

KOGO OBCIĄŻAJĄ PODATKI W POLSCE?

Jakub Sawulski

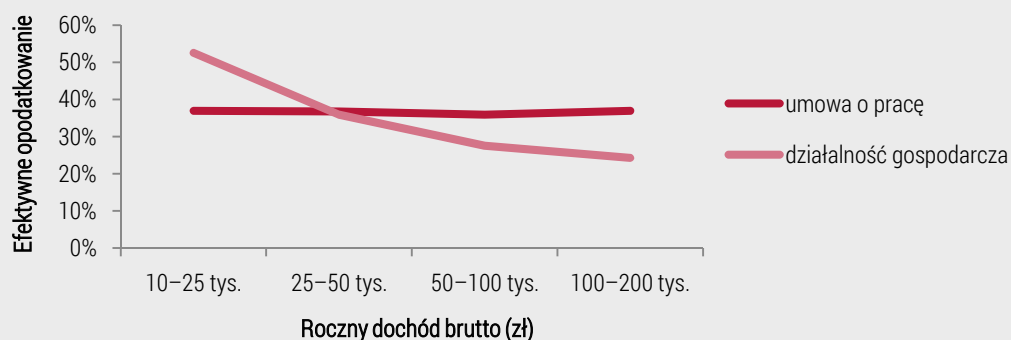
Główne wnioski

Polski system podatkowy jest regresywny – bardziej obciąża osoby o niskich dochodach niż osoby o wysokich dochodach. Konsumpcja jest z natury opodatkowana regresywnie. Aby to zrównoważyć, większość państw UE stosuje progresywne opodatkowanie pracy (wyższe dla wysokich zarobków). Polska jest tu wyjątkiem – opodatkowanie pracy jest liniowe, czyli takie samo dla niskich i wysokich zarobków. W przypadku własnej działalności gospodarczej im bardziej dochodowa firma tym mniejsze obciążenie zysków. Wysokochodowe firmy są znacząco niżej opodatkowane niż umowy o pracę. To skłania osoby o wysokich zarobkach do fikcyjnego samozatrudnienia – w rezultacie osoby te płacą często niższe podatki niż pracownicy o niskich dochodach. Przy tym udział innych podatków od kapitału (od spadków, nieruchomości czy zysków giełdowych) jest w Polsce niewielki. Mniejszą regresywność systemu podatkowego można uzyskać m.in.: zmniejszając opodatkowanie niskich wynagrodzeń, przeciwdziałając fikcyjnemu samozatrudnieniu i zwiększając rolę podatków majątkowych.

Fakty i liczby

- **37%** – tyle w przybliżeniu wynosi efektywne opodatkowanie dochodów z umowy o pracę w Polsce (niezależnie od poziomu zarobków).
- **1/3** – mniej więcej o tyle niższe jest średnie opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej niż dochodów z umowy o pracę przy rocznych dochodach w wysokości od 100 do 200 tys. zł.
- **8 pkt proc.** – o tyle średnio w państwach UE klin podatkowy dla niskich płac jest niższy niż dla wysokich płac. W Polsce nie ma różnicy w wysokości klina podatkowego między niskimi i wysokimi płacami.
- **166 tys.** – to szacowana skala fikcyjnego samozatrudnienia w polskiej gospodarce w 2017 roku. Zjawisko to dotyczy prawie co dziesiątej osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą (pomijając rolnictwo).

Przy wysokich dochodach opodatkowanie działalności gospodarczej jest znacząco niższe niż umowy o pracę



Źródło i uwagi do wykresu – patrz notatka pod wykresem 4 na stronie 5.

