

Anna KRAJEWSKA*

Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie długookresowych trendów dotyczących opodatkowania konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej ze szczególnym zwróceniem uwagi na specyfikę polityki podatkowej w Polsce.

Na podstawie danych statystycznych Komisji Europejskiej i OECD za lata 1995–2016 oraz przeglądu literatury została podjęta próba weryfikacji następujących hipotez:

1. W obliczu kryzysu finansowego spadały dochody budżetowe z podatków, a główny ciężar łagodzenia deficytu budżetowego spoczywał na podatkach konsumpcyjnych.
2. Mimo licznych zmian dotyczących opodatkowania pracy w krajach Unii Europejskiej (podatku dochodowego od osób fizycznych i składek ubezpieczeniowych) ich udział w dochodach budżetowych kształtował się na zbliżonym poziomie.
3. Konkurencja podatkowa zapoczątkowana przez nowych członków UE oraz potrzeba stymulowania wychodzenia gospodarki z kryzysu sprawiły, że podmioty gospodarcze w relatywnie niższym stopniu uczestniczyły w zasilaniu dochodów budżetowych z podatków.
4. Polityka podatkowa w Polsce odbiega wyraźnie od prowadzonej w krajach Europy Zachodniej i wykazuje wiele cech typowych dla krajów o „południowej” mentalności podatkowej. Przeprowadzona analiza upoważnia do, przynajmniej częściowego, potwierdzenia przyjętych hipotez. Równocześnie wskazuje na to, że systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej są mocno zróżnicowane. Skłania to do ostrożnego formułowania wniosków. Dotyczy to zwłaszcza podatników określanych jako samozatrudnieni, gdyż stanowią oni bardzo niejednoznaczną kategorię. Według statystyki Eurostatu ich dochody traktowane są jako dochody kapitałowe, a w Polsce znaczną ich część można raczej traktować jako dochody z pracy.

Słowa kluczowe: podatki, kryzys, klin podatkowy, Polska, Unia Europejska

Kody klasyfikacji JEL: E62, E64, H21, J08

Artykuł nadesłany 5 grudnia 2018 r., zaakceptowany 17 kwietnia 2019 r.

* Politechnika Warszawska, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych;
e-mail: anna.krajewska@pw.edu.pl

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie długookresowych trendów dotyczących opodatkowania konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na specyfikę polityki podatkowej w Polsce.

Na podstawie danych statystycznych Komisji Europejskiej i OECD za lata 1995–2016 oraz przeglądu literatury została podjęta próba weryfikacji następujących hipotez:

1. W obliczu kryzysu finansowego spadały dochody budżetowe z podatków, a główny ciężar łagodzenia deficytu budżetowego spoczywał na podatkach konsumpcyjnych.
2. Mimo licznych zmian dotyczących opodatkowania pracy w krajach Unii Europejskiej (podatku dochodowego od osób fizycznych i składek ubezpieczeniowych) ich udział w dochodach budżetowych kształtował się na zbliżonym poziomie.
3. Konkurencja podatkowa zapoczątkowana przez nowych członków UE oraz potrzeba stymulowania wychodzenia gospodarki z kryzysu sprawiły, że podmioty gospodarcze w relatywnie niższym stopniu uczestniczyły w zasilaniu dochodów budżetowych z podatków.
4. Polityka podatkowa w Polsce odbiega wyraźnie od prowadzonej w krajach Europy Zachodniej i wykazuje wiele cech typowych dla krajów o „południowej” mentalności podatkowej.

Uwarunkowania historyczne, polityczne i społeczne wpłynęły na to, że systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej są zróżnicowane mimo wysiłków zmierzających do ich harmonizacji. Dotyczy to w zasadzie wszystkich podatków, ale chyba w największym stopniu opodatkowania pracy, czyli podatku od dochodów osób fizycznych (PIT) oraz składek ubezpieczeniowych. Przykładowo, w ramach reform ubezpieczeń społecznych przeprowadzonych w Polsce w 1999 r., ustanowiono jednoznaczny związek między wysokością świadczeń i rozmiarami nagromadzonego „kapitału emerytalnego”. Oznacza to, że składki w znacznym stopniu nie mają istotnej cechy podatku, czyli nieekwiwalentności, podczas gdy w większości krajów UE wypłaty emerytur nie są jednoznacznie związane z tą regułą.

Poziom i struktura podatków w Unii Europejskiej i w Polsce

Od początku transformacji polskiej gospodarki polityka fiskalna była prowadzona pod hasłem obniżania podatków i wydatków publicznych. Takie były zalecenia ekspertów Banku Światowego [Mitra, Stern, 2002], krajowych i zagranicznych specjalistów z zakresu finansów publicznych [Rzońca, 2007; Alesina, Perotti, 1996; Transition report, 2006]. Dyscyplinę finansów publicznych traktowano też jako ważne kryterium przesądzające o wejściu Polski do strefy euro. O wysokim stopniu fiskalizacji i nadmiernych wydatkach społecznych informowały też media.

Dane statystyczne dotyczące dochodów budżetowych z podatków (traktowanych łącznie z obowiązkowymi składkami ubezpieczeniowymi) w relacji do PKB w Polsce i wybranych krajach UE pokazują, że opinie o wysokich podatkach w Polsce nie znajdują potwierdzenia w faktach (tabela 1). W 2016 r. dochody budżetowe z podatków stanowiły w Polsce 33,4% PKB, co sytuowało Polskę na 21. miejscu wśród krajów UE-28. Niższe dochody z podatków uzyskiwały tylko: Hiszpania, Łotwa, Malta, Słowacja, Litwa, Bułgaria, Rumunia i Irlandia [European Commission, 2018: 170]. Przy średniej dla UE wynoszącej 38,9% PKB dochody budżetowe z podatków w Polsce były o 5,5 p.p. niższe. W tym miejscu warto jednak przypomnieć, że w początkowym okresie transformacji (1995 r.) stopień fiskalizacji w Polsce był zbliżony do przeciętnego w krajach UE. Dochody budżetowe z podatków stanowiły 37,1% PKB i były o 0,5 p.p. wyższe niż średnie dla UE. Sytuowało to Polskę na 12. miejscu wśród krajów UE-27 (bez Chorwacji) [European Commission, 2018: 170]. A to oznacza, że na przestrzeni ostatnich 20 lat obciążenia podatkowe w Polsce w relacji do PKB się obniżały zarówno bezwzględnie, jak i na tle innych krajów UE.

Tabela 1. Dochody budżetowe z podatków (łącznie z obowiązkowymi składkami ubezpieczeniowymi) jako % PKB

Kraje	1995	2000	2008	2010	2012	2014	2016
Dania	48,8	49,4	44,8	45,0	45,8	48,9	46,4
Francja	42,7	44,2	42,5	42,1	44,5	45,6	45,6
Belgia	43,8	45,1	43,6	43,1	44,8	45,5	44,4
Finlandia	45,7	47,2	41,2	40,8	42,7	43,8	44,1
Włochy	39,8	41,5	41,2	41,5	43,5	43,2	42,6
Austria	41,4	43,0	41,5	41,1	41,9	42,8	42,3
Polska	37,1	32,6	34,1	31,4	32,1	31,9	33,4
Bułgaria	30,8	31,5	30,7	26,0	26,7	28,4	29,0
Rumunia	27,5	30,2	27,6	26,2	27,7	27,5	25,9
Irlandia	32,7	31,3	29,0	27,8	28,3	29,0	23,3
UE-28	36,6^{a)}	37,0^{a)}	37,8	37,2	38,3	38,7	38,9

a) UE-27 (bez Chorwacji)

Źródło: lata 1995 i 2000: European Commission [2011: 180]; lata 2008–2016: European Commission [2018: 170].

Spadek dochodów z podatków w okresie kryzysu jest zjawiskiem normalnym. Porównując obciążenia podatkowe w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, należy jednak pamiętać, że w Polsce, określanej jako „zielona wyspa”, załamanie koniunktury rozpoczęło się później i przebiegało znacznie łagodniej. Trudno zatem wytłumaczyć niski udział dochodów podatkowych – 31,4% w 2010 r. i 31,8% w 2011 r. [European Commission, 2018: 170], gdy PKB rosło w tempie 3,6% i 5,0% [GUS, 2010: 693]. Należy też pamiętać, że

w 2011 r. podniesiono standardową stawkę VAT z 22% na 23%. Dopiero próby uszczelniania systemu podatkowego podejmowane w ostatnich latach przyczyniły się do poprawy ściągłości podatków.

