

GOSPODARKA I FINANSE

# SPRAWIEDLIWE PODATKI W POLSCE

Raport przygotowany dla Ogólnopolskiego  
Porozumienia Związków Zawodowych

**Leon Podkaminer**  
Lipiec 2020



Polski system podatkowy odbiega znacząco od systemów, jakie ukształtowały się w Europie Zachodniej. Stopień fiskalizmu systemu polskiego jest dużo niższy niż gdzie indziej.



Osobliwością polskiego systemu jest nierówne traktowanie podatkowe dochodów z pracy świadczonej na podstawie umów o pracę i umów cywilnoprawnych, a wysokie dochody osób prowadzących działalność gospodarczą są opodatkowywane preferencyjnie.



Proponujemy szereg zmian w systemie podatkowym. Mają one przybliżyć system krajowy do standardów europejskich i uczynić go bardziej sprawiedliwym.

GOSPODARKA I FINANSE

# SPRAWIEDLIWE PODATKI W POLSCE

Raport przygotowany dla Ogólnopolskiego  
Porozumienia Związków Zawodowych

we współpracy z



# Spis treści

	<b>Główne tezy raportu</b>	2
	<b>WSTĘP: SPRAWIEDLIWOŚCI TRZEBA SIĘ DOMAGAĆ</b>	3
<b>1.</b>	<b>POJĘCIĘ SPRAWIEDLIWOŚCI W EKONOMII</b>	5
	„Sprawiedliwość obiektywna” według mikroekonomii .....	5
	Makroekonomia: redystrybucja i zmniejszanie nierówności służą efektywności! .....	6
<b>2.</b>	<b>SYSTEM PODATKOWY W POLSCE</b>	8
	Polski system podatkowy w świetle porównań międzynarodowych ....	8
	Osobliwości polskiego systemu podatkowego .....	9
<b>3.</b>	<b>SPRAWIEDLIWSZE PODATKI W POLSCE: PROPOZYCJE I REKOMENDACJE</b>	12
	PIT .....	12
	CIT, „raje podatkowe”, podatek cyfrowy .....	12
	VAT i akcyzy .....	13
	Koszty uzyskania przychodu .....	13
	Opodatkowanie rolników .....	13

## Główne tezy raportu

### (1) ZASADA RÓWNOŚCI JEST JEDNĄ Z CECH POWSZECHNIE UZNAWANEGO DZIŚ KANONU „SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ”.

Kanon ten obejmuje także zasadę „powszechności” i zasadę opodatkowania „z uwzględnieniem zdolności podatkowej”. Z tej ostatniej wywodzi się postulat opodatkowania progresywnego. Z ogólnych zasad sprawiedliwości wyciąga się w praktyce bardzo różne wnioski, czego dowodzi zróżnicowanie konkretnych systemów podatkowych w różnych krajach i w różnych okresach. Prawo podatkowe dostosowywane jest do społecznych opinii w kwestii ekonomicznej racjonalności konkretnych rozwiązań i do stopnia społecznej akceptacji nierówności dochodowych. Z punktu widzenia związków zawodowych system podatkowy powinien być korzystny dla pracowników najemnych – i rozumnie ograniczać poziom nierówności dochodowych. Osiąganie tego celu wymaga wpływania na przekonania społeczne. Potrzebne jest zaangażowanie w propagowanie związkowego punktu widzenia. Sprawą zasadniczą jest odkłamywanie poglądu, że duże nierówności dochodowe są obiektywną koniecznością gospodarczą.

### (2) TRAKTOWANIE NIERÓWNOŚCI JAKO ZJAWISKA OBIEKTYWNE KONIECZNEGO, A NAWET OPTYMALNEGO, WIĄŻE SIĘ Z PODEJŚCIEM MIKROEKONOMICZNYM.

W niniejszym raporcie wskazuje się, że podejście to jest skazane wieloma dyskwalifikującymi wadami. Na gruncie nauki makroekonomicznej (zapoczątkowanej przez Johna M. Keynesa i Michała Kaleckiego) sprawy przedstawiają się inaczej. Wykazuje się, że działania na rzecz ograniczania nierówności – w tym przez politykę podatkową i wydatkową – mogą być koniecznym warunkiem wysokiej efektywności ogólnogospodarczej i stabilnego oraz szybkiego wzrostu gospodarczego.

### (3) POLSKI SYSTEM PODATKOWY ODBIEGA ZNACZĄCO OD SYSTEMÓW, JAKIE UKSZTAŁTOWAŁY SIĘ W EUROPIE ZACHODNIEJ.

Stopień fiskalizmu systemu polskiego jest dużo niższy niż gdzie indziej. Oznacza to, że niższy jest też poziom zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych (edukacja, zdrowie pu-

bliczne) i transferów pieniężnych (np. emerytur). Struktura opodatkowania jest niekorzystna: udział podatków od konsumpcji jest za wysoki, a udział podatków bezpośrednich (PIT i CIT) jest za niski. Opodatkowanie PIT jest praktycznie liniowe, kwota wolna od podatku PIT jest niska, opodatkowanie dochodów kapitałowych (w tym korporacyjnych) jest relatywnie niskie.

### (4) OSOBLIWOŚCIĄ POLSKIEGO SYSTEMU JEST NIERÓWNE TRAKTOWANIE PODATKOWE DOCHODÓW Z PRACY ŚWIADCZONEJ NA PODSTAWIE UMÓW O PRACĘ I UMÓW CYWILNOPRAWNYCH.

Ponadto, wysokie dochody osób prowadzących działalność gospodarczą (rzeczywistą i fikcyjną) są opodatkowywane preferencyjnie, co sprawia, że podatki w tym zakresie są regresywne. Uwagę zwraca też to, że tzw. klin podatkowy od dochodów z pracy nie zależy od wysokości dochodów – co jest niespotykane gdzie indziej.

### (5) PROPONUJEMY SZEREG ZMIAN W SYSTEMIE PODATKOWYM. MAJĄ ONE PRZYBLIŻYĆ SYSTEM KRAJOWY DO STANDARDÓW EUROPEJSKICH I UCZYNIĆ GO BARDZIEJ SPRAWIEDLIWYM.

Główne propozycje dotyczą zmian w systemie podatku PIT. Rekomendujemy podniesienie kwoty wolnej od podatku, wprowadzenie dwóch dodatkowych progów i stawek podatkowych oraz likwidację możliwości liniowego opodatkowywania osobistych dochodów przedsiębiorców. Pracownicze koszty uzyskania przychodów (związane z dojazdami do miejsca pracy) powinny być uwzględniane przy obliczaniu podatku PIT. Sugerujemy także obniżkę standardowej stawki VAT – przy jednoczesnym podniesieniu akcyzy na samochody osobowe wyższych klas. W kwestii podatków CIT od korporacji i ograniczania zakresu „optymalizacji podatkowej” postulujemy większą aktywność rządu w toczących się negocjacjach międzynarodowych.

## WSTĘP

# SPRAWIEDLIWOŚCI TRZEBA SIĘ DOMAGAĆ

Pojęcie sprawiedliwości ekonomicznej – a już zwłaszcza sprawiedliwości podatkowej – jest dużo starsze od nauk ekonomicznych. Dominujące rozumienie tego pojęcia jest częścią funkcjonującego porządku prawnoinstytucjonalnego i społeczno-gospodarczego. Przykładowo, w PRL funkcjonowała (bardziej w teorii niż w praktyce) doktryna „równych żołądków”. Ale jeszcze na początku czasów nowożytnych powszechnie uchodziło za słuszne i sprawiedliwe to, że to klasy „niższe” (w tym zwłaszcza mniejszości etniczne i religijne) podlegają opodatkowaniu, podczas gdy arystokracja i kler systematycznemu opodatkowywaniu nie podlegają. Ogólne pojęcie sprawiedliwości społecznej zaczęło się kształtować dopiero pod wpływem rewolucji francuskiej (1789 roku), której przewodnim hasłem była m.in. „równość”. Równość jako zasadę prawną w sprawach podatkowych postulowali już wcześniej filozofowie wieku oświecenia, w tym zwłaszcza Adam Smith (uznawany także za prekursora ekonomii politycznej).