Wprowadzenie

W 2015 roku w polityce publicznej w Polsce nastąpił zwrot w kierunku większej roli państwa w gospodarce, w tym większej aktywności w polityce społecznej. Do tej pory działania te były skoncentrowane na polityce świadczeniowej – rozważano do kogo, ile i na jakich zasadach mają trafiać publiczne środki. Polityka świadczeniowa nie może być jednak prowadzona w oderwaniu od polityki podatkowej. Istotne są bowiem nie tylko kierunki wydatkowania publicznych środków, ale także źródła ich finansowania. Wydaje się, że w polskiej polityce publicznej ostatnich kilku lat brakowało refleksji właśnie nad tym, od kogo państwo pobiera pieniądze na realizację swoich zadań.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakiej wysokości podatki płacą osoby o niskich dochodach w porównaniu do osób o wysokich dochodach. Zgodnie z teorią sprawiedliwości społecznej J. Rawlsa, która jest jedną z podstaw współczesnej polityki społecznej, odejście od równego traktowania obywateli jest uzasadnione tylko wtedy, gdy daje korzyści jednostkom w najgorszym położeniu. Z tego wnioskuje się, że polityka państwa powinna w pierwszej kolejności pomagać najuboższym. W konsekwencji obciążenie dochodów obywateli podatkami powinno być jeśli nie równe, to progresywne – niższe dla osób o niskich dochodach.

Nasza analiza prowadzi do wniosku, że polski system podatkowy jest regresywny – bardziej obciąża osoby o niskich dochodach niż osoby o wysokich dochodach. Jest to niezgodne zarówno z regułami polityki społecznej, jak i z trendami obserwowanymi w innych państwach. Wskazujemy na dwie główne przyczyny takiego stanu rzeczy: liniowe opodatkowanie pracy (takie samo dla niskich i wysokich zarobków) oraz relatywnie niskie opodatkowanie wysokodochodowych działalności gospodarczych (które m.in. skłania osoby o wysokich zarobkach do fikcyjnego samozatrudnienia).

Opracowanie składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym przedstawiamy wysokość całkowitego ciężaru podatkowego w Polsce na tle innych państw. W drugim analizujemy rozkład obciążeń podatkowych nakładanych na konsumpcję, w trzecim – na pracę, a w czwartym – na kapitał. W rozdziale piątym porównujemy strukturę opodatkowania pracy i kapitału. W szóstym podsumowujemy wyniki oraz przedstawiamy propozycje działań, które wpłynęłyby na zmniejszenie regresywności polskiego systemu podatkowego.

Ramka 1. Co rozumiemy pod pojęciem „regresywny system podatkowy”?

W opracowaniu posługujemy się sformułowaniem „efektywne opodatkowanie”. To udział podatków i składek w całkowitych dochodach/konsumpcji/wynagrodzeniu (w zależności od tego co analizujemy). Przykładowo:

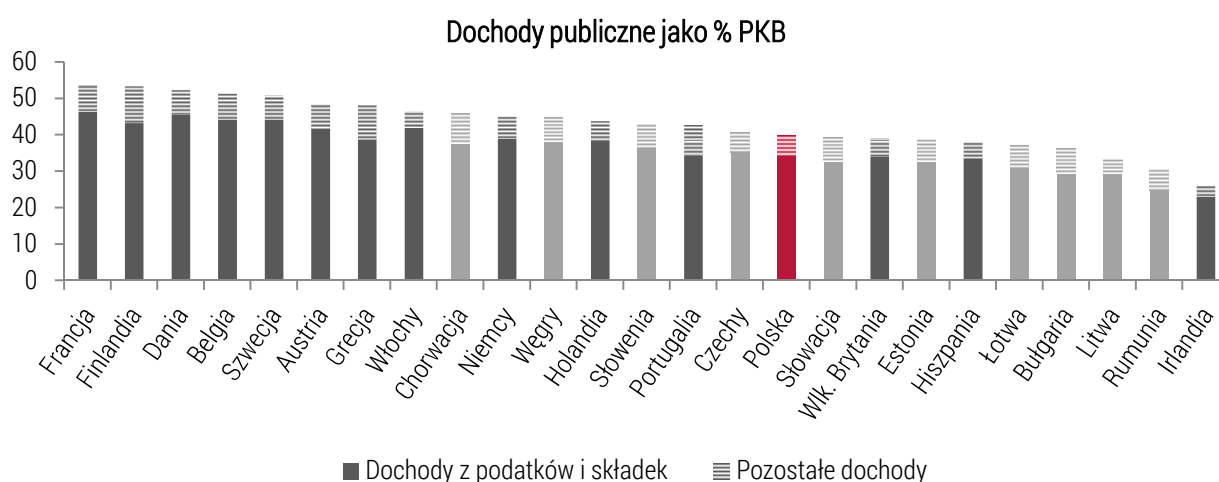
- efektywne opodatkowanie konsumpcji – udział podatków od konsumpcji w wartości konsumpcji,
- efektywne opodatkowanie pracy – udział podatków i składek od wynagrodzeń w całkowitym koszcie pracodawcy,
- efektywne opodatkowanie działalności gospodarczej – udział podatków i składek w całkowitym dochodzie firmy.

