



Podatki liniowe – remedium czy propaganda?

Wersja uzupełniona¹

Nieodłączną cechą globalizacji jest totalna konkurencja, której elementem wraz z usuwaniem barier politycznych i geograficznych staje się konkurencja systemów prawno-podatkowych. Kryterium decydującym o konkurencyjności takiego systemu jest jego ekonomiczny koszt, na który składa się między innymi wielkość wszelkich obciążeń podatkowych oraz efektywność prawa. Kraje rozwinięte zaczynają dostrzegać problem nadmiernego fiskalizmu i redystrybucyjnej roli państwa, ale z uwagi na ograniczenia polityczne skłaniają się częściej do prób ograniczania konkurencji podatkowej. Fiskalizm największych gospodarek UE zachęca jednak kraje transformacji do podejmowania coraz śmielszych prób takiej konkurencji.

Podatki a reforma finansów publicznych

Obciążenia podatkowe mierzone bardzo ogólnym wskaźnikiem dochodów podatkowych do PKB wykazywały trend rosnący w większości krajów OECD i UE. Przy czym, choć wzrost ten w krajach OECD był silniejszy niż w UE, gdy średnia ważona obciążeń podatkowych wzrosła z 23,1 proc. w 1965 r. do 33,0 proc. w 1999 r.² (zmiana o 43 proc.) w porównaniu z 29,1 proc. i 40,1 proc. (wzrost o 38 proc.), to poziom obciążeń jest zdecydowanie wyższy wśród krajów UE. Polska ze wskaźnikiem obciążeń podatkowych na poziomie 38-40 proc. nie odbiega od europejskiej średniej. Jednakże w ciągu ostatnich kilku lat zarysowuje się zmiana powyższego trendu polegająca albo na wyhamowaniu dalszych wzrostów obciążeń podatkowych, albo na ich obniżaniu, czego doświadczają kraje tak różne pod względem ekonomicznym, jak i politycznym, jak Irlandia, Japonia, Nowa Zelandia, czy Szwecja. Skala redukcji obciążeń podatkowych w tych krajach wynosiła maksymalnie 3 punkty procentowe PKB i była rezultatem reform finansów publicznych zorientowanych na redukcję deficytów budżetowych. W przypadku dwóch krajów z powyższej grupy należących do UE był to albo rezultat przystąpienia do strefy euro (Irlandia), albo wprost warunek konieczny (Szwecja). W przypadku Nowej Zelandii był to element fundamentalnych zmian w polityce ekonomicznej i roli państwa w gospodarce, gdy w Japonii decydujący wpływ miały czynniki cykliczne. Chronologia reform finansów publicznych we wszystkich krajach OECD była jednak podobna – najpierw cięcia w wydatkach i spadek deficytu budżetowego, a następnie ewentualnie redukcja obciążeń podatkowych. Co ważne, reformy takie przeprowadzane były w stosunkowo krótkim okresie 2-3 lat.

¹ Tekst ten, w pierwotnej wersji ukazał się w Gazecie Bankowej nr 26 (766) z 30 czerwca 2003 r.

² Wszystkie dane w tekście pochodzą ze statystyk OECD chyba, że jest wskazane inne Źródło.

Generalnie ponad 80 proc. dochodów podatkowych w krajach OECD pochodzi z trzech źródeł podatkowych: od dochodów, od towarów i usług oraz ze składek na ubezpieczenia społeczne. Kraje rozwinięte różnią się znacząco pod względem dochodów podatkowych z tych źródeł. Na przykład, w Australii i Nowej Zelandii państwo nie pobiera składek ubezpieczeniowych, a w UE nakładane są znacząco wyższe podatki od konsumpcji i składki ubezpieczeniowe niż w USA, gdzie polega się w większym stopniu na opodatkowywaniu dochodów osobistych i własności. Z uwagi więc na różną wagę obciążeń podatkowych, na drugim etapie reform finansów publicznych redukowane są albo podatki pośrednie, albo bezpośrednie. Jednak wzrost obciążeń podatkowych, który dokonał się w krajach OECD wynikał w największym stopniu z ekspansji systemu zabezpieczenia socjalnego i wzrostu składek ubezpieczeniowych, których redukcja nie jest możliwa bez reformy emerytalnej, systemu opieki zdrowotnej, czy zabezpieczenia socjalnego lub też czynnika w dużym stopniu egzogenicznego, a mianowicie zmian demograficznych.