Reformy podatkowe wprowadzane w Polsce w początkowym okresie transformacji w ogólnych zarysach opierały się na rozwiązaniach przyjętych w Europie Zachodniej, a więc wprowadzono progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych, VAT ze zróżnicowanymi stawkami i jednakowe zasady opodatkowania podmiotów gospodarczych z różnych sektorów własności. Wprowadzone zmiany sprawiły, że struktura dochodów budżetowych z podatków w Polsce była zbliżona do obserwowanej w krajach Unii Europejskiej. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 2 dotyczące 1995 r., a także 2000 r. Z czasem jednak, a zwłaszcza od 2008 r., struktura dochodów podatkowych w Polsce zaczęła coraz wyraźniej odbiegać od obserwowanej w krajach Unii Europejskiej.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych z podatków (w %)

Wyszczególnienie	1995	2000	2008	2010	2012	2014	2016
UE-28							
Podatki nakładane na:							
– konsumpcję	33,6 ^{a)}	33,2 ^{a)}	27,6	28,7	28,5	28,5	28,5
– pracę	48,1	47,3	49,7	51,3	50,6	50,3	49,8
– kapitał	18,3	19,5	22,7	20,0	20,8	21,2	21,7
(w tym CIT)	7,5	8,5	7,7	6,5	6,7	6,5	6,9
Polska							
Podatki nakładane na:							
– konsumpcję	34,2	34,8	38,0	39,4	36,3	36,0	34,8
– pracę	45,9	43,7	37,7	38,1	39,2	40,1	39,9
– kapitał	19,9	21,5	25,7	23,0	24,5	23,8	25,3
(w tym CIT)	7,3	7,5	7,9	6,2	5,5	5,5	5,5

^{a)} UE-27 (bez Chorwacji)

Źródło: lata 1995 i 2000: European Commission [2011: 221, 225, 235, 239]; lata 2008–2016: European Commission [2018: 209, 213, 223].

W większości krajów UE spadek dochodów budżetowych, będący następstwem kryzysu globalnego, próbowano powstrzymać przez podniesienie stawek VAT i akcyzy [European Commission, 2011]. Znalazło to wyraz w lekkim wzroście udziału podatków konsumpcyjnych w dochodach z podatków. W wielu krajach, zwłaszcza tam, gdzie spadek PKB był najwyższy, podejmowano też działania zwiększające skalę redystrybucji podatków dochodowych (podnoszenie górnej stawki PIT i ograniczanie zakresu ulg podatkowych, ale także podnoszenie kwoty dochodu wolnej od podatku, aby zwiększyć wydatki konsumpcyjne gospodarstw najbiedniejszych). W wielu krajach obciążenia podatkowe pracy nieco wzrosły, ale w ostatnich latach wykazywały raczej

tendencję spadkową [Mering, 2009; Alińska, Pietrzak, 2011; Krajewska, 2014]. Wyraźnie natomiast widać, że podatki nakładane na kapitał, zwłaszcza na dochody osób prawnych (CIT), wykazywały w krajach UE tendencję spadkową – z 7,7% dochodów budżetowych z podatków w 2008 r. do 6,5–6,7% w latach następnych, a to oznacza, że w największym stopniu kryzys przyczynił się do wzrostu obciążeń podatkowych nakładanych na konsumpcję i pracę, a w najmniejszym na podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Na zmniejszenie udziału CIT w dochodach z podatków wpłynęły głównie dwa czynniki: konkurencja podatkowa prowadzona przez nowe kraje członkowskie UE stanowiąca barierę przed pokusą podnoszenia stawek w okresie kryzysu, a także przekonanie, że niskie podatki wpłyną pozytywnie na poprawę koniunktury [Owsiak, 2016: 458, 464].

Struktura dochodów budżetowych z podatków w Polsce w 2008 r. i w latach następnych wyraźnie odbiega od przeciętnej w UE-28. Główne różnice polegają na tym, że:

- 1) udział podatków konsumpcyjnych jest w Polsce wyraźnie (nawet o ponad 10 p.p.) wyższy niż przeciętny w UE,
- 2) wysoki udział podatków konsumpcyjnych (39,4% w 2010 r.) zaczął wykazywać lekką tendencję spadkową do 39,0%, 36,3%, 35,8% w latach 2011–2013 i do 34,8% w 2016 [European Commission, 2018: 209], chociaż w 2011 r. podniesiono standardową stawkę VAT, rosły też stawki akcyzy,
- 3) udział podatków nakładanych na pracę jest w Polsce relatywnie niski w porównaniu z innymi krajami UE. Nie wynika to jednak z niskiego klina podatkowego, ale ze struktury zatrudnienia w Polsce, charakteryzującej się dużym udziałem elastycznych, nietatowych form opodatkowania i dużą liczbą samozatrudnionych, których dochody w statystyce Eurostatu traktowane są jako dochody z kapitału¹,
- 4) podobnie jak w innych krajach UE najszybciej spadał udział dochodów kapitałowych nakładanych na przedsiębiorstwa (CIT) – z 7,9% w 2008 r. do 5,5% w ostatnich latach.

Opodatkowanie konsumpcji

Podatki konsumpcyjne w krajach UE-28 stanowią około 30% łącznych dochodów budżetowych, jednak ich udział w budżetach poszczególnych krajów jest mocno zróżnicowany. Już w latach 70. XX w., analizując strukturę podatków w Europie Zachodniej, podkreślano wyraźnie historyczny charakter tych różnic i wyodrębniano kraje o „południowej” i „północnej” mentalności podatkowej (Hansmeyer, 1977: 570). W krajach o mentalności „południowej” udział szarej strefy w gospodarce jest wysoki, a sprawność administracji podatkowej niska. W tej sytuacji, rozbudowując podatki konsumpcyjne, a zwłaszcza akcyzę, można zapewnić budżetowi wpływy podatkowe, które „wymykają się” podatkom bezpośrednim. Z kolei w krajach o mentalności

¹ Problem ten będzie bardziej szczegółowo analizowany w dalszej części artykułu.

podatkowej „północnej” ściągalsność podatków jest wyższa, udział podatków w PKB wyższy, a ponadto budżet państwa może w większym stopniu opierać się na podatkach dochodowych. Do grupy pierwszej zaliczono Grecję, Włochy, Portugalię i Hiszpanię, zaś do drugiej Szwecję, Danię, Niemcy, Austrię, Belgię. Działania UE zmierzające do harmonizacji podatku VAT i wybranych produktów akcyzowych miały na celu zarówno stworzenie lepszych warunków do swobodnego przepływu towarów i usług, jak i uzyskanie równowagi między podatkami bezpośrednimi i pośrednimi.

Tabela 3. Podatki i szara strefa w wybranych krajach UE

Kraje	Dochody budżetowe z podatków jako % PKB (2016) ^{a)}	Udział podatków konsumpcyjnych w podatkach ogółem (w %) (2016) ^{b)}	Udział szarej strefy w PKB (w %) (2017) ^{c)}
Dania	46,4	31,1	10,9
Francja	45,6	24,5	12,8
Belgia	44,4	23,7	15,6
Finlandia	44,1	32,7	11,5
Austria	42,3	27,5	7,1
Polska	33,4	34,8	22,2
Bułgaria	29,0	41,4	29,6
Rumunia	25,9	51,3	26,3

Źródło:

a) European Commission [2018: 170].

b) European Commission [2018: 209].

c) Schneider [2017].

Po rozszerzeniu UE o 10 nowych członków w 2004 r., a w następnych latach o trzech kolejnych (Bułgaria, Rumunia i Chorwacja), znów pojawiły się duże różnice w strukturze dochodów budżetowych (tabela 3). Nowe kraje członkowskie mają wyraźnie „południową” strukturę dochodów budżetowych. W 2016 r. podatki pośrednie w Bułgarii stanowiły 51,3% ogólnych dochodów podatkowych, 49,9% w Chorwacji, 42,5% w Estonii i 41,4% w Rumunii, podczas gdy tylko 23,7% w Belgii, 24,5% we Francji i 26,4% w Niemczech [European Commission, 2018: 170]. W krajach Europy Zachodniej jest też niższy udział szarej strefy w PKB.

Przyczyny, dla których podatki pośrednie stały się najważniejszym źródłem zasilania budżetu w krajach Europy Wschodniej, wynikają z trudności gospodarczych, z którymi Polska, a także inne transformujące się gospodarki musiały się zmierzyć. Dochody z sektora publicznego malały w szybkim tempie, aparat fiskalny był niewydolny, a skłonność do unikania podatków duża. Uznano, że VAT i akcyza, mimo swoich wad, najlepiej mogą zagwarantować bezpieczeństwo i stabilność finansów publicznych [Owsiak, 1997: 369 i in.].