Zasada *równości* (wobec prawa podatkowego) jest obecnie jednym z ogólnych atrybutów (charakterystyk) powszechnie uznawanego kanonu „sprawiedliwości podatkowej”. Kanon ten ukształtował się, pod wpływem ewolucji stosunków społecznych i ekonomicznych, począwszy od końcowych dekad XIX stulecia (równoległe z powstaniem i rozwojem ruchu związkowego w Europie Zachodniej). Kanon ten obejmuje, oprócz „równości”, także zasadę „powszechności” oraz zasadę opodatkowania „z uwzględnieniem zdolności podatkowej”. Z tej ostatniej zasady wywodzi się postulat opodatkowania progresywnego. O opodatkowaniu progresywnym mówimy wtedy, gdy ciężar opodatkowania – tzn. udział podatku w dochodzie opodatkowywanym – wzrasta ponadproporcjonalnie wraz z poziomem dochodu opodatkowywanego. (Przeciwieństwem opodatkowywania progresywnego jest opodatkowywanie regresywne, przy którym ciężar opodatkowywania maleje wraz ze wzrostem dochodu. Wyróżnia się też system „liniowy”, przy którym ciężar opodatkowania nie zależy od poziomu dochodu). Inna niepisana zasada mówi, że podatki nie powinny mieć charakteru ekwiwalentu za korzyści, jakie odnosi podatnik z tytułu wydatków publicznych. To, że jakaś grupa podatników otrzymuje jakieś konkretne płatności z kasy publicznej, nie powinno uzasadniać szczególnego trybu opodatkowywania tej grupy.

Powyżej scharakteryzowany ogólny kanon sprawiedliwości podatkowej wydaje się raczej bezdyskusyjny. Jednak jego praktyczne stosowanie wcale nie jest powszechne. Przykładowo, system opodatkowywania dochodów rolników różni się od systemu opodatkowywania dochodów innych obywateli – co podważa zasadę równości. Stosowania zasady powszechności i uwzględniania zdolności podatkowej trudno jest dopatrzeć się np. w praktyce opodatkowywania dochodów przedsiębiorstw różniących się statusem własnościowym (korporacje zagraniczne często mogą korzystać z przywilejów podatkowych, których nie mają korporacje krajowe). Podatki w formie obowiązkowych składek ubezpieczeniowych i zdrowotnych są z kolei powiązane z płatnościami otrzymywanymi z ZUS (emerytury i renty) oraz z dostępnością do usług publicznej służby zdrowia. Mamy w tym przypadku do czynienia z rodzajem transakcji wymiennej pomiędzy konkretną grupą podatników a władzą publiczną. (Takiego charakteru nie ma system podatkowy Danii, w której nie istnieje pobór obowiązkowych składek na publiczny system emerytalny, a wypłata emerytur jest finansowana z innych podatków – pośrednich i bezpośrednich).

Z ogólnych powszechnie uznawanych zasad sprawiedliwości podatkowej wyciąga się więc w praktyce bardzo różne wnioski. Świadectwem tego jest zróżnicowanie konkretnych systemów podatkowych obowiązujących w różnych krajach i w różnych okresach (oraz bardzo duże różnice w nierównościach dochodowych i materialnych). Co wpływa na taki lub inny kształt stosowanego prawa podatkowego? Jednym z czynników determinujących są powszechne przekonania społeczne. Prawo podatkowe dostosowywane jest – z pewnym opóźnieniem – do społecznych opinii w kwestii ekonomicznej racjonalności konkretnych rozwiązań i do stopnia społecznej akceptacji nierówności dochodowych. Przy czym społeczna akceptacja nierówności bywa wzmagana, gdy powszechnie uważa się, że nierówności są obiektywną koniecznością, warunkiem efektywności gospodarczej i ogólnonarodowego dobrobytu.

Z punktu widzenia związków zawodowych system podatkowy powinien być korzystny dla pracowników najemnych – i rozumnie ograniczać poziom nierówności dochodowych. Osiągnięcie tego celu wymaga zmiany przekonań społecznych. Potrzeba zaangażowania w propagowanie związkowego punktu widzenia. Zasadniczą sprawą jest tu demisty-

fikacja dość powszechnie żywionego poglądu, że nierówności dochodowe są obiektywnie racjonalne i ekonomicznie konieczne (a działania redystrybucyjne, w tym podatkowe, organów państwa są z natury rzeczy szkodliwe dla

gospodarki). W następnej części tego raportu wskażemy, że na gruncie nauki ekonomii trudno jest uzasadnić pogląd o bezwzględnej szkodliwości zmniejszania nierówności dochodowych.

## 1

# POJĘCIE SPRAWIEDLIWOŚCI W EKONOMII

Ekonomia jako dziedzina refleksji o gospodarce dzieli się na dwa główne nurty: mikroekonomię i makroekonomię. Czasami do ekonomii zaliczane są także studia dotyczące zagadnień wycinkowych lub branżowych. Mamy wtedy do czynienia z ekonomiką – np. z ekonomiką rolnictwa, ekonomiką transportu, ekonomiką przemysłu, ekonomiką spożycia i budżetów domowych itp. Najogólniej mówiąc, pojęcie sprawiedliwości nie jest przedmiotem zainteresowania ekonomik branżowych i wycinkowych – jakkolwiek na gruncie np. ekonomiki spożycia można dojść do interesujących obserwacji odnoszących się do zróżnicowania poziomu spożycia w różnych grupach społecznych, zawodowych lub dochodowych. Wnioski takie mogą być podstawą oceny istniejących nierówności dochodowych – a także oceny zróżnicowania obciążeń podatkowych. Same w sobie wnioski takie nie są jednak podstawą do oceny stopnia sprawiedliwości istniejących warunków ekonomicznych.

## „SPRAWIEDLIWOŚĆ EKONOMICZNA” WEDŁUG MIKROEKONOMII

Pojęcie „sprawiedliwości” czasami pojawia się na marginesie zagadnień stanowiących przedmiot rozważań mikroekonomicznych. Czym zajmuje się mikroekonomia? Tradycyjnie teoria mikroekonomii startuje od zdefiniowania „jednostek”. Indywidualnymi „jednostkami” rozważanymi są, rozumiani dość abstrakcyjnie, „producenci” i „konsumenci”. Jednostki te są w jakimś stopniu zróżnicowane. Przykładowo, poszczególnym producentom (lub grupom producentów) przypisuje się – w zależności od konkretnych celów badawczych – różne właściwości obiektywne i subiektywne. Tak więc można im przypisać posiadanie jakichś specyficznych technologii produkcji, specyficznego zasobu kapitału, wiedzy o rynkach zbytu i rynkach zaopatrzeniowych, motywach decyzji itp. Poszczególnym konsumentom (lub ich grupom) można przypisać posiadanie specyficznych preferencji co do struktury wydatków, źródeł dochodów (np. z pracy najemnej), oczekiwań i aspiracji związanych z pracą i konsumpcją itp. Gospodarka narodowa, w rozumieniu mikroekonomicznym, składa się z odrębnych jednostek. Jednostki te „spotykają się na rynku” – wymieniając się towarami i usługami, osiągając dochody z tego tytułu, podejmując stosowne decyzje (np. dotyczące inwestycji, zatrudnienia itd.). Czasami do tak rozumianej gospodarki dodaje się też jakiś organ państwowy mogący w określony sposób ingero-

wać w funkcjonowanie rynku. Ze skonkretyzowanych założeń odnoszących się do indywidualnych „jednostek” modele (czyli konkretne teorie) mikroekonomiczne usiłują wywieść wnioski co do skutków ich wzajemnych interakcji zachodzących poprzez procesy wymiany rynkowej.