Podatek liniowy w transformacji

Wraz z reformą finansów publicznych i systemu podatkowego w żadnym jednak kraju UE nie zdecydowano się na linowe stawki podatku PIT, czy też ich ujednoczenie ze stawkami podatku CIT, co stopniowo staje się coraz bardziej popularne w krajach transformacji, głównie za sprawą sukcesów krajów nadbałtyckich.

Estonia, Łotwa i Litwa wraz z rozpoczęciem transformacji w 1992 r. początkowo wprowadziły progresywne stawki podatków PIT, ale na skutek pogarszania się sytuacji gospodarczej w wyniku rozpadu ZSRR i narastania politycznej presji ze strony Rosji zaczęły radykalizować swoje polityki ekonomiczne do tego stopnia, że początkowo międzynarodowe instytucje finansowe, w tym MFW, odmówiły wsparcia dla tych reform. Celem liberalnych strategii gospodarczych była jak najszybsza transformacja, zwiększenie konkurencyjności gospodarek i zbliżenie z krajami skandynawskimi oraz UE. Wyeksponowanymi elementami tej strategii stało się wprowadzanie reżimu sztywnych kursów walutowych,³ liniowe stawki podatkowe oraz ogólnie daleko posunięta liberalizacja gospodarek.

Reforma podatkowa w krajach nadbałtyckich była elementem całościowej reformy finansów publicznych, która zakładała zbilansowanie budżetu w wyniku redukcji wydatków oraz poszerzenia bazy podatkowej w rezultacie uproszczenia systemu podatkowego poprzez ujednoczenie stawek podatków bezpośrednich (PIT i CIT) w ramach poszczególnych krajów i podatków pośrednich (VAT) w ramach grupy krajów nadbałtyckich (Tabela 1). Nawet jednak w tych krajach stawki podatków bezpośrednich i pośrednich nie były „czystymi” podatkami liniowymi, ponieważ częściowo pozostawiono system ulg i preferencji podatkowych. W przypadku PIT były to kwoty wolne od opodatkowania i ulgi prorodzinne, natomiast w CIT zastosowano rozbudowany system zachęt inwestycyjnych redukujący obciążenia podatkowe nawet do zera. Konkurencja o inwestorów i inwestycje pomiędzy krajami nadbałtyckimi powodowała, że poszczególne kraje „przebijały” konkurentów ofertami coraz niższych podatków. Estonia wprowadziła 26 proc. CIT i PIT w 1994 r. Na Litwie od 1993 r. podatek CIT w wysokości 35 proc. był redukowany o 70 proc. na 5 lat dla bezpośrednich inwestorów zagranicznych, a od 1994 r. o 50 proc. na okres 6 lat. W 1995 r. Łotwa wprowadziła 25 proc. PIT i CIT, a ten ostatni podlegał 40 proc. zwolnieniu w przypadku projektów priorytetowych dla rządu. Ponadto, wprowadzony został regresywny PIT w wysokości 10 proc. dla dochodów przekraczających 60 tys. łatów rocznie (około 35 tys. USD), co miało skłaniać obcokrajowców do rezydencji podatkowej na Łotwie. Od 1997 r. na Litwie stosowana jest

³ Estońska marka w reżimie zarządu walutą związana została z niemiecką marką (następnie z euro), litewski lit z dolarem (następnie z euro), a łotewską koronę usztywniono w stosunku do SDR-a.

zerowa stawka opodatkowania reinwestowanych zysków, a od 1998 r. zmiany w prawie podatkowym umożliwiają rządowi Estonii uznaniowe traktowanie stawki podatku CIT dla inwestycji istotnych z punktu widzenia całego kraju, czy regionu. Od 2001 r. Łotwa wprowadziła 30 proc. redukcję CIT dla wytwórców produktów najwyższej jakości (z certyfikatami ISO). Dalszą konkurencją na niwie podatków bezpośrednich zahamowały negocjacje członkowskie z UE. Nie oznacza to jednak, że po przystąpieniu do UE nie będą miały miejsca dalsze obniżki podatków bezpośrednich w krajach nadbałtyckich skoro UE nie nakłada na nie dolnego limitu, w przeciwieństwie do podatków pośrednich (minimalny VAT wynosi 15 proc.), z których część jest transferowana do unijnego budżetu.