System podatkowy uznajemy za regresywny, gdy efektywne opodatkowanie jest wyższe dla osób o niskich dochodach niż dla osób o wysokich dochodach (progresywny – na odwrót). Dla uproszczenia w artykule nie stosujemy podziału obciążeń na podatki i składki na ubezpieczenia społeczne.

1. Ciężar podatkowy w Polsce i innych państwach

Całkowity ciężar podatkowy w Polsce jest niższy niż średnia w państwach UE. Jest on jednak umiarkowany na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a więc państw znajdujących się na podobnym co Polska poziomie rozwoju (wykres 1). W 2017 roku dochody z podatków i składek w Polsce stanowiły równowartość 34% PKB. Średnio w państwach naszego regionu relacja ta była o jeden punkt procentowy niższa (wyniosła 33%), ale w państwach bogatszych – tzw. starej piętnastki UE – była wyraźnie wyższa (wyniosła 39%). Zjawisko to można uznać za naturalne, gdyż zazwyczaj kraje bogatsze charakteryzują się większym udziałem państwa w gospodarce, a kraje biedniejsze mniejszym (co uzasadnia się tzw. Prawem Wagnera, zob.: Sawulski 2016). Poza dochodami z podatków i składek państwa osiągają dochody także z innych źródeł, np. z dotacji z UE czy z różnych opłat. W Polsce w 2017 roku wyniosły one 6% PKB – tyle samo co średnio w państwach EŚW i UE-15.

Wykres 1. W Polsce udział dochodów podatkowo-składkowych w PKB jest niższy niż średnia w państwach UE, ale umiarkowany na tle państw naszego regionu



Uwagi: Kolorem czerwonym oznaczono Polskę, kolorem jasnoszarym – państwa Europy Środkowo-Wschodniej, kolorem ciemnoszarym – państwa tzw. starej piętnastki. Pominięto Cypr, Luksemburg i Maltę. Dane za 2017 rok.

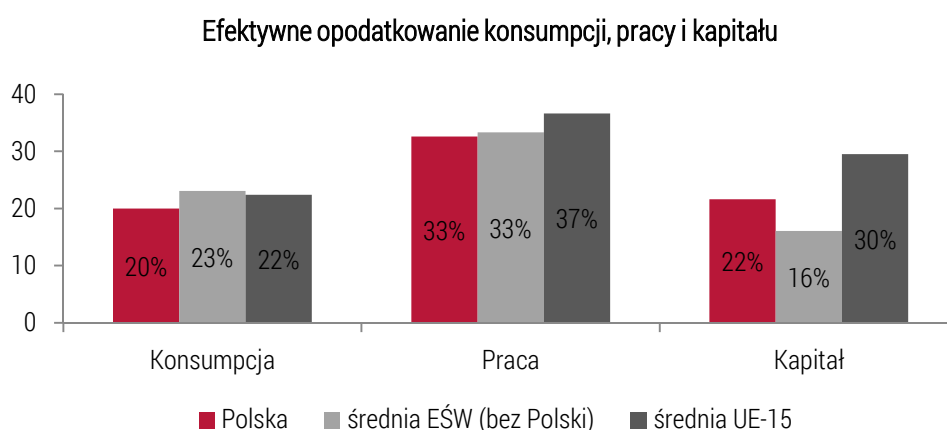
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W teorii wyróżnia się trzy główne przedmioty opodatkowania: konsumpcję, pracę i kapitał. Podział ciężaru podatkowego między te trzy kanały ma istotny wpływ na to, kogo obciążają podatki (co pokażemy w dalszej części opracowania). Analiza ciężaru podatkowego w Polsce i innych państwach UE w podziale na przedmiot opodatkowania (wykres 2) pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków:

