

CHALLENGER

forum młodych ekonomistów

Jak opodatkować pracę? Propozycja reformy klina podatkowego w Polsce

JAKUB SAWULSKI¹

¹ Autor jest założycielem organizacji „Challenger – Forum Młodych Ekonomistów”, doktorantem na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu i ekonomistą Instytutu Badań Strukturalnych.

Opracowanie stanowi syntezę cyklu wpisów o opodatkowaniu pracy w Polsce na blogu autora w dniach 21-28 lutego 2016 roku: facebook.com/JakubSawulskiBlog

Co obejmuje opodatkowanie pracy?

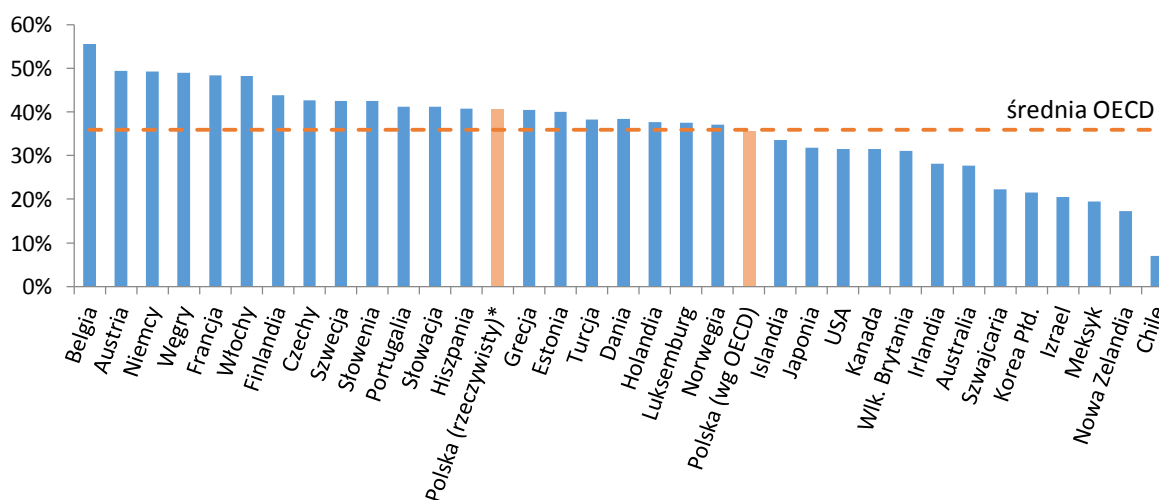
Opodatkowanie pracy to nie tylko podatek dochodowy PIT. To także składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne: emerytalna, rentowa, chorobowa, zdrowotna, wypadkowa, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Składki te płacone są zarówno przez pracownika, jak i pracodawcę. Opodatkowanie pracy często określa się mianem klina podatkowego – jest to różnica pomiędzy płacą netto („na rękę”) pracownika, a kosztem zatrudnienia przez pracodawcę (precyzyjniej – klin podatkowy to procentowy udział tej różnicy w koszcie pracodawcy).

Ile wynosi opodatkowanie pracy w Polsce i czy jest ono wysokie?

Według najczęściej cytowanego raportu na ten temat - „Taxing wages” klin podatkowy w Polsce dla średniego wynagrodzenia wynosi 35,6%, co daje 21 miejsce na 34 państwa OECD¹ (wykres 1). OECD nie zalicza jednak do klina podatkowego składek, które teoretycznie należą do obywateli – w Polsce są to składki odprowadzane do OFE oraz na subkonto w ZUS. W rzeczywistości klin podatkowy w Polsce wynosi 40,6%, co teoretycznie daje nam 14 miejsce w OECD (w innych krajach także należałoby zrobić korektę metodologiczną). Co ważne, klin ten w Polsce nie zmienia się znacząco pod wpływem zmian wysokości zarobków (o tym szerzej w kolejnych punktach).

Konkludując – opodatkowanie pracy w Polsce dla przeciętnego wynagrodzenia nie należy ani do wysokich, ani do niskich. W porównaniu do innych państw OECD jest w okolicach średniej. Potwierdza to także analiza wskaźnika Implicit Tax Rate. Wskaźnik ten pokazuje relację dochodów z opodatkowania pracy do sumy wynagrodzeń w gospodarce. W Polsce wskaźnik ten wynosi 34%, przy średniej dla państw UE w wysokości 34% i średniej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej równej 33% (wykres 2). Obciążenie pracy nie odbiega więc znacząco od średniej w innych państwach UE (w tym także od państw naszego regionu).