Tabela 1: Wskaźniki fiskalne krajów nadbałtyckich

	Stawki podatkowe, % ¹				Budżet państwa, % PKB ²			% PKB ² Wzrost gospodarczy
	PIT	CIT	VAT	Ubezpieczenia społeczne	Dochody	Wydatki	Bilans	
Estonia								
1992-1993	16-33 ³	25-45	-	-	25,9	25,4	-0,4	b.d
1994-1998	26	26	18	33	34,4	33,3	0,5	4,1
1999-2001	26	26	18	33	30,6	32,3	0,9	3,9
Łotwa								
1993	16-33	25-45	-	-	b.d.	b.d.	b.d.	-14,9
1994-1998	25-10 ⁴	25	18	38	29,6	30,3	-1,1	3,3
1999-2001	25-10	25	18	36	30,8	33,1	-2,6	5,8
Litwa								
1993	16-33	25-45	-	-	23,2	21,4	-6,0	b.d.
1994-1998	33	35	18	34	24,6	26,7	-3,1	6,2
1999-2001	33	24	18	34	25,0	28,3	-2,9	2,0

Źródło: IFS IMF, kwiecień 2003 r.

¹ Stawki podatkowe na koniec okresu

² Dane średnie za okres

³ Minimalne i maksymalne stawki podatku progresywnego

⁴ Maksymalne i minimalne stawki podatku regresywnego

Trudno jest oceniać efektywność systemu podatkowego w krajach nadbałtyckich wyłącznie w kontekście liniowych i ujednoczonych stawek podatkowych z uwagi na brak prawidłowo funkcjonującego progresywnego systemu podatkowego po rozpadzie ZSRR. Faktem jest, że polityka fiskalna w Estonii, na Łotwie i na Litwie (nieco później) była najbardziej restrykcyjna (najniższe deficyty budżetowe), a reformy ekonomiczne najbardziej radykalne, komplementarne i konsekwentne spośród wszystkich krajów transformacji, czego efektem jest trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność tych gospodarek. W kontekście doszukiwania się specyfiki krajów nadbałtyckich argumentem najczęściej podnoszonym jest wielkość gospodarki. Ten akurat argument nie jest logiczny w kwestii wyboru systemu podatkowego, gdyż mały rozmiar gospodarki teoretycznie powinien sprzyjać komplikowaniu systemu i spełnianiu, na przykład funkcji socjalnych przez progresywny system podatków dochodowych od osób fizycznych, czy realizowaniu polityki branżowej przez system preferencji w podatkach dochodowych od osób prawnych oraz podatkach pośrednich.

Jedynym krajem transformacji, który zdecydował się na radykalną zmianę systemu podatkowego po przebyciu kryzysu finansowego pozostaje na razie Rosja. Kryzys finansowy z 1998 r. spowodowany był głównie nieodpowiedzialną polityką fiskalną, w wyniku której deficyt szerokiego sektora rządowego nie spadał poniżej 5 proc. PKB w latach 1992-1997 (Tabela 2). Przyczyny wysokiego i trwałego deficytu budżetowego leżały zarówno po stronie malejących dochodów jak i zbyt powolnej redukcji, czy nawet okresowego wzrostu wydatków. Reforma fiskalna z lat 2000-02 była dwustopniowa i na pierwszym etapie polegała na uporządkowaniu stosunków prawnopodatkowych pomiędzy budżetem federalnym a budżetami lokalnymi. Głównym celem było wprowadzenie przejrzystych zasad poboru i podziału wpływów podatkowych na