W Polsce w latach 2004–2016 podatki konsumpcyjne zawierały się w przedziale 35,3–39,4% łącznych dochodów podatkowych (uwzględniających także obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne). Przy średniej dla UE-28, zawierającej się w granicach 27,7–28,7%, oznacza to, że w Polsce udział podatków konsumpcyjnych był o 8–10 p.p. wyższy.

Poważnie zróżnicowany jest też udział dochodów podatkowych ze sprzedaży wyrobów tytoniowych i alkoholu (VAT + akcyza) w ogólnych dochodach państwa z podatków od 9,7% w Bułgarii do 1,3% w Szwecji i Holandii. Relatywnie mocno są też z tych podatków zasilane budżety kilku innych nowych członków UE: Bułgarii (9,7%), Estonii (6,3%), Rumunii (5,9%), a także Polski (5,0%) [European Commission, 2018: 211].

W okresie kryzysu poziom konsumpcji na ogół spada, co prowadzi do zmniejszenia się dochodów z podatków pośrednich. W tej sytuacji państwo może reagować dwojako: obniżyć stawki podatków konsumpcyjnych w celu pobudzenia popytu globalnego lub podnosić stawki VAT i akcyzy w celu ratowania budżetu państwa. W kryzysie z lat 2008–2010 pierwszy z wymienionych rodzajów działań był stosowany bardzo rzadko. W 2008 r. Portugalia obniżyła standardową stawkę VAT o 1 p.p., w 2009 r. przejściowo o 2,5 p.p. został podniesiony VAT w Wielkiej Brytanii (ale w następnym roku powrócono do poprzedniej stawki), a w 2010 r. o 0,5 p.p. podniesiono VAT w Irlandii. W sumie od 2008 do 2018 r. standardową stawkę VAT podniosło 20 spośród 28 krajów UE [European Commission, 2018: 24–25]. W największym stopniu stawka standardowa VAT została podniesiona na Węgrzech (z 20% do 27%) i w Grecji (z 19% do 24%). W 2018 r. standardowe stawki VAT zawierały się w przedziale 18% (Malta) i 19% (Niemcy i Rumunia) do 25% (Dania, Szwecja i Chorwacja). W Polsce stawkę standardową VAT podniesiono (z 22 do 23%) w 2011 r. zapowiadając, że będzie obowiązywała przez jeden rok, najwyżej dwa–trzy lata. Sytuacja ta trwa jednak już wiele lat i taka stawka jest też w 2019 r.

Polski system podatkowy bardzo mocno opiera się na podatkach konsumpcyjnych. Wysoki jest udział VAT i akcyzy w dochodach budżetowych z podatków. Standardowa stawka VAT (23%) należy do jednej z najwyższych w krajach UE. Wysokie są też stawki nakładane na produkty akcyzowe. Prowadzi to do negatywnych skutków, zarówno dla gospodarstw domowych – obniżenie dochodów do dyspozycji, a regresywność podatków pośrednich pogłębia zróżnicowanie społeczne [Dobrowolska, 2008; Dziura, 2015], jak i dla gospodarki – duży udział szarej strefy i wynikające stąd ujemne konsekwencje [Fundowicz, Łapiński, Wyżnikiewicz, 2018].

W ostatnich latach w Polsce podejmowane są różne działania zmierzające do wzmocnienia funkcji fiskalnej podatków konsumpcyjnych polegające m.in. na: zwiększeniu ściągalności podatków VAT i akcyzy, ograniczeniu obrotu gotówkowego i zastępowaniu go obrotem bezgotówkowym, wdrażaniu systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych (obowiązek zgłoszenia przewozu tzw. towarów wrażliwych) na i przez terytorium Polski do

elektronicznego rejestru oraz jego bieżącym uzupełnianiu i aktualizowaniu, a także wprowadzeniu zmian legislacyjnych służących ograniczeniu szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych. Skutki wymienionych działań już są widoczne i według szacunków UE w 2015 r. tzw. luka w VAT wynosiła w Polsce 23,9% potencjalnych wpływów, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 12,8%. W 2017 r. luka kształtowała się na poziomie 14%, czyli zbliżała się do średniej notowanej w UE. W Polsce wpływy z VAT wzrosły o 0,4% PKB, a lepiej ze ściągalskością VAT radziły sobie tylko Francja, Malta, Cypr i Holandia [Cieślak-Wróblewska, 2018].

Opodatkowanie pracy

Podatki obciążające pracę składają się z dwóch głównych elementów – podatku dochodowego oraz składek ubezpieczeniowych.

Podstawowe zręby współczesnego opodatkowania dochodów z pracy w krajach Europy Zachodniej ukształtowały się po II wojnie światowej. Wśród głównych cech podatku dochodowego należy wymienić progresję podatkową, kwotę dochodów wolną od podatków, występowanie ulg i zwolnień podatkowych oraz indeksację systemu podatkowego polegającą na dostosowaniu obciążeń podatkowych do zmieniających się kosztów utrzymania.

Wymienione elementy konstrukcji podatków stanowiły ważne narzędzie redystrybucji dochodów, zwłaszcza w powojennym 30-leciu (lata 50., 60., 70. XX w.). Podatki były wówczas bardzo wysokie (jak na obecne kryteria), a zakres ulg był rozległy [Krajewska, 2012: 94–96]. Równocześnie jednak gospodarki Europy Zachodniej rozwijały się wówczas dynamicznie, a nierówności dochodowe malały. Historycy gospodarczy i ekonomiści z sentymentem wspominają owe „złote trzydziestolecie” [Kuznets, 1955; Atkinson, 2015: 114–121; Piketty, 2015: 29–30]. Reformy podatkowe dokonywane pod hasłem obniżania i upraszczania podatków oraz ograniczania ulg podatkowych rozpoczęły się w latach 80. XX w. wraz z upowszechnianiem się nurtów neoliberalnych. W praktyce okazało się jednak, że proces ten dokonywał się relatywnie wolno. Redystrybucja dochodów poprzez progresję, kwotę wolną i ulgi, chociaż w mniejszym stopniu, nadal się dokonywała. Kryzys finansowy i gospodarczy zapoczątkowany w 2008 r. nie tylko powstrzymał ten proces, ale także sprawił, że ponownie zaczęto dostrzegać stymulacyjną i stabilizacyjną funkcję podatków.

W pakietach antykryzysowych znalazły się m.in. takie działania, jak: podnoszenie kwoty dochodów wolnej od podatku, obniżanie dolnej stawki PIT, wprowadzanie nowej (dodatkowej) górnej stawki PIT, wprowadzanie nowych ulg lub ich podnoszenie, uszczelnianie systemu podatkowego [Mering, 2009; Krajewska, 2014; Owsiak, 2016].

Wszystkie transformujące się kraje Europy Środkowej i Wschodniej przeprowadziły gruntowne reformy podatkowe. Stały one wobec następującego dylematu: naśladować rozwiązania przyjęte w krajach Europy Zachodniej (a więc progresja podatkowa, kwota wolna od podatku, ulgi podatkowe)

lub też przyjąć własne rozwiązania oparte na prostych podatkach liniowych. W początkowym okresie transformacji kraje Grupy Wyszehradzkiej i Słowenia przyjęły rozwiązania zbliżone do zachodnich systemów podatkowych, a kraje nadbałtyckie przyjęły podatek liniowy. W szybkim jednak czasie podatek liniowy upowszechnił się w krajach Europy Wschodniej. W Polsce takie próby były podejmowane, ale ostatecznie zmniejszono skalę podatkową z trzech do dwóch stawek.

Drugim komponentem klina podatkowego są składki ubezpieczeniowe. Kraje Unii Europejskiej nie wypracowały dotychczas w miarę jednolitego systemu jak w przypadku opodatkowania dochodów. Różnice między krajami są bardzo duże. Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne zależy bowiem od programów publicznych oferujących zabezpieczenie socjalne obywateli finansowane z tych składek, a także od struktury wiekowej społeczeństwa. Wzrost poziomu świadczeń obserwowany w rozwiniętych gospodarczo krajach, przy równoczesnym procesie starzenia się społeczeństwa sprawia, że obciążenia wynagrodzeń składkami wykazują tendencję wzrostową. Przykładowo, w Szwecji do połowy lat 60. XX w. składka na ubezpieczenie społeczne wynosiła 7% płacy brutto, w 1986 r. wzrosła do 36%, czyli prawie pięciokrotnie [Andersson, Norman, 1987: 144] i wykazywała tendencje wzrostowe w następnych latach – do 38,4% w 2010 r. [European Commission, 2012: 159].