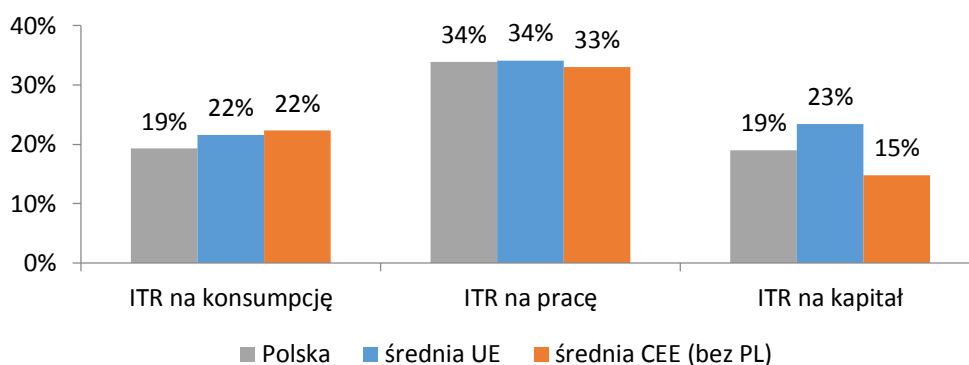
Wykres 1. Klin podatkowy dla przeciętnej płacy w Polsce i państwach OECD w 2014 roku



*z uwzględnieniem składek przekazywanych do OFE i na subkonto w ZUS
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

¹ OECD – organizacja skupiająca 34 wysoko rozwinięte państwa świata (w tym także Polskę).

Wykres 2. *Implicit Tax Rate** na konsumpcję, pracę i kapitał w krajach UE w 2012 roku



* *Relacja dochodów z opodatkowania i oskładkowania danej kategorii do potencjalnej bazy podatkowej (np. ITR na pracę to relacja dochodów z opodatkowania pracy do sumy wynagrodzeń z pracy w gospodarce)*

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Czy można zlikwidować opodatkowanie pracy?

Postulaty likwidacji opodatkowania pracy coraz częściej pojawiają się w debacie publicznej, w tym w szczególności w dyskusjach internetowych. Należy zacząć od uwagi, że większość podatków negatywnie wpływa na jakąś aktywność. Opodatkowanie pracy zniechęca do pracy, opodatkowanie konsumpcji zniechęca do konsumpcji, podatek Belki zniechęca do oszczędzania (inwestowania), podatek od funduszu płac zniechęcałby do zatrudniania, itd. Dlatego właśnie nie opodatkowuje się tylko jednego z wymienionych kanałów, ale w pewnym stopniu każdy. Niewiele jest podatków „dobrych”, ale jeżeli państwo ma realizować określone funkcje, to potrzebuje do tego pieniędzy.

Opodatkowanie pracy w Polsce przynosi w tej chwili około 300 mld zł rocznie, co stanowi ponad 40% dochodów państwa. Likwidacja opodatkowania pracy, a tym samym dochodów państwa z tego tytułu jest niemożliwa, bo oznaczałaby jego bankructwo. Wydatki sektora finansów publicznych w 2016 roku mają wynieść 780 mld zł, a dochody 710 mld zł. W polskim sektorze publicznym już w tej chwili, mimo dobrej koniunktury gospodarczej, brakuje 70 mld zł (10% dochodów). Likwidacja opodatkowania pracy oznaczałaby konieczność redukcji wydatków publicznych o ok. 300 mld zł. To zupełnie nierealna perspektywa (na co państwo przeznaczają wydatki można sprawdzić w stworzonej przeze mnie aplikacji na stronie mojepanstwo.pl/podatki).

Oczywiście likwidacja opodatkowania pracy oznaczałaby dodatkowy impuls popytowy, który wpłynąłby na wzrost dochodów z innych podatków. Skala tego wzrostu byłaby jednak nieporównywalna ze zmniejszeniem dochodów publicznych. Przykładowo dochody z podatku VAT w 2014 roku wyniosły 124 mld zł. O ile musiałyby wzrosnąć, żeby zrekompensować stratę z tytułu likwidacji opodatkowania pracy?