Podstawowym, kanonicznym niejako, rezultatem mikroekonomii jest wniosek o optymalności wolnego rynku. Dowodzi się, matematycznie, że przy pewnych (z pozoru „zdroworozsądkowych”) ogólnych założeniach odnośnie do charakteru technologii produkcyjnych, preferencji konsumentów i dostępności informacji, istnieje układ cen zapewniający ogólną równowagę rynkową. Równowaga ogólna charakteryzuje się jednoczesnym zbilansowaniem popytu i podaży na każdy produkt i każdą usługę – w tym na usługi świadczone przez pracowników i pracodawców. Co istotniejsze, dowodzi się, że ten układ równowagi ma walor tzw. optymalności w sensie Pareto. Optymalność w sensie Pareto oznacza, że nie jest możliwe poprawienie materialnej pozycji którejkolwiek z indywidualnych jednostek bez pogorszenia materialnej pozycji którejś z innych jednostek. Popularną (i strywalizowaną) wersją powyższego wniosku jest przeświadczenie, że wolny rynek i wolna konkurencja zapewniają nie tylko pełne i celowe wykorzystanie istniejących zasobów (w tym pracy) – a więc maksymalną efektywność ogólnospołeczną. Dodatkowo wolny rynek objawia się jako źródło *obiektywnego* zróżnicowania materialnego „jednostek”. W ten sposób, dzięki warunkom wolnorynkowym, ma się realizować zasada „każdemu według zasług”. W tym sensie mikroekonomia dostarcza argumentu, że przy braku ingerencji ze strony organów państwa maksymalna efektywność ekonomiczna w istocie jest zbieżna z „*obiektywną sprawiedliwością*” w sferze podziału dochodów i wynagrodzeń.

W sferze zainteresowań mikroekonomii (bardziej zaawansowanej i realistycznej) leży też modelowanie skutków różnych odstępstw od podstawowych założeń (dotyczących technologii, preferencji, konkurencji, informacji itd.). Dowodzi się, że przy różnych odstępstwach rynek „sam z siebie” nie musi prowadzić do równowagi ogólnej lub że osiągalna równowaga rynkowa może być nieoptymalna w sensie Pareto. W takich przypadkach rozważa się celowość ograniczonej ingerencji organów państwa – np. przez stosowne dotacje, podatki lub regulacje administracyjne. Ingerencje takie mogłyby przybliżyć osiągnięcie jakiegoś optimum w sensie Pareto.

Mikroekonomicznie motywowana wiara w Pareto-optymalność ogólnej równowagi osiągalnej w warunkach gospodarki wolnorynkowej nie wyklucza sytuacji, które w dobie współczesnej należałoby uznać za raczej niecodzienne. Przykładowo, jak należałoby ocenić sytuację, w której jeden osobnik osiąga 99,9 proc. całego dochodu narodowego, a 99,999 proc. obywateli musi się zadowolić jedną dziesiątą procentu tego dochodu? Jest obecnie dosyć oczywiste, że praktyka sprawowania władzy, nawet w gospodarkach maksymalnie liberalnych, może wymagać ingerencji tonującej nierówności dochodowe wytwarzane przez rynek.

Jakimi zasadami powinna kierować się polityka mająca tonować nierówności dochodowe? W szczególności, czy istnieją jakieś obiektywne przesłanki wyboru właściwego poziomu nierówności? Na gruncie mikroekonomii nie ma dobrych odpowiedzi na powyższe pytania. Ścisłej mówiąc, na gruncie wyspecjalizowanej gałęzi mikroekonomii, zwanej ekonomią dobrobytu (*welfare economics*), prezentowane są rozliczne propozycje kryteriów, które miałyby zastosowanie przy prowadzeniu polityki redystrybucji dochodów. Rzecz w tym, że propozycje te pochodzą spoza ekonomii – z rozważań moralnych, filozoficznych, politologicznych, psychologicznych albo wręcz teologicznych. Co gorsza, są one trudne do liczbowego skonkretyzowania – a więc niepraktyczne. Już sam fakt, że proponowanych alternatywnych kryteriów wartościujących jest wielka ilość, dowodzi ich arbitralności. Co więcej, proponowane kryteria oceny nierówności są osadzone w kontekście funkcjonowania mechanizmu wolnorynkowego. Punktem odniesienia jest Pareto-optymalna równowaga ogólna zapewniająca – jak się uważa – obiektywny podział dochodów wraz z maksymalną efektywnością gospodarczą. Implikacją tego podejścia jest też przeświadczenie, że w ostateczności zmniejszanie nierówności jest związane z jakąś stratą efektywności. Ideał równości jest przedstawiany jako przeciwieństwo ideału efektywności. Inną dyskwalifikującą cechą ekonomii dobrobytu jest jej abstrakcyjność. W rzeczywistej gospodarce nie funkcjonują jakieś byty zwane ogólnikowo „jednostkami”. Co najmniej dwie konkretne grupy „jednostek”: pracodawców i pracowników powinny zostać poważnie potraktowane, tak jak na to zasługują. Tego fundamentalnego podziału „jednostek” nie znajdujemy w mikroekonomii.

## MAKROEKONOMIA: REDYSTRYBUCJA I ZMNIEJSZANIE NIERÓWNOŚCI SŁUŻĄ EFEKTYWNOŚCI!

Celem makroekonomii jest rozważanie prawidłowości rządzących agregatami gospodarczymi – w pierwszym rzędzie całkowitymi rozmiarami zatrudnienia, produkcji, dochodów (w tym PKB, Produktu Krajowego Brutto), inwestycji, spożycia, inflacji, stóp procentowych, ilości pieniądza w gospodarce itp. Współcześnie występują różne nurty makroekonomii. Nurty powielające metody i wnioski dosłownie przeniesione z mikroekonomii nie zasługują na poważniejsze przez nas potraktowanie – już choćby ze względu na stojące u ich podstaw założenie, że obserwowane bezrobocie jest wynikiem wolnego wyboru

„jednostek” preferujących „nicnierobienie” od świadczenia pracy zarobkowej.

Obok nurtów inspirowanych przez mikroekonomię istnieje też makroekonomia konsekwentnie operująca kategoriami agregatowymi. Nie traci ona z pola widzenia faktycznych realiów gospodarki rynkowej, nie neguje istnienia zjawiska bezrobocia i pojawiających się kryzysów. Ta makroekonomia jest pokłosiem prac Johna M. Keynesa (1883–1946) i Michała Kaleckiego (1899–1970). Dla nas, związków zawodowych, trzy wnioski płynące z nauk Keynesa i Kaleckiego mają znaczenie fundamentalne.

Po pierwsze, nieregulowana gospodarka rynkowa, w której ingerencja organów państwa jest minimalna, wcale nie wykazuje samoistnej tendencji do osiągnięcia stabilnej równowagi rynkowej. Wręcz przeciwnie, w gospodarce takiej występuje skłonność do periodycznych kryzysów niemających żadnych przyczyn „zewnętrznych”. Kryzysy takie mogą przybrać charakter chroniczny. Ich skutkiem jest z reguły m.in. wysokie bezrobocie, stagnacja lub obniżka płac realnych i poziomu życia znacznych grup pracowników oraz narastanie nierówności ekonomicznych. Wychodzenie z kryzysów wymaga aktywnej polityki regulacyjnej, pieniężnej, kursowej i fiskalnej – w tym także podatkowej. Prowadzenie aktywnej polityki jest też nieodzowne dla zapewnienia harmonijnego wzrostu w dłuższym okresie czasu. Świadectwem słuszności przekonania o potrzebie aktywnej polityki gospodarczej dla wzrostu gospodarczego są doświadczenia lat 1950–1973. W tym okresie czołowe gospodarki rynkowe (funkcjonujące w oparciu o wnioski formułowane na gruncie nauki J.M. Keynesa) odnotowały szybki i stabilny wzrost gospodarczy z praktycznie pełnym zatrudnieniem (aż do roku 1974 stopa bezrobocia w Europie Zachodniej nie przekraczała 2,5 proc.).