Warto podkreślić, że jeszcze stosunkowo niedawno składek na ubezpieczenie społeczne nie pobierano w Danii, Finlandii i Australii. Także obecnie składki stanowią tam zaledwie kilka procent obciążeń podatkowych nakładanych na pracę. Nadal wyjątkiem – krajem, w którym nie ma obowiązkowych składek ubezpieczeniowych, jest Nowa Zelandia. Oznacza to, że środki finansowane na wypłaty emerytur i rent pochodzą z podatków dochodowych, które w krajach tych są w związku z tym wysokie.

Składki ubezpieczeniowe obciążają pracowników i pracodawców. Klasyczny system równomiernego obciążenia składkami pracowników i pracodawców (pół na pół lub w zbliżonych proporcjach) obecnie utrzymuje się tylko w kilku krajach: w Niemczech, Szwajcarii, Luksemburgu, USA, Turcji, Korei, a także w Polsce [OECD, 2013]. Rozkład obciążenia składkami pracowników i pracodawców ulegał bowiem zmianom w zależności od pozycji przetargowej i siły obu stron. W okresie powojennego 30-lecia silne związki zawodowe starały się przerzucać ciężar obciążenia składkami w coraz większym stopniu na pracodawców. Wraz z umacnianiem się ideologii neoliberalnej pozycja pracodawców jednak rosła, co z kolei sprzyjało przerzucaniu obciążenia składkami ubezpieczeniowymi na pracowników. Proces ten przebiegał dosyć wolno. Kryzys globalny zapoczątkowany w 2008 r. i wzrost bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży, sprawił, że w wielu krajach składki ubezpieczeniowe, zwłaszcza dla pracowników młodych i niewykwalifikowanych wykazywały tendencję malejącą.

Ewolucja obciążeń podatkowych pracy w krajach UE, ze szczególnym zwróceniem uwagi na specyfikę Polski, będzie analizowana przy wykorzystaniu danych statystycznych pokazujących:

- po pierwsze, udział podatków obciążających pracę w ogólnych obciążeniach podatkowych i na tle podatków obciążających konsumpcję i kapitał,
- po drugie, relację podatków nakładanych na pracę do łącznych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę (określaną jako klin podatkowy).

Z danych dotyczących struktury dochodów podatkowych zamieszczonych w tabeli 2 wynika, że udział podatków nakładanych na pracę w krajach UE w ciągu ostatniego dwudziestolecia (1995–2016) zawierał się w granicach 50% dochodów budżetowych z podatków. Różnice między poszczególnymi krajami były oczywiście duże. W 2016 r. podatki nakładane na pracę stanowiły od 58,3% dochodów budżetowych (Szwecja) do 34,0% (Bułgaria). W 10 krajach UE podatki obciążające pracę stanowiły ponad 50% dochodów budżetowych z podatków. W czołówce znalazły się kraje Europy Zachodniej (Szwecja, Niemcy, Austria, Holandia, Francja, Belgia, Finlandia, Dania), w których obowiązuje wysokie progresywne opodatkowanie dochodów osobistych. W grupie tej znalazły się jednak także Słowenia, a ponadto Czechy, gdzie wprowadzono podatek liniowy. Na drugim krańcu (poniżej 40% dochodów podatkowych) znalazły się kraje, które tradycyjnie zalicza się do krajów o „południowej” mentalności podatkowej, czyli Polska (39,9%), Grecja (39,5%), Rumunia (38,8%), Chorwacja (38,1%), Cypr (34,7%), Malta (34,4%) i Bułgaria (34,0%), ale także Wielka Brytania, w której podatki obciążające pracę stanowiły 38,4% dochodów budżetowych z podatków [European Commission, 2018: 213].

Warto zauważyć, że chociaż wielkości przeciętne dla UE-28 są raczej stabilne, z niewielkimi wahaniami (w granicach 1–2 p.p.) w okresie dekonjunkury, w Polsce obserwujemy wyraźną tendencję spadkową. W początkowym okresie transformacji (1995 r.) udział podatków nakładanych na pracę był w UE i w Polsce zbliżony (odpowiednio 48,1% i 45,9%). W 2016 r. podatki obciążające pracę stanowiły już tylko 39,9% wobec 49,8% dla UE-28. Powstaje tutaj pytanie – jak wyjaśnić ten gwałtowny spadek udziału podatków obciążających pracę?

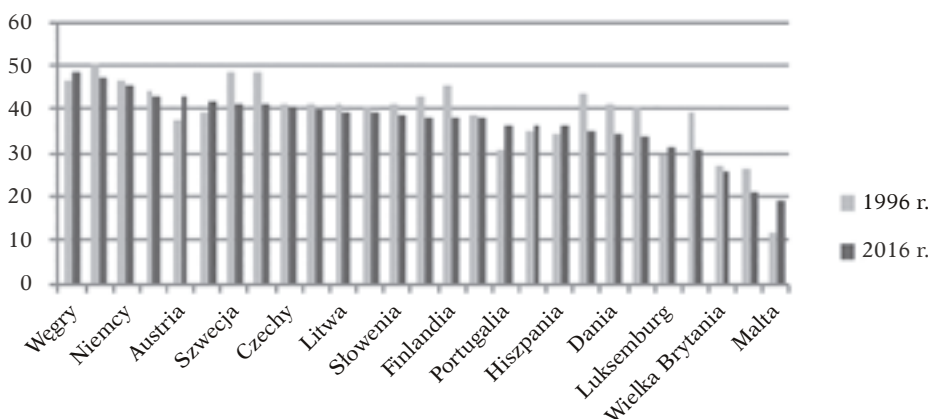
Z wcześniejszej analizy (por. tabela 2) wynika, że w ostatnim 20-leciu udział podatków obciążających konsumpcję był względnie wysoki (34–39%) w porównaniu z wielkościami przeciętnymi dla UE, ale dość stabilny. Wzrastał natomiast udział opodatkowania kapitału, chociaż podatki płacone przez przedsiębiorstwa (CIT) wykazywały tendencję spadkową. Jednym z elementów opodatkowania kapitału są podatki pobierane od dochodów osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, określanych jako samozatrudnieni. W Polsce już od początku okresu transformacji liczba samozatrudnionych szybko rosła, a status samozatrudnionego przyjmowały nie tylko osoby rzeczywiście prowadzące działalność gospodarczą, ale także osoby, dla których jest to forma atrakcyjna podatkowo, a także pracownicy „przymuszani” przez przedsiębiorców do przejścia na samozatrudnienie, gdyż obniża to koszty pracy.

W Polsce w 2016 r. podatki dochodowe obciążające samozatrudnionych stanowiły 50% podatków nakładanych na kapitał wobec 22% dla UE-28, a zatem udział podatków obciążających pracę w Polsce jest zaniżony².

Do analizy poziomu opodatkowania pracy często wykorzystywana jest też miara statystyczna określana jako tzw. klin podatkowy. Jest to wyrażona w procentach relacja podatków nakładanych na pracę, czyli podatku dochodowego (PIT) i składek ubezpieczeniowych do łącznych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę.

Obciążenia podatkowe nakładane na pracowników zależą w dużym stopniu od wysokości ich zarobków oraz sytuacji rodzinnej (liczba dzieci, pracujący lub niepracujący współmałżonkowie). Z tego względu do analizy poziomu klina podatkowego najczęściej typuje się osoby samotne, bezdzietne, zarabiające 67% przeciętnego wynagrodzenia. Ten poziom wynagrodzenia jest powszechnie uznawany za medianę wynagrodzenia przeciętnego ze względu na koncentrację wysokich zarobków w górnych decylach.

Rysunek 1. Klin podatkowy dla osoby samotnej bezdzietnej zarabiającej 67% płacy przeciętnej w krajach UE (w %)



Źródło: Eurostat – Data Explorer, Tax Wedge on Labour Costs, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/print.do> (11.05.2018).

W ciągu ostatnich 20 lat obciążenia podatkowe pracy nisko opłacanej ulegały wahaniom (rysunek 1). W niektórych krajach się obniżyły. W innych nieco wzrastały. Porównując wysokość klina podatkowego w 1996 r. i 2016 r. okazuje się, że przy ogólnym spadku obciążeń podatkowych w ośmiu krajach UE klin podatkowy wykazywał tendencję wzrostową. Najszybszy wzrost klina podatkowego nastąpił na Malcie (o 7,5 p.p.). Należy jednak uwzględnić fakt, że jest to kraj o najniższych podatkach (zaledwie 19% w 2016 r., a w 1996 r. tylko 11,9%). W okresie załamania kryzysowego po 2008 r. w niektórych krajach

² Problem ten będzie rozwinięty w dalszej części artykułu przy analizie opodatkowania kapitału.

występowała presja na podnoszenie podatków w celu łagodzenia deficytu budżetowego. Dotyczyło to m.in. takich krajów jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, gdzie organizacje międzynarodowe w zamian za pomoc finansową zmuszały rządy do podejmowania działań dyscyplinujących finanse publiczne [Mering, 2009; Krajewska, 2014; Owsiak, 2016].