Należy przy tym zauważyć, że o ile likwidacja opodatkowania pracy jest niemożliwa, o tyle kwestią do rozważenia jest jego zmniejszenie, na rzecz zwiększenia opodatkowania konsumpcji. Jak wskazują dane na wykresie 2, w Polsce i innych państwach UE obciążenie pracy jest znacznie większe niż obciążenie konsumpcji. Moim zdaniem jest tu przestrzeń do zmiany. Trzeba mieć jednak na uwadze, że opodatkowanie konsumpcji uderza przede wszystkim w osoby mniej zamożne, więc jego podnoszenie należy skompensować silnie progresywnym opodatkowaniem pracy – patrz odpowiedź na kolejne pytanie.

Co wyraźnie odróżnia opodatkowanie pracy w Polsce od opodatkowania w innych państwach?

Klin podatkowy w Polsce jest praktycznie liniowy – w takim samym stopniu opodatkowuje się niskie i wysokie płace. Polska jest w tym aspekcie wyjątkiem wśród państw OECD, wśród których normą jest stosowanie silnej progresji – niskiego opodatkowania niskich płac i wysokiego opodatkowania wysokich płac.

Na wykresie 3 przedstawiono różnicę w wysokości klina podatkowego pomiędzy osobą zarabiającą 67% przeciętnej płacy (relatywnie biedną) i osobą zarabiającą 167% przeciętnej płacy (relatywnie bogatą). Polska należy wspólnie z Węgrami, Chile i Estonią do tej grupy państw, w której różnica w opodatkowaniu osoby „biednej” i „bogatej” jest bardzo niewielka. Pozostałe 30 państw OECD posiada progresywne opodatkowanie pracy – klin podatkowy rośnie wraz ze wzrostem dochodów. W niektórych państwach różnica w opodatkowaniu najniższych i najwyższych dochodów sięga kilkudziesięciu punktów procentowych. W Polsce natomiast nie przekracza 4 punktów procentowych.

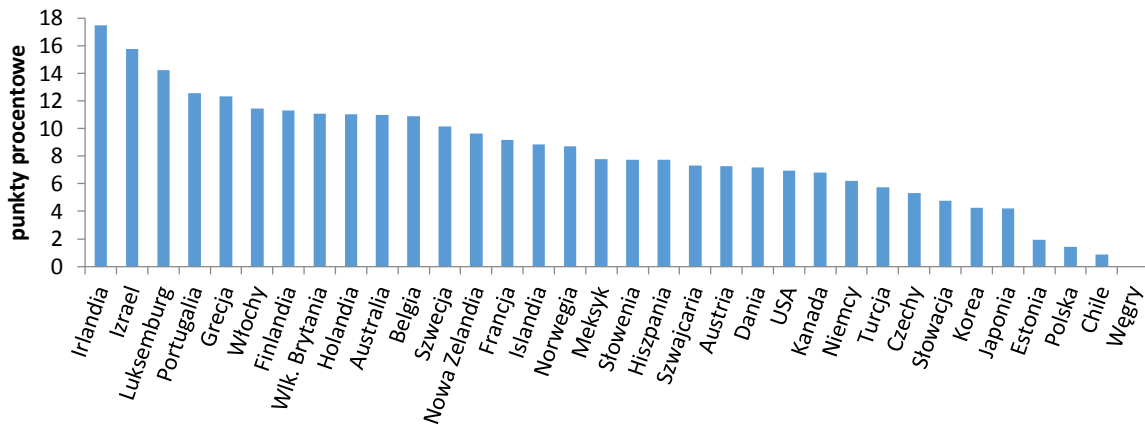
Co więcej, po przekroczeniu pewnej granicy klin podatkowy w Polsce staje się degresywny i zaczyna spadać. Wynika to z faktu, że przy rocznych zarobkach powyżej 30-krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia przestaje się odprowadzać składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Bardzo dobrze zarabiający prezes banku odprowadza więc procentowo niższe podatki i składki niż osoba pracująca za płacę minimalną.