- **Opodatkowanie konsumpcji w Polsce jest umiarkowane – zarówno na tle państw UE-15, jak i EŚW.** W Polsce wynosi około 20%, średnio w Europie Zachodniej – 22%, a średnio w krajach naszego regionu – 23%. Dane te dotyczą jednak 2016 roku, tymczasem działania na rzecz uszczelnienia wpływów z podatku VAT podjęte w kolejnych latach mogły spowodować, że statystyczne obciążenie konsumpcji w Polsce w 2017 czy 2018 roku wzrosło do poziomu bliskiego średniej w innych państwach UE.

- **Opodatkowanie pracy w Polsce jest umiarkowane na tle innych państw EŚW, ale niskie na tle państw UE-15.** Państwo pobiera około 33% dochodów z pracy w formie podatków i składek w Polsce i średnio w krajach naszego regionu, a około 37% średnio w państwach Europy Zachodniej. Warto zwrócić uwagę, że opodatkowanie pracy jest wyraźnie wyższe niż opodatkowanie konsumpcji i kapitału – dotyczy to nie tylko Polski, ale też innych państw UE. Wynika to głównie z tego, że w opodatkowaniu pracy zawarte są składki na ubezpieczenia społeczne. Przypisuje się je do każdego indywidualnego podatnika, w związku z czym trudno byłoby je pobierać od konsumpcji czy kapitału.
- **Opodatkowanie kapitału w Polsce jest wyższe niż w innych państwach naszego regionu, ale wciąż dużo niższe niż w państwach starej piętnastki UE.** Państwa o niższym poziomie rozwoju, a więc także niższych zasobach kapitału, starają się przyciągnąć kapitał relatywnie niskim opodatkowaniem. Z tego względu średni ciężar podatkowy na kapitał wynosi 16% w państwach EŚW i aż 30% w państwach UE-15. Polska znajduje się pomiędzy tymi wartościami, z opodatkowaniem w wysokości 22%.

Wykres 2. Efektywny ciężar podatkowy nakładany na pracę jest wyższy niż na kapitał i konsumpcję



Uwagi: Efektywne opodatkowanie to stosunek dochodów z podatków i składek do bazy podatkowej. Przykładowo w przypadku konsumpcji to stosunek sumy dochodów państwa z opodatkowania konsumpcji do całkowitych wydatków gospodarstw domowych na konsumpcję finalną. Dane za 2016 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2018). Taxation Trends in the European Union – 2018 edition.