Tabela 4. Klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej, zarabiającej 67%, 100% i 167% płacy przeciętnej (w %)

Kraje	2000			2017		
	67%	100%	167%	67%	100%	167%
Irlandia	18	29	39	21	27	38
Luksemburg	30	36	44	29	37	44
Włochy	44	47	51	41	48	54
Belgia	51	57	63	47	54	60
Finlandia	43	48	53	37	43	49
Francja	44	50	52	43	48	54
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Czechy	41	43	45	41	43	45
Słowacja	41	42	45	39	41	44
Estonia	40	41	43	38	40	40
Litwa	42	43	44	42	43	44
Polska	37	38	39	35	36	36
Węgry	51	55	59	46	46	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD. Stat. Taxing Wages, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP> (18.08.2018).

Porównanie wysokości klina podatkowego osób samotnych, bezdzietnych, zarabiających 67%, 100% i 167% płacy przeciętnej w wybranych krajach UE (tabela 4) oraz analiza zmian, które się dokonały w 2017 r. w porównaniu z 2000 r. skłaniają do następujących wniosków:

- 1) w krajach Europy Zachodniej obciążenia podatkowe pracy są wysokie. Równocześnie jednak w większości tych krajów różnice między klinem podatkowym zarabiających 67% i 167% płacy przeciętnej wynoszą z reguły ponad kilkanaście punktów procentowych,
- 2) uwagę zwraca relatywnie wysoki poziom klina podatkowego dla osób o niskich zarobkach w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przy równocześnie niezbyt wysokich podatkach dla wyżej zarabiających, co oznacza, że system opodatkowania pracy w niewielkim stopniu jest w tych krajach wykorzystywany do dokonywania redystrybucji dochodów. W krajach, które znalazły się w dolnej części tabeli, czyli Czechach, Estonii, Słowacji i na Węgrzech, obowiązuje podatek liniowy. W Polsce, co prawda, obowiązują dwie stawki PIT – 18% i 32%, jednak ponad 98% podatników rozlicza się według niższej stawki, niska jest też kwota dochodów wolna od

podatku. To sprawia, że różnica między udziałem podatków w dochodach zarabiających 67% i 167% płacy przeciętnej stanowiła zaledwie 1,0 p.p. Sytuowało to Polskę na przedostatnim miejscu w UE przed Węgrami, gdzie obie te grupy pracowników mają taki sam klin podatkowy.

Ważnym elementem konstrukcji opodatkowania dochodów z pracy jest uwzględnianie zdolności płatniczej podatnika oraz jego stanu rodzinnego. Jest to możliwe m.in. poprzez wykorzystanie systemu ulg prorodzinnych i subwencji. Doświadczenia krajów Unii Europejskiej dotyczące uwzględniania aspektów prorodzinnych w systemie podatkowym są mocno zróżnicowane. Świadczą o tym dane zamieszczone w tabeli 5 prezentujące klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej, zarabiającej 67% płacy przeciętnej oraz osoby samotnej otrzymującej takie samo wynagrodzenie, ale wychowującej dwoje dzieci w latach 2000 i 2017.

Tabela 5. Klin podatkowy dla osoby samotnej zarabiającej 67% płacy przeciętnej, bezdzietnej oraz wychowującej dwoje dzieci (w %)

Kraje	2000			2017		
	Bez dzieci	Z dwojką dzieci	Różnica (p.p)	Bez dzieci	Z dwojką dzieci	Różnica (p.p)
Polska	37	30	7	35	-21	56
Irlandia	18	-1	19	21	-17	38
Dania	38	12	26	34	6	28
Słowenia	43	13	30	40	13	27
Luksemburg	30	4	26	29	5	24
Holandia	42	26	16	31	7	24
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Czechy	41	13	28	41	22	19
Belgia	51	36	15	47	33	14
Słowacja	41	25	16	39	28	11
Finlandia	43	28	15	37	26	11
Szwecja	50	40	9	43	34	7
Grecja	36	35	1	37	33	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD. Stat. Taxing Wages, <http://stats.oecd.org/Inde.aspx/DataSetCode=AWCOMP> (18.08.2018).

Wśród krajów Europy Zachodniej objętych analizą należy przede wszystkim zwrócić uwagę na Irlandię, w której wynagrodzenie netto osoby samotnej zarabiającej 67% płacy przeciętnej oraz wychowującej dwoje dzieci przewyższa jej wynagrodzenie brutto, gdyż otrzymuje ona specjalne dodatki na wychowanie dzieci. W 2017 r. w Irlandii dodatek ten przewyższał płacę brutto aż o 17%. Wyraźne preferencje podatkowe związane z wychowywaniem dzieci występowały też w systemach podatkowych Danii, Słowenii, Luksemburga i Holandii. Najniższym stopniem redystrybucji prorodzinnej odznaczała się

natomiast Grecja, gdzie osoby samotne płaciły podatek tylko o 4 p.p. większy niż osoby wychowujące dwójkę dzieci.

Istotna różnica w obciążeniu pracy osób z dziećmi dotyczy Polski. Dzięki zmianom wprowadzonym w uldze prorodzinnej w PIT³ wynagrodzenie netto osoby samotnej zarabiającej 67% płacy przeciętnej i wychowującej dwójkę dzieci przewyższało jej wynagrodzenie brutto o 21%.

Jak już była o tym mowa wcześniej, klin podatkowy składa się z dwóch zasadniczych części: podatku od dochodów osób fizycznych otrzymujących dochody z pracy (PIT) oraz składek ubezpieczeniowych, którymi obciążeni są pracownicy i pracodawcy. Pozostałe podatki obciążające pracę występują tylko w niektórych krajach, a ponadto rzadko są większe niż 1% całego klina podatkowego. Zostaną w związku z tym pominięte w tej analizie.

Reformy podatkowe przeprowadzane od lat w krajach UE, chociaż opierały się na podobnych zasadach, musiały uwzględniać historyczne zaszczości oraz społeczne uwarunkowania. Z tego względu systemy opodatkowania dochodów z pracy są w krajach Unii Europejskiej bardzo mocno zróżnicowane. Zróżnicowana jest też wewnętrzna struktura klina podatkowego (tabela 6). Na jednym krańcu jest Dania, w której podatki dochodowe są wysokie, a ponadto stanowią prawie 98% klina podatkowego. Podatek dochodowy składa się z dwóch części – progresywnego podatku centralnego zasilającego budżet państwa i podatku municypalnego, liniowego zasilającego budżet lokalny i Kościół, ustalonego przez władze lokalne na dosyć wysokim poziomie (22–28%). Z kolei składka ubezpieczeniowa jest niska (0,8% kosztów pracy i 2,1% całych obciążeń podatkowych pracy).

Tabela 6. Struktura klina podatkowego w wybranych krajach UE (osoba samotna, otrzymująca wynagrodzenie przeciętne) w 2015 r. (w %)

Kraje	Struktura klina (w %)		
	PIT	Składki płacone przez	
		pracownika	pracodawcę
Dania	97,8	0	2,2
Irlandia	51,6	13,1	35,3
Holandia	42,0	33,4	24,6
Finlandia	42,0	15,3	42,7
Luksemburg	41,8	29,8	28,4
Wielka Brytania	41,6	27,3	31,1
⋮	⋮	⋮	⋮
Polska	14,4	44,1	41,5

Źródło: OECD [2016], Taxing Wages.

³ Z rozliczenia PIT-37 za 2016 rok wynika, że: 4 473 623 podatników wykazało w załączniku PIT/O odliczenie z tytułu ulgi na dzieci, w tym aż 1 291 843 podatników otrzymało zwrot nieodliczonej ulgi na dzieci na ogólną kwotę 1,307 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2017: 23–24).

Natomiast w Polsce udział PIT w klinie podatkowym utrzymuje się na szczególnie niskim poziomie. W 2015 r. wynosił 14,4% łącznych obciążeń podatkowych pracy (wobec około 30% przeciętnie do krajów UE-28). Nietypowość tę można wyjaśnić, sięgając do początków reformy podatkowej w Polsce. Przed transformacją przedsiębiorstwa państwowe płaciły 20% podatku od funduszu płac oraz wysokie składki (45% funduszu płac na ZUS + 3% na Fundusz Pracy). W 1992 r. wprowadzono podatek od dochodów osób fizycznych z trzema stawkami: 20%, 30% i 40%. Pierwsza skala podatkowa (20%) została tak określona, że znalazło się w niej ponad 90% podatników. Pozwoliło to wprowadzić powszechny podatek dochodowy sprawnie i bez oporu społecznego. Stawki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne pozostały na dawnym poziomie. Oznaczało to jednak poważne ograniczenie funkcji redystrybucyjnej, a także prowadziło do wypaczenia wewnętrznej struktury klina podatkowego.