W konsekwencji liniowo-degresywnego klina podatkowego Polska posiada jeden z najwyższych klinów podatkowych na niskie płace w OECD, a jednocześnie jeden z najniższych klinów na płace wysokie (wykres 4). Szczególnie dotkliwie dla rynku pracy jest wysokie opodatkowanie niskich płac. W 2016 roku podniesiono płacę minimalną w Polsce o 100 zł – z 1750 do 1850 zł. W rzeczywistości jednak pracownik dostał z tej podwyżki 70 zł, a koszt pracodawcy wzrósł o 121 (wykres 5). Klin podatkowy na najniższą płacę w Polsce wynosi bowiem aż 39,2% (płaca minimalna na rękę wynosi 1356 zł, a łączny koszt pracodawcy 2229 zł).

Wysokie opodatkowanie niskich płac skutkuje wieloma patologiami rynku pracy – pracą bez umowy, pracą z częścią wynagrodzenia „pod stołem”, uciekaniem w inne niż umowa o pracę formy zatrudnienia. W konsekwencji wielu pracowników nie posiada prawa do ubezpieczenia zdrowotnego, nie odprowadza im się składek emerytalnych, nie ma płatnych urlopów wypoczynkowych, urlopów macierzyńskich czy prawa do okresu wypowiedzenia. Zjawiska te dotyczą najniższych płac – praktycznie nie występują na lepiej płatnych stanowiskach. Stąd obniżenie opodatkowania niskich płac jest pierwszym (najważniejszym) krokiem do uzdrowienia „dzikiego” rynku pracy. Trzeba mieć jednak świadomość, że w obecnym stanie sektora finansów publicznych nie da się tego zrobić bez podniesienia opodatkowania osób lepiej sytuowanych, podniesienia opodatkowania konsumpcji lub ograniczenia wydatków publicznych (optymalnie – kombinacja tych trzech działań).

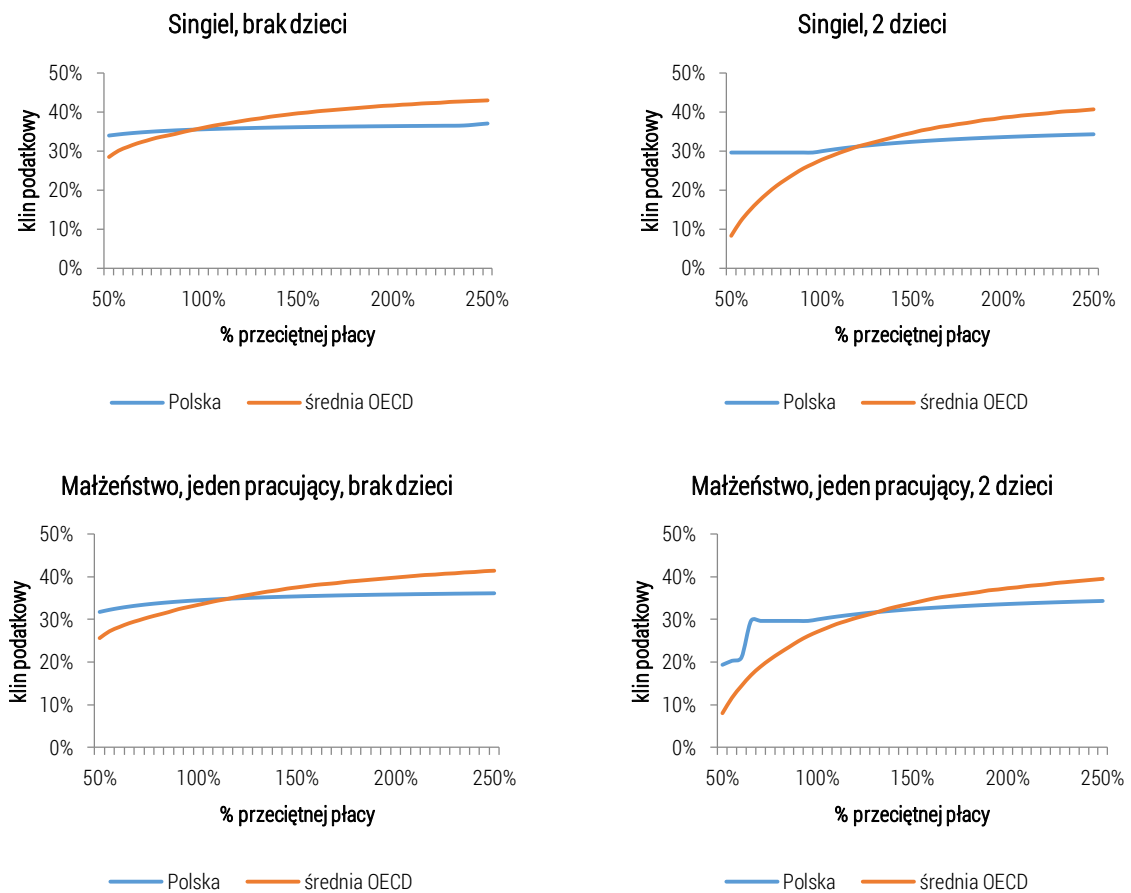
Warto przy tym pamiętać, że ze względu na różnice w wielkości bazy podatkowej podniesienie klina podatkowego o 1 punkt procentowy dla osób lepiej zarabiających pozwala na obniżenie klina podatkowego dla osób z dolnych grup decylowych o kilka punktów procentowych. Rozkład dochodów w społeczeństwie jest bowiem asymetryczny – najbogatsze 20% społeczeństwa ma kilkakrotnie więcej niż najbiedniejsze 20%. W Polsce w 2014 roku suma dochodów 20% najbogatszych była 4,9-krotnie wyższa od sumy dochodów 20% najbiedniejszych (dane Eurostatu).