2. Struktura opodatkowania konsumpcji

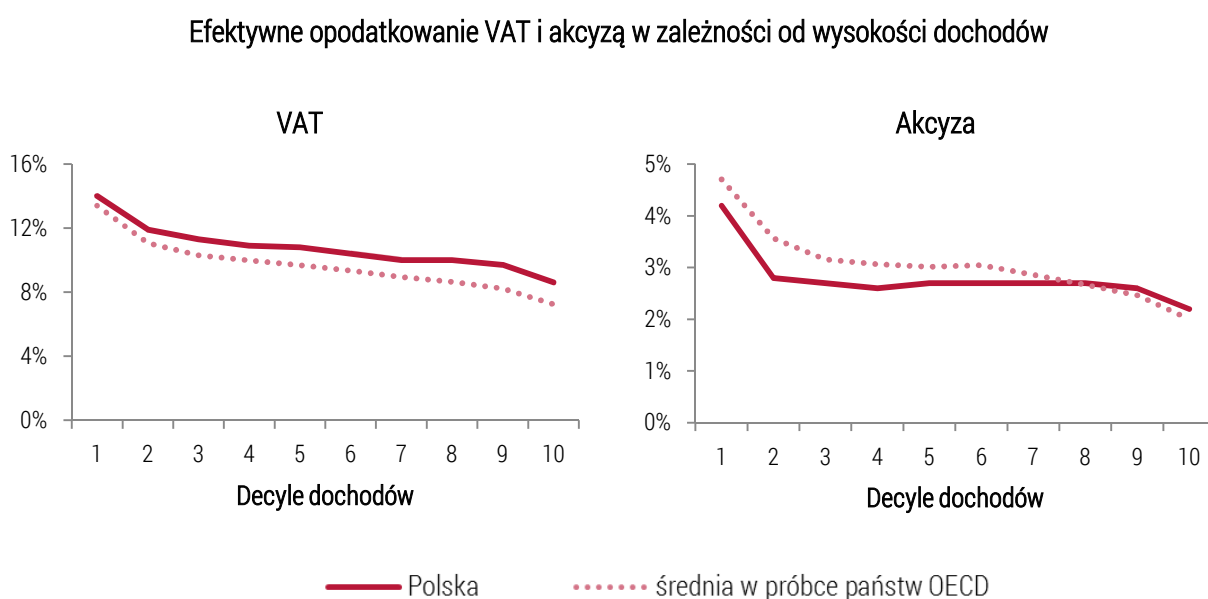
Opodatkowanie konsumpcji jest z natury regresywne – bardziej obciąża osoby o niskich zarobkach niż osoby o wysokich zarobkach. Te pierwsze przeznaczają bowiem na konsumpcję całość lub prawie całość swoich dochodów (w odróżnieniu od osób o wysokich zarobkach, które konsumują tylko część dochodów). W konsekwencji udział podatków od konsumpcji – czyli przede wszystkim podatku VAT i akcyzy – w dochodach osób o niskich zarobkach jest większy.

W Polsce udział podatku VAT w dochodach osób słabo sytuowanych jest wyraźnie wyższy niż w dochodach osób dobrze sytuowanych. Dla najbiedniejszych 10% polskiej populacji efektywne obciążenie podatkiem VAT wynosi

około 14%, natomiast dla najbogatszych 10% Polaków jest to około 9% (wykres 3). Podobne zjawisko występuje także w innych państwach OECD, co potwierdza regresywny charakter opodatkowania konsumpcji opisany w poprzednim akapicie.

Obciążenie podatkiem akcyzowym również jest regresywne. Dla najbiedniejszych 10% polskiej populacji udział podatku akcyzowego w dochodach wynosi około 4%, natomiast dla najbogatszych – około 2%. Dla populacji znajdującej się między drugim a dziewiątym decylem dochodów efektywne obciążenie akcyzą w Polsce jest w zasadzie liniowe – wynosi około 2,5% (wykres 3).

Wykres 3. Opodatkowanie konsumpcji jest regresywne – zarówno w Polsce, jak i w innych państwach OECD



Uwagi: Decyl dochodów 1 oznacza najbiedniejszą 10% populacji. Decyl dochodów 10 oznacza najbogatszą 10% populacji. Badanie objęło 19 państw OECD.

Źródło: OECD/Korea Institute of Public Finance (2014). The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.