wszystkich szczeblach federacji, wzmocnienie władzy centralnej i likwidacja uznaniowości władz lokalnych. Na drugim etapie, w 2001 r. wprowadzony został liniowy podatek PIT o stawce 13 proc. (stawka efektywna podatku wynosiła około 14 proc.), zunifikowana składka na ubezpieczenia społeczne w wysokości maksimum 35,5 proc. (obniżka o kilka punktów procentowych najwyższej stawki), objęto podatkiem VAT większość firm, wprowadzono znaki akcyzowe na używki i w końcu radykalnie uproszczono cały system podatkowy poprzez likwidację bądź drastyczne zmniejszenie stawek pozostałych podatków i opłat. Na koniec, w 2002 r. zmniejszono stawkę podatku CIT z 35 proc. do 24 proc. wraz z likwidacją wszelkich ulg (w tym wakacji podatkowych udzielanych na szczeblu lokalnym), połączono opłaty i akcyzy od zasobów naturalnych w jeden podatek od zasobów naturalnych oraz podniesiono stawki akcyzy na alkohol i produkty naftowe. Uproszczenie całego systemu podatkowego połączone zostało ze wzmocnieniem administracji karno-skarbowej, co znacząco zwiększyło efektywność poboru podatków. Równolegle, utrzymany został poziom wydatków budżetowych po ich drastycznej redukcji w 1998 r. Pozytywny skutek dla gospodarki całościowej reformy finansów publicznych w Rosji po zaledwie dwóch latach od jej implementacji nie podlega dyskusji.

Tabela 2: Wskaźniki fiskalne Rosji (% PKB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIT	2.4	2.7	2.8	2.2	2.5	2.8	2.7	2.6	2.5	2.8	3.3
CIT	8.7	10.3	7.7	7.0	4.3	3.8	3.6	4.9	5.8	5.7	4.2
Bilans szerokiego sektora rządowego	-24.7	-7.2	-10.4	-5.5	-8.3	-8.0	-3.5	-1.2	1.9	2.9	1.0
Dochody podatkowe	39.7	38.0	33.7	30.9	29.2	29.1	31.5	32.1	35.6	35.2	35.4
Wydatki	65.1	48.6	47.5	39.3	41.1	43.5	38.2	38.0	34.8	34.8	36.1
Wzrost gospodarczy, % PKB	-14.5	-8.7	-12.6	-4.3	-4.9	0.8	0.4	10.2	9.0	5.0	4.3

Źródło: Institute for the Economy in Transition, Rosja; IMF Country Reports, różne roczniki.

Dwa kolejne kraje, Słowacja i Ukraina zapowiedziały wprowadzenie liniowych stawek podatkowych od przyszłego roku, choć wybrały różne opcje. Słowacja podążając drogą krajów nadbałtyckich ujedynolici stawki podatków bezpośrednich (PIT i CIT) oraz pośrednich (VAT) do jednego poziomu 19 proc., a Ukraina wzorem Rosji wprowadzi podatek liniowy od dochodów osobistych PIT na poziomie 13 proc. (od 2007 r. ma wzrosnąć do 15 proc.). Wybór ten podyktowany był różną wagą poszczególnych podatków w dochodach budżetowych oraz różnymi funkcjami celu (na przykład, konkurencja podatkowa Słowacji z krajami nadbałtyckimi i Ukrainy z Rosją, czy neutralność reformy podatkowej dla budżetów wobec nieco odmiennych modeli polityki socjalnej na Ukrainie i w Rosji w porównaniu ze Słowacją i krajami nadbałtyckimi).