Po drugie, rosnące płace są jednym z warunków stabilnego wzrostu gospodarczego. W ostateczności płace to podstawowe źródło popytu konsumpcyjnego. Płace, rosnące wraz z wydajnością pracy, są niezbędne dla stabilnego wzrostu sprzedaży towarów i usług wytwarzanych przez przedsiębiorstwa prywatne. Bez stosownego wzrostu płac zbyt towarów i usług jest ograniczany. Przekłada się to na niepełne wykorzystanie istniejących mocy produkcyjnych, kurczenie się rozmiarów zysków przedsiębiorstw – a przede wszystkim na wzrost bezrobocia i stagnację płac. Na poziomie makroekonomicznym nie jest w pełni uzasadnione przeciwstawianie „biznesu” związkom zawodowym, a więc płac zyskom. Obu tym grupom społecznym powinno zależeć na rzetelnie negocjowanej współpracy w ustalaniu ogólnie obowiązujących warunków płacy i pracy. Współpraca taka była realizowana, przy zaangażowaniu władz politycznych, w ramach ogólnonarodowych umów społecznych w Europie Zachodniej aż do lat 80. XX wieku – tj. do czasu odrodzenia się ideologii skrajnie liberalnej (reprezentowanej np. przez „thatcherizm”).

Po trzecie, zmniejszanie zróżnicowania dochodów – przez aktywną politykę fiskalną (tzn. podatkową i wydatkową) – może służyć zwiększeniu rozmiarów produkcji i dochodów,



a więc także efektywności. Dążenie do większej równości w zakresie dochodów do dyspozycji nie musi być sprzeczne z dążeniem do zwiększenia efektywności.

W sytuacji niepełnego wykorzystania mocy produkcyjnych i znacznego bezrobocia redystrybucja dochodów, powiększająca dochody niskie i pomniejszająca dochody wysokie, może też zwiększać ogólne rozmiary popytu konsumpcyjnego, produkcji, zatrudnienia i sumy dochodów osiągniętych z tego tytułu. Dokonuje się to dzięki naturalnym różnicom w skłonności do wydawania dochodów na cele konsumpcyjne. Skłonność do konsumpcji z dochodów wysokich jest niższa niż z dochodów niskich: z dochodu 1000 zł trudno

jest w ogóle cokolwiek zaoszczędzić – cały taki dochód będzie wydawany na bieżące spożycie, podczas gdy trudniej sobie wyobrazić przeznaczanie całego dochodu rzędu 1000000 zł na bieżące zakupy konsumpcyjne. Jest prawdopodobne, że zwiększenie dochodu niskiego do poziomu 1500 zł – przy jednoczesnym zmniejszeniu dochodu wysokiego do poziomu 999500 zł – zwiększy ogólny popyt konsumpcyjny o 500 zł. Pomniejszenie dochodu wysokiego nie przyniesie tu żadnego poważnego uszczerbku dla gospodarki narodowej. Co najwyżej, zmniejszy ono wydatki na zakup „papierów wartościowych” (w tym spekulacyjnych) albo inne „jałowe” wydatki (takie jak np. na zakup zagranicznych towarów luksusowych).

## 2

## SYSTEM PODATKOWY W POLSCE

### POLSKI SYSTEM PODATKOWY W ŚWIE- TLE PORÓWNAŃ MIĘDZYNARODOWYCH

Ogólną ocenę obecnego stanu systemu podatkowego można oprzeć na dwóch kryteriach. Po pierwsze, przez pryzmat ewolucji, jaką system ten przeszedł w ostatnich dziesięcioleciach. Są przesłanki, aby uważać, że wiele cech tego systemu zmieniano w sposób raczej niekorzystny z punktu widzenia sprawiedliwości podatkowej (zgodnej z odczuciami rzesz pracowniczych). Dotyczy to, przykładowo, obniżania statutowych stawek opodatkowania dochodów przedsiębiorstw i postępującego „spłaszczania” progresji podatków od dochodów osobistych, czyli ich „linearyzacji” (jeszcze w 2004 roku maksymalna stawka PIT wynosiła 40 proc. – obecnie jest to 32 proc.).

Drugie kryterium oceny odwołuje się do porównań międzynarodowych. Oczywiście nie ma większego sensu porównywanie systemu polskiego z systemami krajów radykalnie od Polski odmiennych – nawet, gdy należą one, tak jak Polska, do organizacji OECD. (Do OECD należą m.in. Japonia, Australia, Meksyk i Chile). Niewiele też wyniknie z porównywania systemu polskiego z systemami innych „nowych” krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE). Z reguły systemy te wykazują bardzo wiele zbieżności z systemem polskim. Najbardziej uzasadnione jest porównywanie ogólnych cech systemu polskiego z „uśrednionymi” cechami dla całej strefy euro. Jak na tym tle wygląda system polski?

Otóż podatki (łącznie z obowiązkowymi składkami z tytułu ubezpieczeń społecznych) stanowią w Polsce 35,2 proc. PKB (2018). Jest to wskaźnik wyraźnie niższy niż w zachodnioeuropejskich krajach Unii Europejskiej. Dla całej strefy euro wskaźnik ten wynosi 40,5 proc. i wykazuje tendencję rosnącą. (W Danii, która nie należy do strefy euro, przekracza on 45 proc.) Pod tym względem Polska przypomina raczej inne „nowe” kraje członkowskie UE „szczyczące się” niskim stopniem fiskalizmu. Wbrew obiegowym opiniom relatywnie niski poziom fiskalizmu nie powinien być dla nas powodem do szczególnego zadowolenia. Niskie dochody podatkowe wymuszają także niskie wydatki na ważne cele ogólnospołeczne (takie jak edukacja i ochrona zdrowia) i ograniczają rozmiary transferów pieniężnych trafiających do wybranych grup ludności – w pierwszym rzędzie w postaci rent i emerytur. (Nie jest przypadkiem, że niższe podatki są postulowane zwłaszcza przez polityków

ortodoksyjnie liberalnych – w Polsce np. z kręgu Leszka Balcerowicza). Wydatki na cele społeczne i transfery trafiające do wybranych (z reguły dochodowo upośledzonych) grup ludności są jednak istotne z punktu widzenia ograniczania poziomu nierówności materialnych. Mogą one istotnie poprawiać standard życia, pozycję materialną i perspektywy życiowe osób o stosunkowo niższych dochodach. (Osoby o wysokich dochodach nie muszą troszczyć się o stan publicznej służby zdrowia i edukacji. Stać jest je na korzystanie z usług prywatnej służby zdrowia i prywatnego szkolnictwa – w tym renomowanych uniwersytetów zagranicznych). Niski ogólny poziom podatków jest więc pewną oznaką słabości państwowej ingerencji w redystrybucję realnych dochodów w gospodarce narodowej.

Oczywiście polski system podatkowy jest niekorzystny w porównaniu z innymi systemami nie tylko z powodu niskiego poziomu ogółu podatków (a więc i wydatków na cele publiczne oraz transferów pieniężnych). Wykazuje on też wiele innych cech strukturalnych różniących go od standardów zachodnioeuropejskich. Cechy te oddalają polski system podatkowy od systemu zgodnego z postulatami powszechnie akceptowanej (przynajmniej w Europie Zachodniej) sprawiedliwości podatkowej.

Po pierwsze, udział podatków obciążających konsumpcję (głównie VAT i akcyzy) jest nienormalnie wysoki. Podatki te sięgają w sumie 35,7 proc. ogółu podatków. Dla porównania, dla strefy euro wskaźniki te wynoszą jedynie 26,9 proc. Podstawowa (standardowa) stawka VAT ciągle wynosi w Polsce 23 proc. (wobec średniej dla strefy euro wynoszącej 20,8 proc.). Implikowana stopa opodatkowania konsumpcji (podatki od konsumpcji jako procent wartości konsumpcji) wynosi w Polsce 19,1 proc., podczas gdy w strefie euro 16,8 proc.