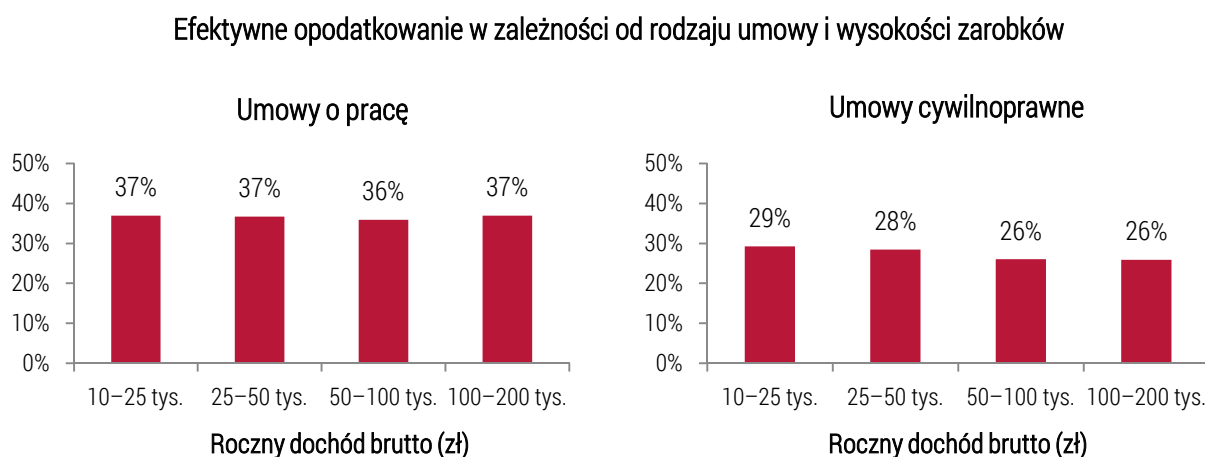
3. Struktura opodatkowania pracy

Opodatkowanie pracy w Polsce analizujemy w podziale na umowy o pracę oraz umowy cywilnoprawne. W ten sposób zatrudnionych jest odpowiednio około 75% i około 6% osób pracujących w polskiej gospodarce. Pozostałą część stanowią osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, które na potrzeby analiz systemów podatkowych klasyfikuje się do opodatkowania kapitału (o czym szerzej w kolejnym rozdziale).

Opodatkowanie umów o pracę w Polsce jest liniowe, czyli takie samo dla osób o niskich i wysokich zarobkach. Niezależnie od przedziału dochodów efektywne obciążenie przy umowie o pracę wynosi około 37% (wykres 4). Taką część wynagrodzenia brutto (powiększonego o składki płacone przez pracodawcę) odprowadzają w formie podatków i składek zarówno osoby, które otrzymują płacę minimalną, jak i te, których miesięczne wynagrodzenie przekracza 10 tys. zł.

Liniowy sposób opodatkowania dochodów z umowy o pracę w Polsce jest wyjątkiem na tle państw Unii Europejskiej. Większość państw UE stosuje progresywny klin podatkowy, co oznacza, że osoby o wysokich zarobkach obciążone są podatkami i składkami bardziej niż osoby o niskich zarobkach. W państwach UE opodatkowanie wysokich zarobków jest średnio o 8 punktów procentowych wyższe niż niskich zarobków (wykres 5). Warto zauważyć, że państwa Europy Zachodniej zazwyczaj stosują większą progresję w opodatkowaniu dochodów z umowy o pracę niż państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W Polsce różnica w opodatkowaniu wysokich oraz niskich zarobków jest jednak wyjątkowo mała – wynosi 1 punkt procentowy, czyli obok Węgier jest najniższa wśród państw UE.

Wykres 4. Przy umowie o pracę efektywny klin podatkowy jest liniowy – taki sam dla niskich i wysokich zarobków



Uwagi: Dla każdego przedziału dochodowego wykres pokazuje średni stosunek zapłaconych podatków i składek od dochodu do opodatkowania powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne pracownika i pracodawcy. Dane za 2016 rok. Obliczenia zostały wykonane przez pracowników Ministerstwa Finansów na podstawie połączonej bazy danych PIT i ZUS.