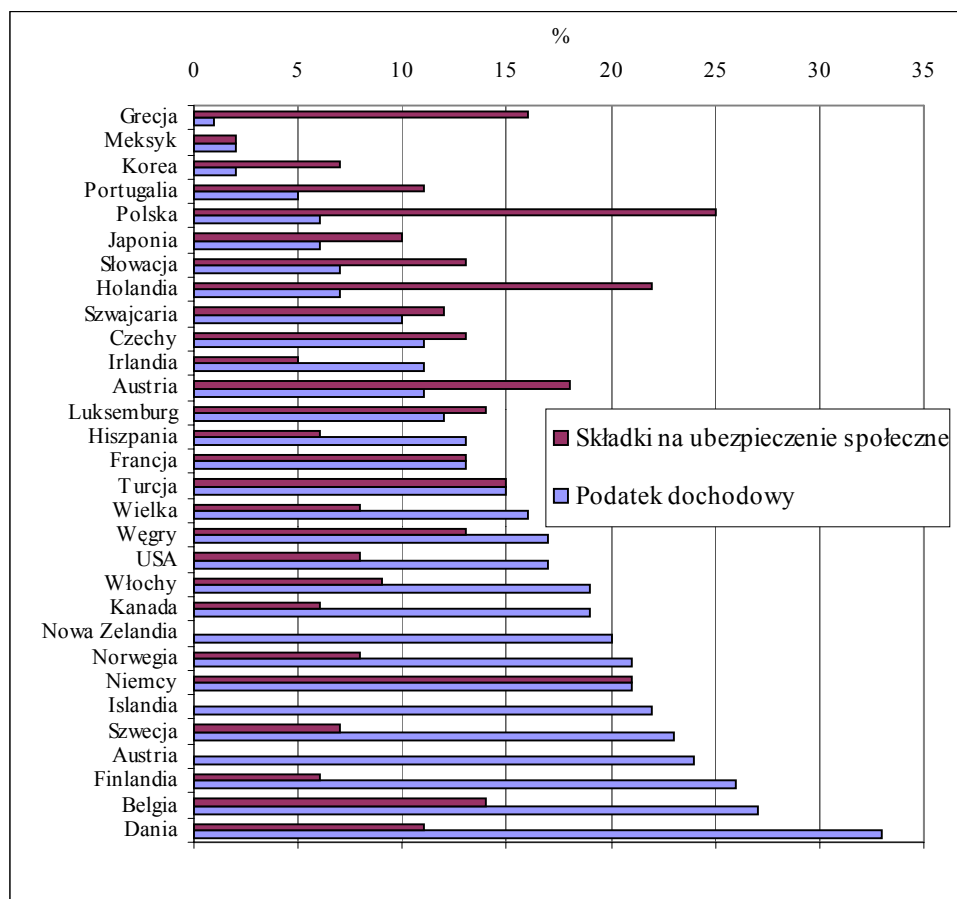
Podatek liniowy a sprawa polska

Podstawowymi zasadami dobrego systemu podatkowego są równość, powszechność i sprawiedliwość. Efektywność systemu podatkowego jest natomiast pochodną realizacji w praktyce powyższych zasad. Optymalnym z punktu widzenia efektywności systemu i unikania zniekształceń w zachowaniach ekonomicznych podmiotów jest podatek pogłówny, czyli równa nominalnie kwota podatku płacona przez wszystkich podatników. Jednakże, w systemach demokratycznych to społeczna percepcja sprawiedliwości decyduje poprzez wybory polityczne o kształcie systemu podatkowego. Politycy odwołują się do sprawiedliwości społecznej rozumianej jako wzrost redystrybucyjnej roli państwa, co oznacza *de facto* złamanie zasady równości podatników. Skomplikowanie systemu podatkowego prowadzi natomiast do złamania drugiej zasady, czyli jego powszechności. Jednak teoretyczne dywagacje na temat systemów podatkowych są tyle warte ile ich praktyczna realizacja, a przy obecnie obowiązującym systemie podatkowym w Polsce zasady równości i powszechności podatków nie są realizowane, na co może po pierwsze wskazywać porównanie efektywnych i krańcowych nominalnych stawek podatkowych.