Wysoki poziom klina podatkowego w Polsce, przy jednocześnie niskiej jego progresywności i nieprawidłowej strukturze prowadzi do wielu ujemnych skutków, m.in.:

- bezrobocia i niskiej efektywności zawodowej w grupie osób o niskich kwalifikacjach – trudno wejść na rynek pracy i trudno się na nim utrzymać [Góra i in., 2006; Wyrzykowski, 2013: 197–200; Krajewska, Roszkowska, 2017: 182–187],
- nieprawidłowego funkcjonowania rynku pracy i rozwoju szarej strefy w celu unikania płacenia podatków i składek, na co wskazuje wiele badań empirycznych⁴,
- pogłębiania się ubóstwa wśród osób o niskich zarobkach⁵.

Argumenty te przemawiają za przeprowadzeniem gruntownych zmian w systemie opodatkowania pracy.

⁴ Badania prowadzone w różnych okresach transformacji polskiej gospodarki wskazują, że klin podatkowy stanowi główną przyczynę rozwoju szarej strefy. Przykładowo, z badań Piaseckiego i in. [2001] wynika, że uważa tak ponad połowa pracodawców. W innych badaniach wskazywało na to od ponad 60% właścicieli małych i średnich firm [Ranking..., 2011] do nawet 80% respondentów [Wyrzykowski, 2013: 153–155]. Wpływ wysokich kosztów pracy na powiększenie się szarej strefy potwierdzają też inne badania [Mróz, 2002; Kabaj, 2009; Cichocki, Tyrowicz, 2011; Wałczykowski, 2011].

⁵ Warto podkreślić, że oprócz wysokiego opodatkowania pracy osób o niskich dochodach (wysoka jak na standardy europejskie dolna stawka PIT, niska kwota dochodów wolna od podatku, wysokie składki ubezpieczeniowe) do pogłębiania się ubóstwa w Polsce przyczyniają się też niski poziom płacy minimalnej oraz wysoki udział pracowników nisko wynagradzanych (poniżej 50% płacy przeciętnej) w zatrudnieniu ogółem. Z danych GUS wynika, że w 2016 r. 17,5% zatrudnionych otrzymało wynagrodzenie nie wyższe niż 50% płacy przeciętnej, w tym 4,8% zatrudnionych w sektorze publicznym i aż 23,3% zatrudnionych w sektorze prywatnym [GUS, 2018]. Informacje te dotyczą wyłącznie przedsiębiorstw zatrudniających powyżej dziewięciu pracowników. A przecież wiadomo, że w małych firmach wynagrodzenia są znacznie niższe. Badania wskazują, że przeciętne wynagrodzenia w małych firmach zatrudniających do dziewięciu pracowników są o połowę niższe niż podawane przez GUS. W 2013 r. zawierały się w przedziale od 37,6% (woj. lubuskie) do 48,6% (woj. śląskie), przy przeciętnej 45,2% dla Polski [Baczeński i in., 2013].

Opodatkowanie kapitału

Z przedstawionych wcześniej danych Eurostatu (tabela 2) wynika, że jednym ze skutków kryzysu globalnego był spadek udziału podatków nakładanych na kapitał w ogólnych dochodach budżetowych z podatków. Tendencję tę można zaobserwować zarówno w krajach UE-28, jak i w Polsce. Z czasem jednak udział tych podatków wracał do poziomu zbliżonego do obserwowanego przed kryzysem – do 21,7% w UE-28 i 25,3% w Polsce.

Podatki kapitałowe są kategorią bardzo niejednorodną, mocno zróżnicowaną wewnątrz, a także w przekroju różnych krajów UE. Oznacza to, że wszelkie porównania i wynikające z nich wnioski należy traktować z dużą ostrożnością.

Tabela 7. Struktura dochodów budżetowych z podatków kapitałowych (w %)

Wyszczególnienie	1995 ^{a)}	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
UE-28								
Podatki nakładane na:								
– dochody osób prawnych (CIT)	43,5	33,5	36,9	34,9	32,5	32,2	30,6	32,0
– kapitał gospodarstw domowych	10,0	9,0	10,0	10,6	10,0	11,5	12,5	12,1
– zasoby kapitałowe i majątek	25,4	34,0	31,4	31,6	32,0	32,7	33,9	33,6
– dochody samozatrudnionych	21,1	23,5	21,7	22,9	25,5	23,6	23,0	22,3
Polska								
Podatki nakładane na:								
– dochody osób prawnych (CIT)	36,5	27,8	30,0	31,5	27,6	27,1	23,1	21,7
– kapitał gospodarstw domowych	0,5	2,8	3,7	4,0	4,0	4,2	3,4	3,0
– zasoby kapitałowe i majątek	27,5	23,7	21,8	19,9	24,0	22,0	22,7	25,5
– dochody samozatrudnionych	35,5	45,7	44,5	44,6	44,4	46,7	50,8	49,8

^{a)} UE-27 (bez Chorwacji)

Źródło: obliczenia własne na podstawie: 1995 r. – European Commission [2011: 341, 343, 345, 347]; lata 2004–2016 – European Commission [2018: 225, 229, 231].

W statystyce Eurostatu w ramach podatków kapitałowych wyodrębniono cztery kategorie (tabela 7), czyli podatki nakładane na dochody:

- 1) osób prawnych (*corporate income*),
- 2) gospodarstw domowych (*income of households*),
- 3) z zasobów kapitałowych i majątku (*stocks of capital/wealth*),
- 4) samozatrudnionych (*income of self-employee*).

W krajach EU-28 wśród podatków obciążających kapitał ponad 30% dochodów zapewniają podatki nakładane na osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą (CIT). Na dochody z CIT wpływa wysokość nominalnej stawki, baza podatkowa, a zwłaszcza sposób liczenia kosztów uzyskania przychodów, system ulg i zwolnień oraz zakres ich wykorzystania, a także poziom zysków przedsiębiorstw. Podatki te są wrażliwe na zmiany koniunktury, a zatem w okre-

się kryzysu udział dochodów z CIT zaczął się obniżać i od kilku lat utrzymuje się na poziomie ok. 32% dochodów podatkowych z kapitału.

W Polsce udział dochodów z CIT jest znacznie niższy, a tempo ich spadku szybsze: z 36,9% w 1995 r. do 21,7% w 2016 r. Warto podkreślić, że spadek dochodów z CIT w Polsce dokonywał się w okresie, gdy Polska notowała niższy niż w innych krajach spadek PKB, a rentowność netto w sektorze przedsiębiorstw w latach 2005–2016 zawierała się w przedziale 3,2–4,4% [GUS, 2017: 591], a zatem nie było merytorycznych powodów do tak dużego spadku udziału CIT w dochodach budżetowych.

W grupie podatków kapitałowych podobny jak dochody z CIT udział stanowią podatki nakładane na zasoby kapitałowe i majątek. W krajach UE-28 stanowią one 32–33% dochodów z podatków kapitałowych. W Polsce udział ten jest niższy – 25,5% w 2016 r., ale wykazuje wyraźnie wzrostową tendencję (19,9% w 2018 r.). Rośnie też w Polsce udział podatków kapitałowych obciążających gospodarstwa domowe (m.in. podatku od oszczędności) z symbolicznej wielkości 0,5% w 1995 r. do 3,0% w 2016 r. (choć w niektórych latach dochody z tego tytułu były wyższe i sięgały 4–4,2%). Jest to niewiele w porównaniu z danymi dla UE-28, gdzie dochody te sięgają 12% dochodów z podatków kapitałowych. Tutaj należy jednak uwzględnić specyfikę Polski i pozostałych krajów przechodzących transformację systemową, w których zasoby kapitałowe, majątek i oszczędności, zwłaszcza gospodarstw domowych, dopiero się tworzą.

