstawę obliczenia tego podatku stanowi nadwyżka osiągniętych przez podatnika przychodów ponad kwotę przychodów, jaka zostałaby osiągnięta przez tego podatnika przy zastosowaniu marży referencyjnej (przychody hipotetyczne). Marża referencyjna stanowi historyczną marżę danego podatnika z roku 2025, rozumianą jako procentowy udział zysku ze sprzedaży paliw ciekłych w przychodach z ich sprzedaży w tym roku (średnia marża sprzedaży, ŚMS), powiększoną o 20%. Dochody z tego podatku w 2026 r. w ujęciu memoriałowym oszacowano na 4,0 mld zł w 2026 r. oraz 1,2 mld zł w 2027 r.

¹⁴ Projekt ustawy o wsparciu przedsiębiorców sektorów energochłonnych z tytułu ponoszenia kosztów energii elektrycznej

¹⁵ Ustawa z dnia 18 września 2026 r. o podatku od nadzwyczajnych zysków osiągniętych w okresie od marca 2026 r. do marca 2027 r. ze zbycia paliw ciekłych

W 2027 r. planowane jest wprowadzenie podatku rekompensującego od niektórych usług (tzw. **podatku cyfrowego**)¹⁶. Podatek ten będzie dotyczył podmiotów lub skonsolidowanych grup generujących ponad 1 mld euro globalnego obrotu oraz co najmniej 25 mln zł obrotu w Polsce, a stawka podatku wyniesie 3%. Opodatkowaniu będą podlegały przychody z usług opartych na cyfrowych interfejsach, w szczególności z personalizowanej reklamy, internetowego pośrednictwa handlowego oraz komercyjnego handlu danymi użytkowników. Wpływ tego rozwiązania na dochody budżetu państwa w 2027 r. oszacowano na ok. 1,7 mld zł.

Od 2027 r. przewiduje się uszczelnienie **opłaty od środków spożywczych**^{17,18} oraz podwyższenie wysokości opłaty (w przeliczeniu na 1 litr napoju):

- stałej za zawartość cukrów w ilości równej lub mniejszej niż 5g w 100 ml napoju, lub za zawartość w jakiegokolwiek ilości co najmniej jednej substancji słodzącej, o których mowa w rozporządzeniu nr 1333/2008: z 0,50 zł do 0,70 zł,
 - zmiennej za każdy gram cukrów powyżej 5g w 100 ml napoju: z 0,05 zł do 0,10 zł,
 - za zawartość dodatku kofeiny lub tauryny: z 0,10 zł do 1,00 zł,
 - maksymalnej: z 1,20 zł do 1,80 zł,
- a szacowany skutek tego działania wynosi ok. 1,5 mld zł.

Na dochody sektora w 2027 r. wpłynąć będzie również wprowadzony w 2026 r. system tzw. **globalnego podatku minimalnego (GloBE)**¹⁹. Jest to rozwiązanie, w którym największe przedsiębiorstwa międzynarodowe i krajowe będą podlegały każdego roku sprawdzeniu, czy spełniają wymóg minimalnego efektywnego poziomu opodatkowania: 15%. Jeśli efektywny poziom opodatkowania dochodu dla danej grupy międzynarodowej, w określonej jurysdykcji, będzie wynosił poniżej 15% (tzw. efektywna stawka 15%), na taką grupę zostanie nałożony odpowiedni podatek wyrównawczy. Dodatkowe dochody z tego podatku szacuje się na 1,9 mld zł.

Dochody sektora wzmocni również wprowadzenie **opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi** oraz za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, w części dotyczącej opłaty za napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml²⁰. Szacowany skutek tego działania wynosi 1,2 mld zł.

Innym czynnikiem pozytywnie wpływającym na dochody sektora będzie zmiana od 2027 r. wysokości **opłaty przedkoncesyjnej i opłaty koncesyjnej dla przedsiębiorstw energetycznych**²¹ o łącznym skutku 3,6 mld zł.

Czynniki ryzyka

Pozytywny czynnik ryzyka dla zaprezentowanej prognozy ścieżki wydatków netto stanowią nieuwzględnione w DRM **działania w zakresie modernizacji Krajowej Administracji**

¹⁶ Projekt ustawy o podatku rekompensującym od niektórych usług

¹⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym

¹⁸ Poprzez objęcie opłatą: 1) suplementów diety w opakowaniach o objętości powyżej 200 ml; 2) wszystkich koncentratów niezależnie od postaci (obecnie opłacie podlegają wyłącznie syropy); 3) napojów zawierających co najmniej 20% soku oraz do 5g cukrów, które jednocześnie zawierają substancje słodzące, kofeinę lub taurynę.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 listopada 2024 r. o opodatkowaniu wyrównawczym jednostek składowych grup międzynarodowych i krajowych. Projekt implementuje do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii Europejskiej