Jakie są konsekwencje wysokich podatków pośrednich nakładanych na konsumpcję? Otóż podatki te są z natury *regresywne*. Obciążają one konsumentów o niskich dochodach o wiele dotkliwiej niż konsumentów o dochodach wysokich. (Jest to konsekwencją tego, że niskie dochody są w wyższym procencie wydawane na niezbędną konsumpcję bieżącą niż dochody wysokie). Ponadto, wysokie podatki pośrednie mogą negatywnie wpływać na poziom zbytu i produkcji (bardziej niż inne podatki – w szczególności podatki od wysokich dochodów osobistych).

Po drugie, opodatkowanie dochodów osobistych (PIT) w Polsce jest znacznie mniej progresywne niż w strefie euro. W Polsce zasadniczo obowiązują dwie stawki PIT, nie licząc 4-procentowego podatkowego „naddatku” solidarnościowego od dochodów przekraczających 1 milion zł (który dotyczy bardzo niewielu osób). W istocie, w odniesieniu do podatków od dochodów osobistych, polski system podatkowy jest praktycznie systemem liniowym, z efektywną stawką podatkową rzędu 16–17 proc. (Tylko około 4 proc. pracowników osiąga dochody opodatkowywane najwyższą nominalną [32 proc.] stawką PIT). Tymczasem normą w krajach strefy euro jest 4–6 stawek, zwiększających się stosownie do dochodu. Co więcej, próg dochodu wolnego od podatku jest w Polsce bardzo niski (aktualnie mniej niż około 150 proc. średniej płacy miesięcznej). W szeregu krajów zachodnioeuropejskich (Austria, Niemcy, Francja, Hiszpania, a także Wielka Brytania) próg dochodu nieopodatkowanego jest wielokrotnością (350–500 proc.) średniej płacy miesięcznej. Maksymalna stawka podatku PIT wynosi w Polsce 32 proc. wobec 49 proc. średnio w strefie euro. (W Danii wynosi ona aż 56 proc., co nie wpływa źle na samopoczucie Duńczyków, uznawanych za najszczęśliwsze społeczeństwo świata, a przy tym jedno z najzamożniejszych). Polski system podatkowy uprzywilejowuje więc – w porównaniu z Europą Zachodnią – osoby o wysokich dochodach. Osobną sprawą jest preferencyjne traktowanie dochodów osobistych osób prowadzących działalność gospodarczą (w tym „samozatrudnionych”). Dochody te mogą być opodatkowywane stawką 19-procentową niezależnie od poziomu dochodu. (Osobną kategorię stanowią osoby opodatkowywane na zasadzie ryczałtu od przychodów, nie od dochodów).

Po trzecie, podatki od dochodów przedsiębiorstw (CIT) są w Polsce relatywnie niskie. Statutowa stawka CIT wynosi 19 proc. (wobec 23,4 proc. średnio w strefie euro). Szacuje się, że efektywna (tzn. rzeczywista) stawka CIT w Polsce wynosi 16,6 proc. (wobec 21,5 proc. dla strefy euro). Ma to konsekwencje dla udziałów dochodów CIT w PKB i w całości podatków. W Polsce dochody z podatków CIT od przedsiębiorstw (korporacji niefinansowych) stanowią 5,9 proc. ogółu dochodów podatkowych (wobec 7,1 proc. w strefie euro). Osobliwością polskiego systemu podatkowego (i gospodarczego) jest duża rola samozatrudnionych. Szacuje się, że podatki CIT płacone przez samozatrudnionych stanowią aż 11,7 proc. ogółu podatków – w porównaniu z 5,3 proc. w strefie euro.

Implikowana ogólna stopa opodatkowania dochodów kapitałowych (obejmująca oprócz statutowego CIT także inne podatki i składki obciążające te dochody) jest w Polsce dużo niższa niż w Europie Zachodniej. Ogólna implikowana stopa opodatkowania „kapitału” dla Niemiec wynosi ponad 30 proc. – dla Polski stopa porównywalna wynosi tylko 23 proc.

Po czwarte, według (dość skomplikowanych) szacunków Komisji Europejskiej implikowane całkowite opodatkowanie dochodów z pracy jest wyższe dla strefy euro (sięga 38,6 proc.) niż dla Polski (33,8 proc.). Jednak wskaźniki te uwzględniają nie tylko obciążenia podatkowe (i obowiązkowe składki) dochodów z pracy pobierane od pracują-

cych, lecz także podatki i składki z tytułu zatrudnienia obciążające pracodawców. Te ostatnie są dużo wyższe w strefie euro niż w Polsce. Odpowiednio skorygowana implikowana stopa opodatkowania właściwych dochodów z pracy, nieuwzględniająca podatkowych kosztów pracy ponoszonych przez pracodawców, wynosi dla Polski 25,5 proc. i jest tylko minimalnie wyższa od stopy dla strefy euro (25, 4 proc.).

## OSOBLIWOŚCI POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

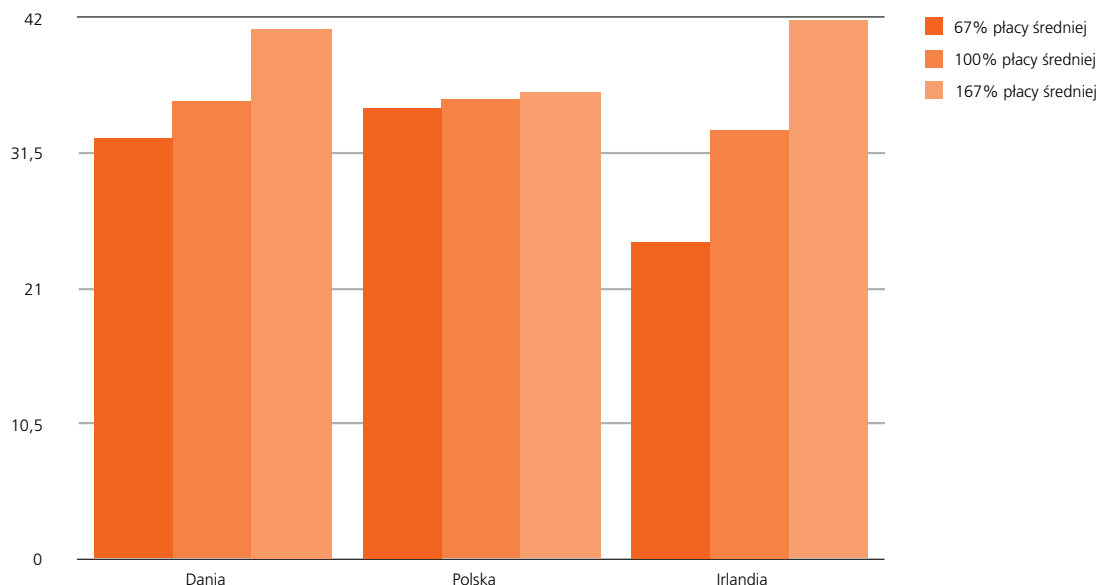
Tak zwany klin podatkowy jest standardowo obliczany przez OECD dla samotnego pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, zarabiającego 100 proc. średniej płacy brutto. Klin ten definiuje się jako relację sumy statutowych podatków i składek z tytułu zatrudnienia (średnio ponoszonych przez takiego pracownika i jego pracodawcę) do całkowitego kosztu pracy. W 2019 roku tak obliczony klin dla Polski wyniósł około 35,6 proc. i był niemal identyczny z (nieważoną) średnią (36 proc.) dla krajów OECD (ale dużo niższy niż dla głównych krajów strefy euro – a nawet dla Czech, Słowacji i Węgier). Pod względem wielkości tego współczynnika Polska jest podobna do Danii i Irlandii (ze współczynnikami odpowiednio 35,4 i 33,2 proc.).

Tym, co radykalnie odróżnia Polskę od większości krajów OECD (oraz strefy euro), jest brak progresji klina podatkowego. W Polsce wielkość klina podatkowego jest praktycznie niezależna od wysokości płacy – podczas gdy w „normalnym” kraju progresja jest bardzo silna. Ilustruje to poniższy Wykres 1 (s. 10) oparty na danych OECD dla 2019 roku dla Polski, Danii i Irlandii.