Szerszego komentarza wymaga ostatnia pozycja podatków kapitałowych, czyli nakładanych na samozatrudnionych. W krajach UE-28 podatki z tego tytułu stanowiły w ostatnich latach 22–25% dochodów z opodatkowania kapitału. W Polsce udział tych podatków był dwukrotnie wyższy i zawierał się w przedziale 45–50%. Oznacza to, że podatki płacone przez samozatrudnionych w Polsce stanowiły 11–12% łącznych dochodów budżetowych z podatków. W 2016 r. z udziałem podatków z samozatrudnienia, wynoszącym 12,6%, Polska znalazła się na pierwszym miejscu wśród krajów UE-28. W dalszej kolejności znalazły się Włochy (7,7% dochodów z podatków), Austria (6,5%), Holandia (5,7%) oraz Belgia (5,5%). Do krajów o najniższym udziale podatków z samozatrudnienia w łącznych dochodach podatkowych zaliczyć należy: Chorwację (0,8%), Słowację (0,5%), Estonię (0,4%) i Łotwę (0,2%) [European Commission, 2018: 229].

O dużej roli podatków od dochodów samozatrudnionych w Polsce świadczą też dane dotyczące struktury obciążeń podatkowych osób fizycznych (PIT). Dochody te podzielono na cztery grupy, czyli pochodzące z: 1) zatrudnienia, 2) samozatrudnienia (prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek), 3) transferów (renty, emerytury, inne świadczenia socjalne), 4) z dochodów kapitałowych osób fizycznych. W tabeli 8 zamieszczono po trzy kraje o krańcowo odmiennej strukturze dochodów budżetowych z PIT. Okazuje się, że przy potraktowaniu tych podatków jako 100%, w Polsce w 2016 r. udział dochodów podatkowych z tytułu zatrudnienia był najniższy, stanowił zaledwie 47,9% dochodów z PIT (wobec ponad 90% w Estonii, Słowacji

i Czechach), a z samozatrudnienia był najwyższy, stanowiąc 29,4% łącznych dochodów z PIT⁶. Relatywnie wysoki był też udział dochodów podatkowych z samozatrudnienia w Austrii i Holandii, a najniższy w Estonii (zaledwie 0,7%).

Tabela 8. Struktura dochodów budżetowych z podatków dochodowych osób fizycznych (w %)

Kraje	Struktura dochodów z PIT z tytułu			
	zatrudnienia	samozatrudnienia	transferów	kapitału
Polska	47,9	29,4	17,6	5,1
Austria	59,5	18,5	19,3	2,7
Holandia	66,8	17,9	20,2	4,9
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
Estonia	90,9	0,7	6,0	2,4
Słowacja	94,9	4,0	0,0	1,1
Czechy	95,5	2,2	0,0	2,3

Źródło: European Commission [2016: 292, 293, 294, 295].

Zgodnie z przyjętą w Komisji Europejskiej definicją, dochody osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą (określonych jako samozatrudnieni) traktowane są jako dochody kapitałowe. Przyjmuje się, że osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na małą skalę dysponują kapitałem niezbędnym do prowadzenia działalności gospodarczej, podejmują ryzyko, mogą zatrudniać pracowników najemnych, opłacają składki za siebie i swoich pracowników. Równocześnie jednak przedsiębiorcy muszą przeznaczać część uzyskanych dochodów na rozwój i modernizację firmy. Z tego względu mali i średni przedsiębiorcy opodatkowani są na preferencyjnych zasadach, a ich podatki są w statystyce Eurostatu traktowane jako opodatkowanie kapitału.

Liberalna polityka prowadzona od początku transformacji polskiej gospodarki doprowadziła do deregulacji rynku pracy na skalę niespotykaną w innych krajach UE. Przejawia się to m.in. w dużej liczbie samozatrudnionych, wysokim odsetku osób pracujących na czas określony i na umowach zlecenia, dużym udziale szarej strefy w zatrudnieniu, a także poważnym osłabieniu pozycji związków zawodowych.

Z szacunków GUS [2018b] wynika, że w 2016 r. 1,15 mln osób fizycznych prowadziło pozarolniczą działalność gospodarczą, nie zatrudniając pracowników na podstawie stosunku pracy, a więc posiadało status samozatrudnionych. W latach wcześniejszych (2012–2015) liczba ta utrzymywała się na poziomie 1,1 mln osób. A to oznacza, że w 2016 r. liczba samozatrudnionych powiększyła się o dodatkowe 50 tys. osób.

⁶ Z danych Komisji Europejskiej wynika, że w Polsce sytuacja taka utrzymuje się od dawna. W 2004 r. podatki płacone przez samozatrudnionych stanowiły 24,6% dochodów z PIT, a w 2007 r. nawet 30,4% [European Commission, 2018: 293].

Przechodzeniu na samozatrudnienie (dobrowolne lub wymuszone przez pracodawców) sprzyjają rozwiązania podatkowe przyjęte w Polsce. Pracownicy zatrudnieni na etacie rozliczają dochody według stawek progresywnych, a ponadto płacą składki ubezpieczeniowe (do określonego limitu) proporcjonalne do wysokości wynagrodzenia. Samozatrudnieni płacą natomiast składki od podstawy 60% przeciętnego wynagrodzenia niezależnie od uzyskanego dochodu. Osoby prowadzące działalność gospodarczą, w tym także samozatrudnieni, mogą ponadto wybierać korzystne dla siebie formy opodatkowania dochodu: zasady ogólne, według stawki liniowej 19%, karta podatkowa lub ryczałt ewidencjonowany.

Przyjęte w Polsce rozwiązania prawne zawierają wiele nieprawidłowości. Część z nich można eliminować, wprowadzając jednakowe obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne wszystkich dochodów z pracy. Kategoria „samozatrudnienie” bardziej niż obecnie odpowiadałaby wówczas standardom europejskim, co eliminowałoby patologię i umożliwiało porównania międzynarodowe.

Podsumowanie – wnioski

Przedstawione w artykule dane statystyczne dotyczące dochodów budżetowych z podatków oraz porównanie trendów obserwowanych w krajach Unii Europejskiej wskazują, że pozytywnie zostały zweryfikowane hipotezy dotyczące obciążeń podatkowych pracy (utrzymały się na zbliżonym poziomie) oraz kapitału (spadł udział podatku CIT w zasileniu budżetu państwa), natomiast udział podatków konsumpcyjnych w dochodach podatkowych utrzymywał się na zbliżonym poziomie.

Porównanie polityki podatkowej prowadzonej w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w skłania do następujących wniosków:

1. Polska jest krajem o relatywnie niskich podatkach. W 2016 r. podatki, łącznie ze składkami na ubezpieczenia społeczne, stanowiły 33,4% PKB wobec 38,9% dla UE-28, a w wielu krajach dochody podatkowe przekraczały 40% PKB. Warto też podkreślić, że w początkowym okresie transformacji obciążenia podatkowe w Polsce i przeciętne dla krajów UE były zbliżone (ok. 37% PKB). Obniżanie podatków dochodowych i składek ubezpieczeniowych, a także słaba ściągальność podatków konsumpcyjnych doprowadziły do spadku udziału podatków w relacji do PKB.
2. Cechą charakterystyczną polskiego systemu podatkowego jest wysoki udział podatków konsumpcyjnych utrzymujący się przez cały badany okres, co łącznie z niskim udziałem podatków w PKB i wysokim udziałem szarej strefy w gospodarce przesądza o tym, że Polskę należy zaliczyć do krajów o „południowej” mentalności podatkowej. Jeśli weźmie się pod uwagę te wskaźniki, okazuje się, że niewiele odbiegają one w Polsce od notowanych w Bułgarii i Rumunii. Należy równocześnie uwzględnić, że duże obciążenia społeczeństwa podatkiem VAT i akcyzą pogłębiają nierówności dochodowe ze względu na degresywny charakter tych podatków.