Według danych Ministerstwa Finansów w 2001 r. stawki te wynosiły odpowiednio dla: PIT – 40 proc. (krańcowa stawka nominalna) i 16 proc. (stawka efektywna), CIT – 28 proc. i 25 proc. oraz VAT – 22 proc. i 11 proc. W ramach sprawiedliwości społecznej 4,8 proc. ogółu podatników-osób fizycznych (z II i III progu podatkowego PIT) zapewniło budżetowi 48,8 proc. dochodów podatkowych z PIT w 2001 r., przy czym udział ten systematycznie wzrasta. Obawy o zbyt małą redystrybucję podatków od dochodów osobistych nie są więc chyba uzasadnione. W przypadku VAT, można stwierdzić, że w polskiej gospodarce połowa podatników płaci najwyższą krańcową stawkę podatku nazywaną podstawową, gdy druga połowa nie płaci VAT wcale. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorców operujących w sektorze rolno-przemysłowym oraz korzystających z ulg i zwolnień podatkowych. W praktyce tylko podatek CIT częściowo (istnieje przecież różnica pomiędzy efektywną a nominalną stopą podatkową) spełnia założenia podatku liniowego.

System podatków dochodowych w Polsce jest wypaczony także z innego powodu. W większości krajów OECD podatki dochodowe od osób fizycznych są wyższe niż w Polsce spełniając znacznie efektywniej funkcje redystrybucyjne (od bogatych podatników do biednych). Polska ma za to najwyższe spośród wszystkich krajów rozwiniętych świata obciążenia płac składkami na ubezpieczenie społeczne (25 proc. płacy brutto), co oczywiście znacząco podwyższa łączne koszty pracy czyniąc z Polski jeden z najbardziej obciążonych podatkami ubogi kraj OECD (Wykres 1).

Wykres 1: Podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne przeciętnego pracownika sfery produkcyjnej w 2002 r. (jako % płacy brutto).

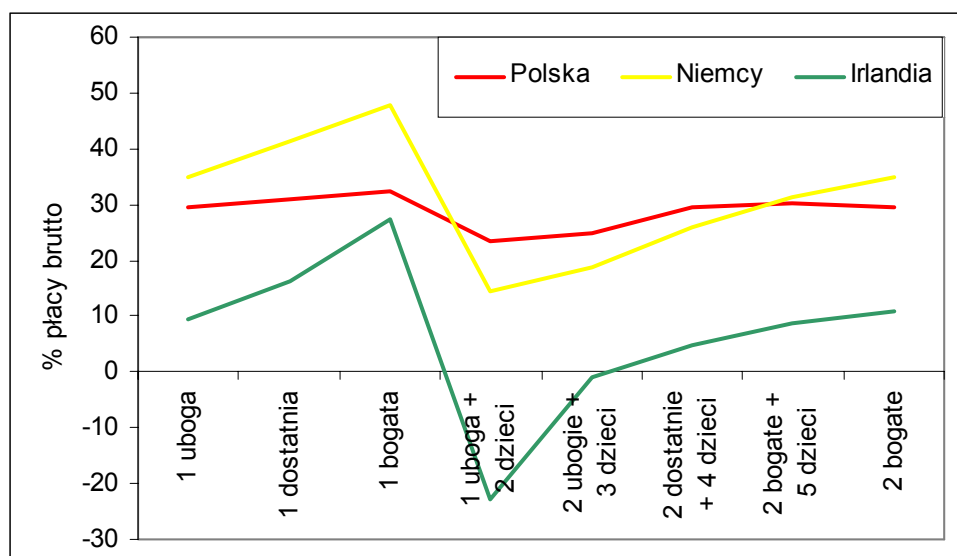


Źródło: OECD, Taxing Wages, 2003 r.