Wykres 3. Różnica w wysokości klina podatkowego pomiędzy osobą zarabiającą 67% i 167% przeciętnej płacy w państwach OECD w 2014 roku



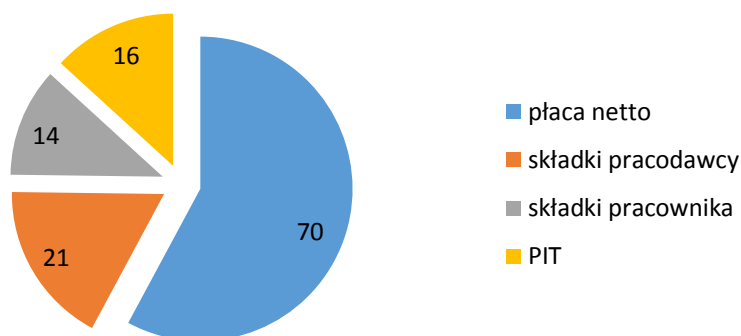
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 4. Klin podatkowy w zależności od poziomu dochodów w krajach OECD w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wykres 5. Dekompozycja wzrostu płacy minimalnej o 100 zł pomiędzy płacę netto a klin podatkowy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Czy wszystkie osoby wykonujące tę samą pracę są opodatkowane tak samo?

Problemem polskiego rynku pracy jest również różne opodatkowanie pracowników w zależności od formy zatrudnienia. Dwie osoby wykonujące dokładnie te same czynności mogą być w świetle obowiązujących przepisów skrajnie różnie opodatkowane, w zależności od tego na jakiej podstawie świadczą swoją pracę. Różnice przedstawiono w tabeli 1. Najlepsza z punktu widzenia pracownika umowa o pracę jest jednocześnie najwyższej opodatkowana.

Dla niskich wynagrodzeń różnice w opodatkowaniu w zależności od formy zatrudnienia prowadzą do nadużywania umów cywilnoprawnych przez pracodawców, mimo że wielu pracowników na umowach „śmieciowych” wykonuje pracę w okolicznościach charakterystycznych dla umowy o pracę. Dla wysokich wynagrodzeń różnice w opodatkowaniu są natomiast główną przyczyną uciekania w samozatrudnienie. Polska jest jednym z czołowych państw UE pod względem udziału w gospodarce osób samozatrudnionych. Znaczna część z nich wykonuje co miesiąc te same czynności na rzecz jednego tylko odbiorcy i cyklicznie otrzymuje za nie takie samo wynagrodzenie. Osoby te nie są więc przedsiębiorcami, tylko pracownikami wykorzystującymi możliwości optymalizacji podatkowych stwarzanych przez dziurawe prawo. W konsekwencji często osoby na wysokich stanowiskach kierowniczych (dyrektorzy finansowi, główni księgowi, kierownicy działów) są niżej opodatkowane, niż ich podwładni posiadający kilkukrotnie niższe zarobki. Samozatrudnieni mają również możliwość obniżania obciążeń podatkowych przez wrzucanie w koszty działalności gospodarczej różnego rodzaju zakupów, mających często charakter prywatny (amortyzacja własnego samochodu, abonament za telefon, itd.).