3. Obciążenia podatkowe pracy mierzone są przy wykorzystaniu dwóch wskaźników: klina podatkowego oraz relacji podatków obciążających pracę do ogólnych obciążeń podatkowych. Klin podatkowy w Polsce jest zbliżony do przeciętnego w krajach UE. W Polsce charakteryzuje się on jednak bardzo małą progresywnością, jeśli weźmie się pod uwagę zarówno poziom dochodów (67%, 100% i 167% płacy przeciętnej), jak i sytuację rodzinną podatnika. Sytuacja taka jest niekorzystna dla pracowników o niskich kwalifikacjach i niskich zarobkach, gdyż trudno im wejść na rynek pracy i na tym rynku się utrzymać. Przez wiele lat w systemie opodatkowania pracy nie uwzględniano też liczby dzieci na utrzymaniu podatnika. Z kolei dane dotyczące udziału podatków obciążających pracę w dochodach podatkowych ogółem w Polsce wykazują tendencję spadkową. W krajach UE udział ten jest jednak dosyć stabilny – utrzymuje się w granicach 50%. Przyczyn obserwowanego spadku udziału podatków obciążających pracę należy jednak poszukiwać nie w obniżaniu podatków, ale w nietypowej strukturze rynku pracy w Polsce, ze względu na duży udział samozatrudnionych (których dochody według Eurostatu zaliczane są do dochodów kapitałowych, co automatycznie oznacza, że opodatkowanie samozatrudnionych traktowane jest jako opodatkowanie kapitału).
4. Podatki obciążające kapitał składają się z różnych elementów. Ich udział w podatkach kapitałowych w UE-28 ulegał stosunkowo niewielkim zmianom. Wśród tych zmian jako najważniejszą należy odnotować spadek dochodów z CIT, na co wpłynęło głównie obniżenie stawek po rozszerzeniu UE w 2004 r. (gdy nowe kraje członkowskie zapoczątkowały konkurencję podatkową) oraz załamanie kryzysowe po 2008 r. Odnotowano też wzrost udziału podatków nakładanych na zasoby kapitałowe i majątek. Pozostałe dochody kapitałowe utrzymywały się na zbliżonym poziomie. W Polsce, podobnie jak w UE-28, spadał udział podatków nakładanych na osoby prawne w łącznych podatkach kapitałowych. Udział ten był o kilka, do nawet kilkunastu punktów procentowych niższy niż przeciętny w UE-28, co oznacza, że opodatkowanie przedsiębiorstw w Polsce jest niższe niż w wielu krajach UE. W niewielkim stopniu budżet zasilają także podatki nakładane na kapitał gospodarstw domowych. Udział podatków obciążających zasoby kapitałowe i majątek jest w Polsce zbliżony do przeciętnego w UE. Wyraźnie, ponaddwukrotnie wyższe są natomiast dochody budżetowe z opodatkowania samozatrudnionych (stanowią ok. 50% dochodów z podatków kapitałowych w Polsce, wobec 22–25% w UE-28). Wpływa stąd wniosek, że z dużą ostrożnością należy podchodzić do porównań opierających się na danych Eurostatu. Wieloznaczność kategorii samozatrudnionych i fakt, że znaczna część ich dochodów (może nawet połowa?) może być traktowana jako dochody z pracy sprawiają, że należałoby dokonać istotnych przesunięć między dochodami z opodatkowania kapitału i pracy.
5. Z analizy polskiego systemu podatkowego wynika, że:
 - odbiega on wyraźnie od obowiązującego w krajach Europy Zachodniej,

- jest mało redystrybucyjny i nie jest wykorzystywany do zmniejszania nieakceptowanego społecznie zróżnicowania dochodów i majątku,
- wymaga zmian wykraczających poza korekty dotyczące poszczególnych rodzajów podatków, czyli dokonania gruntownej reformy podatkowej zmierzającej w kierunku zwiększenia funkcji redystrybucyjnej, głównie dotyczącej opodatkowania konsumpcji i pracy, a także wprowadzenia podatku katastralnego oraz podjęcia skuteczniejszej walki z szarą strefą.

Bibliografia

- Alesina A., Perotti R. [1996], *The Political Economy of Budget Deficit*, National Bureau of Economic Research Working Paper, Cambridge, February.
- Andersson K., Norman E. [1987], *Capital taxation and neutrality*, Lund University, Lund.
- Atkinson A.B. [2017], *Nierówności. Co da się zrobić?*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Baczewski G., Sarzalska M., Zielonka M. [2013], Analiza poziomu minimalnego wynagrodzenia w Polsce, *Dialog*, nr 1.
- Cichoński S., Tyrowicz J. [2011], Determinanty zatrudnienia nierejestrowanego w Polsce w okresie wysokiej i niskiej koniunktury gospodarczej, *Gospodarka Narodowa*, nr 3.
- Cieślak-Wróblewska A. [2018], Polska szybko nadrabia straty podatkowe, *Rzeczpospolita*, 8 maja.
- Dobrowolska B. [2008], *Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską*, praca doktorska, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Dziura E. [2015], *Obciążenia gospodarstw domowych podatkiem akcyzowym w Polsce. Uwarunkowania, konsekwencje, perspektywy*, praca doktorska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- European Commission [2012], *Taxation trends in the European Union, Focus on the crisis. The main impacts on EU tax system*.
- European Commission [2017], *Taxation trends in the European Union*.
- European Commission [2018], *Taxation trends in the European Union*.
- European Commission [2012], *Taxation trends in the European Union*.
- Eurostat [2018] Data Explorer, Tax Wedge on Labour Costs, 11.05.2018.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B. [2018], *Szara strefa 2018*, IPIAG, Warszawa.
- Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M. [2006], *The Wedge and Skills: Case of Poland in the International Perspective*, CASE, Center of Social and Economic Research, no. 64, Warsaw.
- GUS [2010], *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2010*.
- GUS [2018a], *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2016 r.*, Warszawa.
- GUS [2018b], Notatka informacyjna. *Wybrane zagadnienia rynku pracy*, 3.01.2018.
- Kabaj M. [2009], Praca nierejestrowana w Polsce w świetle dotychczasowych badań GUS, *Polityka Społeczna*, nr 10.
- Krajewska A. [2012], *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa.

- Krajewska A. [2014], Fiscal Policy in The EU Countries Most Affected by The Crisis: Greece, Ireland, Portugal and Spain, *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, vol. 17, no. 3.
- Krajewska A., Roszkowska S. [2017], Klin podatkowy w krajach OECD, w: E. Kwiatkowski, *Instytucje rynku pracy w krajach OECD*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kuznets S. [1955], Economic growth and economic inequality, *American Economic Review*, no. 45.
- Mering T. [2009], Programy anty kryzysowe w krajach Unii Europejskiej, w: M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa.
- Mitra P., Stern N. [2002], *International Tax Competition and Tax Reforms*, referat wygłoszony na konferencji: Beyond Transition, zorganizowanej przez CASE, 12–13 kwietnia 2006 r. w Falentach k/Warszawy.
- Mróz B. [2002], *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, SGH, Warszawa.
- OECD [2013], *Economic Outlook*, vol. 94.
- OECD [2014], *Taxing Wages 2014*, OECD Library, 11.05.2018.
- OECD [2016], *Taxing Wages 2015*.
- Owsiak S. [2011], Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne, w: A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Owsiak S. (red.) [2016], *Polityka podatkowa krajów Unii Europejskiej wobec kryzysu finansowego*, PWE, Warszawa.
- Piketty T. [2015], *Ekonomia nierówności*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Rzońca A. [2007], *Czy Keynes się pomylił?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Schneider F. [2017], *Implausible Large Differences of the Size of the Underground Economies in Highly Developed European Countries? A Comparison of Different Estimation Methods*, http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2017/EstShadEc_OECD/countries.pdf (11.05.2018).
- Piasecki B., Rogut A., Stawasz R., Johsons S., Smallbone D. [2001], *Warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez MSP w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, PAPR, Warszawa.
- Ranking największych barier w działalności firm* [2011], BCC i Instytut GFK, Warszawa.
- Walczewski M. [2009], Zatrudnienie nierejestrowane od strony pracowników, *Polityka Społeczna*, nr 10;
- Wyrzykowski W. [2013], *Podatkowe uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Transition report. Finance in transition*, [2006], EBRD, London.

Taxation of Consumption, Labour and Capital in European Union Countries

Abstract: The aim of this article is to present long-term trends regarding taxation of consumption, labour and capital in European Union countries, with particular emphasis on the specific features of tax policy in Poland.

Based on statistical data from the European Commission and the OECD for the 1995–2016 period and a review of the literature, an attempt was made to verify the following hypotheses:

1. In the face of a financial crisis, government revenues from taxes fell, and the main burden of mitigating the budget deficit rested with consumption taxes.
2. Despite numerous changes in the taxation of labour in the European Union countries, the share of personal income tax and social security contributions in budget revenues was at a similar level.
3. Tax competition initiated by new EU members and the need to stimulate an economic recovery after the crisis meant that business entities were less involved in supplying budget revenues from taxes.
4. Tax policy in Poland differs significantly from those in Western European countries and shows many features typical of countries with a “southern” tax mentality.

The analysis confirmed the hypotheses, at least partially. At the same time, it indicates that the tax systems of European Union countries are diverse. Therefore, the conclusions must be carefully formulated. This particularly applies to taxpayers referred to as self-employed because they constitute a heterogeneous category. According to Eurostat statistics, their income is treated as capital income, while in Poland a significant part of this can be treated as income from work.

Keywords: taxes, crisis, tax wedge, Poland, European Union

JEL classification codes: E62, E64, H21, J08

Article submitted December 5, 2018, accepted for publication April 17, 2019.