Ostatnim, ale najważniejszym z punktu widzenia ekonomii politycznej jest fakt, że w Polsce nie jest realizowana zasada sprawiedliwości społecznej, która ma usprawiedliwiać złamanie zasad równości i powszechności podatków. Statystyki OECD wskazują wyraźnie, że obciążenia podatkowe netto gospodarstw domowych w Polsce (po uwzględnieniu

wszystkich transferów socjalnych z budżetu) należą do najbardziej spłaszczonych spośród wszystkich krajów rozwiniętych (Wykres 2). Stąd też, nie wypełniają one w praktyce żadnych funkcji socjalnych. Dla porównania, w krajach o tak krańcowo różnych obciążeniach podatkowych jak Niemcy, czy Irlandia (gdzie łączne obciążenia podatkowe stanowiły odpowiednio 51 proc. i 24 proc. kosztów pracy w 2002 r.) krzywa obciążeń podatkowych według typów gospodarstw domowych ma kształt cosinusoidy – państwo pomaga biednym, wielodzietnym rodzinom kosztem bogatych i bezdzietnych. W przypadku Irlandii, obciążenia podatkowe ubogich i wielodzietnych rodzin są nawet ujemne (w 2002 r. rodziny te otrzymywały z budżetu państwa o 23 proc. więcej niż same płaciły!).

Wykres 2: Podatek dochodowy i składki na ubezpieczenia społeczne przeciętnego pracownika sfery produkcyjnej pomniejszone o transfery pieniężne według typów gospodarstw domowych w 2002 r. (jako % płacy brutto)



Źródło: OECD, Taxing Wages, 2003 r.

Dalsze podtrzymywanie fikcji realizacji przez politykę fiskalną celów ogólnospołecznych w Polsce jest w powyższym kontekście grą polityczną, szkodliwą z ekonomicznego punktu widzenia. Nie należy jednak obierać za wzór do naśladowania silnie progresywnych i redystrybucyjnych systemów podatkowych funkcjonujących w niektórych krajach UE, gdyż ich wysoki ekonomiczny i społeczny koszt przyczynia się do osłabienia konkurencyjności tych gospodarek. Kraje takie jak Niemcy, czy Francja z jednej strony pragną porozumienia w ramach UE ograniczającego podatkową konkurencję, z drugiej jednak strony próbują obniżyć podatki bezpośrednie i inne koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Z tego powodu konkurencyjność systemowa Polski powinna się również opierać na konkurencji podatkowej. Dlatego też, można i należy przeprowadzić reformę podatkową w Polsce w oparciu o trzy podstawowe postulaty:

- a) poszerzenie bazy podatkowej poprzez eliminację ulg i zwolnień;
- b) obniżenie i spłaszczenie stawek podatkowych w celu zniechęcenia do ukrywania części dochodów;
- c) zbliżenie stawek podatkowych w celu unikania arbitrażu podatkowego.

Wprowadzenie podatku liniowego od dochodów osób fizycznych i prawnych oraz ujednoczenie stawek podatków bezpośrednich i pośrednich może być rozwiązaniem, które radykalnie upraszczając system podatkowy doprowadziłyby do jego oczyszczenia z i tak nie realizowanej funkcji sprawiedliwości społecznej. Ponadto, taki system podatkowy byłby neutralny z punktu widzenia decyzji podejmowanych na poziomie

mikroekonomicznym, gdyż nie dyskryminowałby realizacji zysku wobec konsumpcji, czy inwestycji, które w Polsce stanowią dość powszechną metodę zmniejszenia obciążeń podatkowych (tzw. ucieczka w koszty). Przy założeniu neutralności reformy podatkowej dla dochodów budżetowych już od pierwszego roku reformy, można stwierdzić, że ujednolicona stawka podatków liniowych (PIT, CIT i VAT) mogłaby wynosić około 15 proc. Wprowadzanie ulg, zwolnień, czy innych preferencji podatkowych podnosiłoby oczywiście tę stawkę do góry, ale też i wypaczało cele podatku liniowego. Niższa stawka niesie ryzyko strat podatkowych dla budżetu i wzrostu deficytu budżetowego, a jej wprowadzenie byłoby możliwe tylko przy reformie finansów publicznych, czyli obniżaniu wydatków publicznych. Niestety, dyskusja o podatku liniowym w Polsce jest w większości przypadków zastępcza, przeideologizowana i nie stanowi elementu kompleksowej reformy finansów publicznych.

Rafał Antczak

Ekonomista Fundacji CASE, członek zespołu redakcyjnego kwartalnika „Polska Gospodarka – Tendencje, Oceny, Prognozy”.