Kolejną kwestią są również różnego rodzaju wyłączenia spod opodatkowania podatkiem dochodowym lub określonymi składkami (np. brak obowiązku odprowadzania niektórych składek za studentów na umowie zlecenie). Najbardziej uprzywilejowaną grupą w tym zakresie są rolnicy. Klin podatkowy w zasadzie nie dotyczy tej grupy społecznej – rolnicy nie mają obowiązku kalkulowania swoich dochodów na potrzeby podatkowe. Są oni obłożeni podatkiem rolnym oraz składkami na KRUS, co w praktyce oznacza wielokrotnie mniejsze obciążenie niż w pozostałych branżach.

Tabela 1. Klin podatkowy w zależności od formy zatrudnienia w 2015 r. dla przykładowych wynagrodzeń

wyszczególnienie	kwota brutto	umowa o pracę	umowa zlecenie	umowa zlecenie - 50% KUP	umowa o dzieło	umowa o dzieło - 50% KUP	dz. gosp., skala liniowa
Płaca minimalna	1750 zł	39%	40%	36%	14%	9%	61%
Dominanta	2420 zł	40%	40%	36%	14%	9%	47%
Średnie wynagrodzenie	3900 zł	41%	40%	36%	14%	9%	36%
Podsekretarz stanu	9800 zł	43%	40%	36%	14%	11%	26%
Prezes spółki skarbu państwa	23650 zł	39%	28%	23%	15%	15%	22%

Źródło: Arak, P., *Jak naprawić klin podatkowy w Polsce*, Polityka Insight, Warszawa.

Opodatkowanie pracy w Polsce – propozycje zmian

- Zastąpienie wszystkich obecnych podatków i składek jednym podatkiem, wpłacanym do jednej instytucji, która zajmuje się dalszą dystrybucją środków pomiędzy poszczególne jednostki sektora publicznego. Przy założeniu utrzymania obecnego systemu emerytalnego² w podatku takim należałoby podzielić stawkę na część „oszczędnościową”, która powiększałaby kapitał emerytalny pracownika, oraz część „podatkową”.
- Podatek ten powinien być progresywny. Precyzyjne określenie skali podatkowej wymaga rozbudowanych obliczeń, natomiast zakładam, że górna stawka podatku nie powinna przekroczyć 50%, natomiast dolna powinna znajdować się w okolicach 20%. Dla osób najniżej zarabiających całość podatku powinna mieć charakter oszczędnościowy (powiększać kapitał emerytalny).³
- Zmiana powinna być neutralna fiskalnie. W polskich finansach publicznych nie ma przestrzeni do obniżania dochodów publicznych. Jeżeli reforma miałaby obniżyć łączne dochody z opodatkowania pracy, to ubytek ten powinien zostać zrekompensowany przez podwyższenie podatku VAT (najlepiej poprzez ujednoczenie stawek na poziomie ok. 18-20%, w zależności od wielkości ubytku) i/lub obniżenie wydatków publicznych (np. przez ograniczenie wysokości rent po zmarłym członku rodziny – na ten cel wydaje się obecnie ok. 30 mld zł rocznie).
- Nowy podatek powinien objąć wszystkie formy zatrudnienia – umowy o pracę, umowy cywilnoprawne, samozatrudnionych i rolników. Zmiana stawki podatku powinna zależeć nie od rodzaju zatrudnienia, a od poziomu uzyskiwanych dochodów. Niewątpliwie największym wyzwaniem byłoby objęcie reformą rolników. Kwestią do rozważenia jest wprowadzenie uproszczeń (np. opłacania podatku ryczałtem) dla małych gospodarstw rolnych i niewielkich jednoosobowych działalności gospodarczych.

² W moim przekonaniu należy rozważyć przejście na system zaopatrzeniowy (równa, stosunkowo niska emerytura dla wszystkich), jest to jednak temat na odrębną dyskusję.

³ Przy istnieniu programu 500+, który realizuje prodemograficzne cele polityki społecznej, nie ma potrzeby różnicować klina w zależności od liczby posiadanych dzieci. Przy wysokiej progresywności klina, oznaczającej niskie opodatkowanie osób słabo zarabiających, nie byłoby również potrzeby ustalania wysokiej kwoty wolnej.