Jak widać, w Danii i Irlandii klin podatkowy dla płacy wysokiej jest dużo wyższy niż dla płacy niskiej. „Liniowość” klina dla Polski nie może zaskakiwać. Jest to naturalna konsekwencja niskiej progresji podatków PIT (ich praktycznej liniowości), bardzo niskiego progu dochodu nieopodatkowanego i proporcjonalności (do dochodu) obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne.

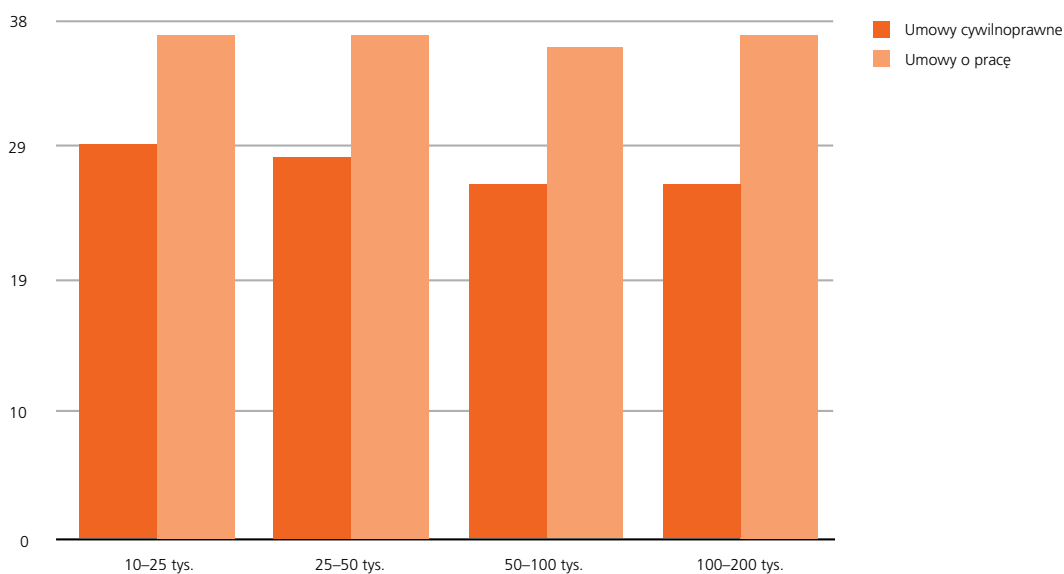
Drugą cechą polskiego systemu podatkowego jest nierówne traktowanie dochodów z pracy – w zależności od rodzaju podstawy świadczenia pracy. Efektywne opodatkowanie dochodów osiągniętych na podstawie regularnej umowy o pracę jest znacząco wyższe od opodatkowania dochodów z pracy świadczonej na podstawie umów cywilnoprawnych. Fakt ten ilustruje poniżej Wykres 2 (sporządzony na podstawie opracowania wykonanego w 2019 roku w Ministerstwie Finansów, w oparciu o szczegółowe dane za rok 2016). Okazuje się, że ciężar opodatkowania dochodów z umów cywilnoprawnych jest dużo niższy od ciężaru opodatkowania regularnych dochodów z pracy najemnej. Co więcej, różnica ta powiększa się w miarę wzrostu poziomu dochodu. Dla dochodów rzędu 50–200 tys. zł różnica ta sięga 10 punktów procentowych. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest oczywiście to, że w przypadku umów cywilnoprawnych pracodawcy nie po-

Wykres 1  
Klin podatkowy (%) w zależności od poziomu płacy



Źródło: Raport OECD: *Taxing Wages 2020*, [www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm](http://www.oecd.org/tax/taxing-wages-20725124.htm)

Wykres 2  
Efektywne opodatkowanie (%) rocznego dochodu brutto w zależności od rodzaju umowy i wysokości dochodu



Źródło: Chrostek, P., Klejdysz, J., Korniluk, D., Skławiński, M. (2019): *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*. Opracowania i Analizy, Ministerstwo Finansów: Warszawa

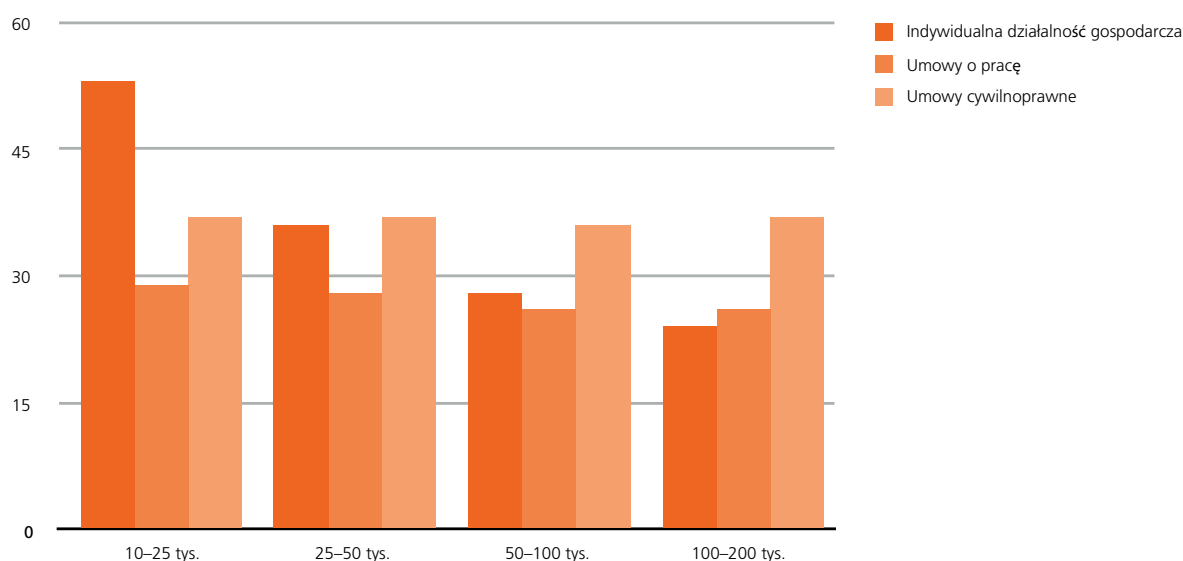
noszą kosztów swojej części obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne. (W przypadku umów cywilnoprawnych z niskimi dochodami mamy tu z reguły do czynienia z umowami „śmieciovymi”).

Poniższy Wykres 3 ilustruje to, że efektywne opodatkowanie dochodów z umów o pracę jest w zasadzie liniowe, a dochodów z umów cywilnoprawnych jest łagodnie regresywne (malejące wraz ze wzrostem poziomu dochodu).

Tymczasem efektywne opodatkowanie dochodów z indywidualnej działalności gospodarczej jest wyraźnie regresywne (por. wykres 3). Obniża się ono bardzo wyraźnie wraz ze wzrostem poziomu dochodu. Dla niskich dochodów (rzędu 10–25 tys. zł rocznie) opodatkowanie efektywne przekraczało (w 2016 roku) ponad 50 proc. dochodu brutto – ale dla dochodów rzędu 100–200 tys. zł mniej niż 25 proc.

Trzeba przy tym zauważyć, że dla dochodów rzędu 50–200 tys. zł efektywne opodatkowanie dochodów z indywidualnej

Wykres 3  
**Efektywne opodatkowanie (%) rocznego dochodu brutto**  
**w zależności od rodzaju i wysokości dochodu**



Źródło: Chrostek, P., Kleidysz, J., Korniluk, D., Skławiński, M. (2019): *Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016*. Opracowania i Analizy, Ministerstwo Finansów: Warszawa

działalności gospodarczej jest wyraźnie niższe od opodatkowania dochodów z umów o pracę. W przypadku dochodów rzędu 100–200 tys. zł różnica w opodatkowaniu efektywnym sięga 13 punktów procentowych.