²⁰ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia przychodów Narodowemu Funduszowi Zdrowia

²¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne

Skarbowej (KAS) przewidziane na lata 2027-2029. Działania te są ukierunkowane na wzrost efektywności administracji, a w konsekwencji na zwiększenie wpływów budżetowych. Działania te będą głównie polegały na zwiększeniu efektywności systemów IT oraz na rozbudowie zdolności analitycznych KAS. Choć ze względów metodologicznych przewidywanych efektów dochodowych nie ujmuje się jako działanie dyskrecjonalne po stronie dochodowej (DRM), to stanowią one realny, pozytywny czynnik ryzyka, którego materializacja będzie oddziaływać na korzyść finansów publicznych.

Istotnym negatywnym czynnikiem ryzyka są natomiast ewentualne **weta Prezydenta RP** wobec rządowych projektów ustaw zwiększających dochody sektora. Brak wejścia w życie procedowanych projektów mogłoby nie tylko utrudnić przestrzeganie ścieżki wydatków netto, ale nawet procedur ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych, co wymusiłoby silniejsze dostosowania fiskalne w kolejnych latach, hamując tym samym dynamikę wzrostu gospodarczego.

Działania po stronie wydatków

W kolejnych latach stronę wydatkową determinuje zestaw krajowych, jak i unijnych reguł budżetowych, w szczególności przestrzeganie zaleconej, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto, uwzględniając dodatkową elastyczność wynikającą z uruchomienia przez Radę UE krajowej klauzuli wyjścia m.in. dla Polski.

Stabilizująca reguła wydatkowa, zawarta w art. 112aa ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, stanowi główny czynnik determinujący wysokość limitu wydatków budżetu państwa (SRW obejmuje ok. 90% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz wyznacza limit wydatków organów i jednostek nią objętych. Poprzez mechanizm korygujący SRW pełni funkcję wykonawczą wobec EDP - korekta zawarta w formule SRW odpowiada dostosowaniu zgodnemu z zatwierdzoną przez Radę UE ścieżką wydatków netto z uwzględnieniem elastyczności wynikającej z NEC. Zatem SRW, poprzez zawarty w niej mechanizm korygujący, uwzględniający zalecenie Rady UE, zapewnia *ex ante* zgodność polskiej polityki budżetowej z wymogami reguł europejskich i z zobowiązaniami traktatowymi Polski.

W zależności od kształtowania się sytuacji budżetowej, wzrostu gospodarczego i faktycznych skutków już zaplanowanych działań odpowiednie działania zapewniające realizację zalecenia EDP będą przedstawiane w kolejnych sprawozdaniach z wdrażania *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028* oraz projektach ustaw budżetowych na kolejne lata.

Podsumowanie

Reforma zarządzania gospodarczego w UE z 2024 r. wprowadziła średniookresowe podejście w unijnym nadzorze budżetowym. Obecnie kluczowa jest zgodność polityki fiskalnej z zaleconym przez Radę UE tempem wzrostu wydatków netto. Komisja nie ocenia już wysokości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu przedstawia planowane działania konsolidacyjne, które zapewnią, że mimo zwiększonych wydatków obronnych, Polska będzie spełniać zalecone przez Radę UE tempo wzrostu wydatków. Wprawdzie tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie wyższe od tempa zaleconego przez Radę, jednak uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach krajowej klauzuli wyjścia, zapewniona zostanie spójność z zaleceniem Rady UE.

Jednocześnie należy pamiętać, że obecna sytuacja budżetowa w Polsce jest z jednej strony konsekwencją trendów w gospodarce, w tym szybszego od zakładanego spadku inflacji, a z drugiej strony struktury wzrostu gospodarczego, która jest mniej korzystna z punktu widzenia procesu gromadzenia dochodów podatkowych, wpływając negatywnie na poziom głównych dochodów podatkowych. Dodatkowo, wskutek sytuacji międzynarodowej – m.in. konflikty na Bliskim Wschodzie – rząd musi podejmować działania osłonowe, chroniące polskiej społeczeństwo przed zbyt gwałtownymi wzrostami cen paliw.

Istotnym czynnikiem ryzyka dla przedstawionych działań EDP są ewentualne weta Prezydenta RP wobec rządowych projektów ustaw zwiększających dochody budżetowe. Brak wejścia w życie zaproponowanych przez Rząd projektów ustaw mogłoby obniżyć dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, pogarszając tym samym ścieżkę wydatków netto, ścieżkę deficytu i długu sektora.