Podatkowa przewaga indywidualnej działalności gospodarczej nad świadczeniem pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej – a jeszcze bardziej nad świadczeniem pracy na podstawie umowy o pracę przy stosownie wysokim poziomie dochodu – ma dwa powody. Po pierwsze, przy tej formie osiągnięcia dochodu jest korzystne wykorzystanie 19-procentowej stawki oprocentowania PIT (zamiast stawki 32-procentowej). Po drugie, wielkość obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne jest tu stała (ale zmienia się ona liniowo w przypadku np. umów o pracę).

Podatkowa przewaga indywidualnej działalności gospodarczej przy stosownie wysokich dochodach jest dodatkowo wzmocniana preferencyjnym traktowaniem części spożycia deklarowanego jako koszt działalności gospodarczej. Zakupy i eksploatacja samochodów osobowych, sprzętu informatycznego i różnorodnych usług są – dla „zwykłych śmiertelników” – obciążone podatkiem VAT. W przypadku

osób deklarujących prowadzenie działalności gospodarczej VAT z takich pozycji podlega refundacji. Co więcej, cała wartość realizowanych zakupów jest tu wliczana „w koszty” prowadzenia działalności gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że podatkowa atrakcyjność motywuje podejmowanie fikcyjnej działalności gospodarczej, zwłaszcza jeśli idzie o osoby o wysokich kwalifikacjach, poszukiwanych na rynku pracy. Zjawisko to jest niewątpliwie korzystne z punktu widzenia osób podejmujących działalność fikcyjną – oraz ich faktycznych pracodawców. Jest ono jednak niekorzystne z punktu widzenia rozmiaru dochodów podatkowych ogółem. Zarazem jest ono niekorzystne z punktu widzenia rozmiarów wydatków publicznych przeznaczanych na ważne cele społeczne (edukacja, ochrona zdrowia) i transferów pieniężnych (w tym np. emerytur). Jest ono przy tym niezgodne z powszechnym poczuciem sprawiedliwości podatkowej – równego traktowania obywateli o równych dochodach oraz progresywnego opodatkowywania dochodów wysokich. Tak samo jak „optymalizacja podatkowa”, sprowadzająca się do wyprowadzania osiągniętych zysków do rajów podatkowych, proceder fikcyjnej indywidualnej działalności gospodarczej zasługuje na społeczną dezaprobatę.

## 3

## SPRAWIEDLIWSZE PODATKI W POLSCE: PROPOZYCJE I REKOMENDACJE

### PIT

Po pierwsze, rekomendujemy podniesienie rocznego progu dochodu wolnego od opodatkowania do wysokości co najmniej dwukrotności średniej płacy miesięcznej brutto. Obecnie byłoby to nieco ponad około 10500 zł. Zwiększenie kwoty wolnej od podatku przybliży nas do standardów europejskich, pozwoli nieco zwiększyć progresywność podatku PIT. (Pomoże to też nieco ograniczyć zasięg sfery ubóstwa i jej głębokość.) Kwota ta powinna być rokrocznie waloryzowana stosownie do wzrostu średniej płacy miesięcznej.

Po drugie, rekomendujemy wprowadzenie dwóch dodatkowych progów podatkowych. Próg trzeci wynosiłby około 150000 zł rocznie (co odpowiada dochodom rządu 12500 zł miesięcznie) i próg czwarty w wysokości 240000 zł rocznie. Dochody przekraczające 150 tys. zł a niższe od 240 tys. zł proponujemy opodatkowywać stawką 42 proc., z kolei dochody wyższe od 240 tys. zł stawką 46 proc. Powyższe zmiany przybliżałyby polski system PIT do standardów europejskich. Zmniejszyłyby poziom niekorzystnej – i społecznie niesprawiedliwej – regresywności podatkowej, przywracałyby progresywność klina podatkowego w zależności od poziomu dochodu. Nowe, wyższe stawki PIT, już od dochodu rządu 150000 zł neutralizowałyby negatywny efekt obowiązującego obecnie górnego limitu obowiązkowych składek na ZUS.

Po trzecie, wszystkie progi podatkowe powinny być indeksowane – na przykład w proporcji do wzrostu płacy średniej (minimalnej) albo inflacji.

Po czwarte, należy zlikwidować możliwość opodatkowywania dochodów osobistych przedsiębiorców (rzeczywistych i fikcyjnych) stałą stawką 19 proc. Dochody osobiste powinny być opodatkowywane według jednolitych zasad stosujących się powszechnie (jak tylko jest to możliwe i celowe ze względów praktycznych i administracyjnych). Szczególne traktowanie może być dopuszczone np. w przypadku działalności objętych tzw. kartą podatkową lub opodatkowywanych na zasadzie ryczałtu od przychodów.

Należy oczekiwać, że zwiększenie opodatkowania osobistych dochodów wysokich (w tym dochodów obecnie opodatkowanych stawką liniową 19 proc.) będzie budziło

sprzeciw reprezentacji osób zainteresowanych. Należy się spodziewać obrony stanu obecnego i odwoływania się do różnych argumentów. Jednym z nich może być wskazywanie na to, że prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej jest związane z ponoszeniem ryzyka, co wymaga stosownej rekompensaty. Argument ten nie jest przekonujący. Osoby zatrudnione, osiągające niższe dochody, są bowiem również narażone na poważne ryzyka – w tym na ryzyko utraty pracy i bezrobocia. Inny argument może powoływać się na konieczność osiągania i gromadzenia wysokich dochodów jako warunku podejmowania inwestycji rozszerzających skalę produkcji. W rzeczywistości poważniejsze inwestycje są z reguły finansowane nie z własnych dochodów osobistych lecz ze źródeł zewnętrznych – w tym z kredytu bankowego, dotacji unijnych (i krajowych). Ponadto VAT od realizowanych inwestycji jest ustawowo zwracany inwestorom, a amortyzacja majątku produkcyjnego powstającego dzięki inwestycjom wraca finalnie do inwestorów.

### CIT, „RAJE PODATKOWE”, PODATEK CYFROWY

Pod względem stawek podatku od dochodów korporacyjnych Polska konkuruje z innymi krajami – nie tylko z naszego regionu (Węgry, Rumunia, Bułgaria, kraje bałtyckie), ale także pozaeuropejskimi (Turcja i niektóre kraje Dalekiego Wschodu). Istnieje ryzyko, że wzrost podatkowego obciążenia dochodów korporacyjnych zmniejszy inwestycyjną atrakcyjność kraju. Może on też skłaniać korporacje krajowe do przenoszenia aktywności (albo nominalnych siedzib) za granicę. Skuteczne przeciwdziałanie tym tendencjom (i skuteczne podnoszenie ciężaru opodatkowania korporacji) wymaga skoordynowanych rozstrzygnięć międzynarodowych (w pierwszym rzędzie w ramach Unii Europejskiej, ale także w ramach OECD). Związki zawodowe będą domagać się aktywnego udziału rządu w trwających od dość dawna międzynarodowych negocjacjach, mających na celu okiełznanie tendencji do „optymalizacji podatkowych” i unikania opodatkowania przez korzystanie z „rajów podatkowych”. Jest tu też miejsce na koordynację aktywności krajowych i zagranicznych związków zawodowych, dążących do ograniczenia międzynarodowej konkurencji podatkowej.

Niezależnie od powyższego, należy się przeciwstawić próbom nierównego podatkowego traktowania korporacji działających na terenie kraju (np. sekretnego przyznawania nadzwyczajnych ulg podatkowych korporacjom, które z jakichś względów są „miłe” władzom).

W przypadku braku zdecydowanego postępu prac nad umiędzynarodowieniem opodatkowania wiodących korporacji cyfrowych, będziemy się domagać, aby rząd poszedł śladem np. Czech i zdecydował się na opodatkowanie realizowanych w kraju przychodów tych korporacji stawką nie niższą niż 5 proc.

## VAT I AKCYZY

„Tymczasowo podniesiona” (w 2011 roku) standardowa stawka VAT powinna wreszcie wrócić do swojej poprzedniej wysokości (22 proc.).

Akcyzy na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe mogłyby zostać na obecnych (raczej wysokich) poziomach – także z uwagi na względy zdrowotne. Postulujemy natomiast wysokie podwyżki stawek akcyzy od samochodów osobowych o dużej pojemności silnika oraz diesli. Wyższe akcyzy miałyby tu także pewne znaczenie dla ograniczenia rozmiarów emisji substancji szkodliwych dla środowiska i zdrowia. Należy też rozważyć wprowadzenie stosownie wysokiej akcyzy na jachty i łodzie motorowe wyższych klas.

## KOSZTY UZYSKANIA PRZYCHODU

Należy ustawowo ograniczyć wielkość wydatków na zakupy samochodów osobowych, sprzętu informatycznego i różnorodnych usług wliczanych „w koszty” prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej – a faktycznie służących konsumpcji osobistej. Propozycje szczegółowych rozwiązań w tym zakresie powinny zostać przedstawione przez organy administracji rządowej i konsultowane z organizacjami pracodawców i pracowników.

Z możliwości uwzględniania rzeczywistych niezbędnych kosztów uzyskiwania przychodów powinni korzystać także pracownicy. Idzie tu przed wszystkim o koszty dojazdu z miejscowości zamieszkania do miejscowości, w której świadczy się pracę. Uwzględnienie kosztów dojazdu do pracy będzie miało dodatkowy korzystny wpływ na zwiększenie mobilności zatrudnienia. (Możliwość uwzględniania kosztów dojazdu do pracy istnieje np. w Austrii).

## OPODATKOWANIE ROLNIKÓW

Opodatkowanie dochodów rolników, regulowane odrębnymi ustawami, jest z wielu względów niewspółmierne z opodatkowaniem dochodów ludności nierolniczej. Taki stan rzeczy był historycznie uzasadniony – m.in. z uwagi na niską dochodowość i niską towarowość tradycyjnych

małoobszarowych gospodarstw chłopskich, w dużym stopniu nakierowanych na samozaopatrzenie w produkty rolne.

Wspomagany przez olbrzymie dotacje unijne postęp w technologii produkcji rolnej i postępująca przemiana struktury rolnictwa (wypieranie tradycyjnych rozdrobnionych form gospodarowania przez „agrobiznes”) przyniosły szereg zmian w strukturze dochodów. Według danych GUS (za 2018 rok) średni dochód do dyspozycji na jedno gospodarstwo domowe rolników wynosił 6787 zł miesięczne – tj. nieomal tyle, ile w gospodarstwach domowych osób pracujących na własny rachunek (6865 zł), ale dużo więcej niż w pracowniczych gospodarstwach domowych (5591 zł). Jednocześnie notuje się stosunkowo duże rozwarstwienie dochodowe tej grupy społeczno-zawodowej. (Wskaźnik Giniego dla dochodów rolników wynosi 0,300, podczas gdy dla dochodów ludności nierolniczej 0,283).

Nierówność podatkowa wyraża się m.in. tym, że rolnicy nie płacą podatku PIT. Wprawdzie płacą oni (z bardzo licznymi wyjątkami) podatek rolny – jednak jego wymiar jest raczej symboliczny (równowartość 2,5 kwintala żyta z hektara przy średnim plonie zbóż sięgającym obecnie już 35 kwintali z hektara). Składki na ubezpieczenia społeczne (w tym KRUS, oddzielony od powszechnego ZUS) są kilkukrotnie niższe od składek na ZUS płaconych przez podatników nierolniczych.

Powyższe fakty powinny skłaniać do prac nad zmianami w systemie opodatkowania dochodów rolników – w tym zwłaszcza dochodów „agrobiznesów” prowadzących produkcję rolną (a często także przetwórstwo rolno-spożywcze) na wielką skalę. Nie jest naszą rolą uczestniczenie w takich pracach. Ale przedstawiając nasz raport o sprawiedliwych podatkach w Polsce nie możemy przemykać oczu na to, że wybrana grupa społeczno-ekonomiczna jest szczególnie pod tym względem faworyzowana.

## AUTOR

**Dr. hab. Leon Podkaminer** jest ekonomistą. W latach 1985–1991 działał w centrali OPZZ. Był uczestnikiem obrad „Okrągłego Stołu”. Od 1993 roku jest związany z Wiedeńskim Instytutem Międzynarodowych Porównań Gospodarczych.

## IMPRESSUM

© 2020 FES (Fundacja im. Friedricha Eberta)

Wydawca:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce  
ul. Podwale 11, 00–252 Warszawa

[www.fes-polska.org](http://www.fes-polska.org)

Osoba odpowiedzialna z publikację w FES:

dr Ernst Hillebrand, dyrektor Fundacji im. Friedricha Eberta,  
Przedstawicielstwo w Polsce

Redakcja: Maciej Kropiwnicki

Zamówienia i kontakt:

[biuro@feswar.org.pl](mailto:biuro@feswar.org.pl)

Korzystanie w celach komercyjnych z mediów opublikowanych przez FES jest zabronione bez pisemnej zgody FES.

## NOTA O PUBLIKACJI

Polityka podatkowa należy do kluczowych z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej państwa i ma znaczący wpływ na jego zdolność do wypełniania konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. Niestety, cnotą dla wielu środowisk wciąż jest ślepe, bezrefleksyjne i całościowe obniżanie podatków, bez uwzględniania makroekonomicznej polityki państwa i bez brania pod uwagę destrukcyjnego wpływu niskich podatków na jakość usług publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, administracja, bezpieczeństwo).

OPZZ od wielu lat domaga się sprawiedliwych obciążeń podatkowych i kompleksowej reformy prawa podatkowego, realizującej ten postulat. Uważamy, że polityka podatkowa

ma nie tylko wymiar ekonomiczny, ale także etyczny. Nasze propozycje w tym zakresie znajdują się w naszym Programie na lata 2018-2022.

Niniejszy raport został opracowany przez profesora Leona Podkaminera z Wiedeńskiego Instytutu Międzynarodowych Porównań Gospodarczych. Naszym celem jest wskazanie, jakie podatki w Polsce mogą być uznane za sprawiedliwe i rozpoczęcie poważnej debaty na ten temat bez ideologicznego zacietrzewienia. OPZZ dziękuje Fundacji im. Friedricha Eberta za wsparcie tej ważnej inicjatywy.

Piotr Ostrowski, wiceprzewodniczący OPZZ



## SPRAWIEDLIWE PODATKI W POLSCE

Raport przygotowany dla Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych



Podatki (łącznie z obowiązkowymi składkami z tytułu ubezpieczeń społecznych) stanowią w Polsce 35,2 proc. PKB (2018). Jest to wskaźnik wyraźnie niższy niż w zachodnioeuropejskich krajach Unii Europejskiej. Dla całej strefy euro wskaźnik ten wynosi 40,5 proc. i wykazuje tendencję rosnącą. W Danii, która nie należy do strefy euro, przekracza on 45 proc. Pod tym względem Polska przypomina raczej inne „nowe” kraje członkowskie UE, „szczycące się” niskim stopniem fiskalizmu.

Wbrew obiegowym opiniom, relatywnie niski poziom fiskalizmu nie powinien być dla nas powodem do szczególnego zadowolenia.



Udział podatków obciążających konsumpcje (głównie VAT i akcyzy) jest nie-normalnie wysoki. Podatki te sięgają w sumie 35,7 proc. ogółu podatków. Dla porównania, dla strefy euro wskaźniki te wynoszą jedynie 26,9 proc. Podstawowa (standardowa) stawka VAT ciągle wynosi w Polsce 23 proc. (wobec średniej dla strefy euro wynoszącej 20,8 proc.).

Dodatkowo, opodatkowanie dochodów osobistych (PIT) w Polsce jest znacznie mniej progresywne niż w strefie euro.



Tym, co radykalnie odróżnia Polskę od większości krajów OECD (i strefy euro), jest brak progresji klina podatkowego.

W Polsce wielkość klina podatkowego jest praktycznie niezależna od wysokości płacy – podczas gdy w „normalnym” kraju progresja jest bardzo silna.

[www.fes-polska.org](http://www.fes-polska.org)