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

Wykres 5. Równe opodatkowanie niskich i wysokich zarobków w Polsce jest wyjątkiem w UE – w większości państw osoby o wysokich zarobkach płacą wyższe podatki



Uwagi: Wysokie zarobki zdefiniowano jako równowartość 167% średniej płacy, a niskie zarobki jako 67% średniej płacy. Obliczenia dla 2017 roku dla bezdzietnego singla zatrudnionego na umowie o pracę. Dane dla państw UE należących do OECD (pominięto Luksemburg).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

W przypadku umów cywilnoprawnych opodatkowanie także jest liniowe. Różnica w efektywnym obciążeniu niskich i wysokich dochodów jest bowiem znikoma. Co istotne, dla każdego poziomu dochodów opodatkowanie umów cywilnoprawnych jest wyraźnie niższe niż umów o pracę – średnio o około 10 punktów procentowych (wykres 4). Taki stan rzeczy jest główną przyczyną upowszechnienia się umów cywilnoprawnych na rynku pracy. Liczba osób zatrudnionych w tej formie wzrosła z 0,6 mln w 2002 roku do około 1 mln w latach 2014–2017. Badania wskazują, że na umowach cywilnoprawnych stosunkowo często pracują osoby o słabej pozycji na rynku pracy – młode, o niskich kwalifikacjach i niskich zarobkach (Lewandowski 2018). W ich przypadku ceną za niższe opodatkowanie są mniejsze prawa pracownicze oraz mniejszy zakres ubezpieczenia społecznego – m.in. brak urlopu, okresu wypowiedzenia, płacy minimalnej (do 2016 roku) i niższe składki na emeryturę.

Podsumowując, zarówno w przypadku umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych, klin podatkowy w zasadzie nie zmienia się wraz ze wzrostem dochodów. Wpływ na to mają trzy czynniki:

- **Niska kwota wolna od podatku.** Wysokość kwoty wolnej ma tym większe znaczenie, im niższe dochody osiąga dana osoba (udział kwoty wolnej w niskim dochodzie jest większy niż w dochodzie wysokim). Tymczasem podstawowa wysokość kwoty wolnej od podatku w Polsce wynosi zaledwie 3091 zł rocznie. W ujęciu miesięcznym to około dwa razy mniej niż wysokość minimum egzystencji.
- **Niewielka progresja w podatku dochodowym.** Pracownicy najemni w Polsce płacą podatek dochodowy według dwóch stawek – 18% i 32%. Tą drugą objęte są dochody przekraczające 86 tys. zł rocznie, czyli około 7 tys. zł miesięcznie. Taka wysokość prognozy oznacza, że podatek dochodowy według wyższej stawki płaci tylko 3,5% podatników (nie dotyczy osób prowadzących własną działalność gospodarczą, które płacą podatek liniowy – 19%) (Ministerstwo Finansów 2018).
- **Limit składek na ubezpieczenia społeczne.** Od zarobków powyżej 2,5-krotności średniego wynagrodzenia (około 11 tys. zł miesięcznie w 2018 roku) nie odprowadza się składki emerytalnej i rentowej. To uzasadnione, gdyż w ten sposób ogranicza się przyszłą wysokość emerytur osób o wysokich dochodach. Oznacza to jednak, że całkowite obciążenie podatkami i składkami tych osób nie wzrasta, mimo wyższej stawki podatku dochodowego (wyższa stawka podatku podnosi klin podatkowy, a brak obowiązku odprowadzania składek go obniża – w przybliżeniu te dwa działania się kompensują).

4. Struktura opodatkowania kapitału

Najważniejszą część opodatkowania kapitału stanowią podatki i składki nakładane na dochody przedsiębiorstw. Dzielimy je na dwa rodzaje: opodatkowanie firm prowadzonych przez osoby fizyczne (indywidualnych działalności gospodarczych) oraz opodatkowanie firm posiadających własną osobowość prawną (są to zazwyczaj większe firmy, w uproszczeniu nazywamy je korporacjami).

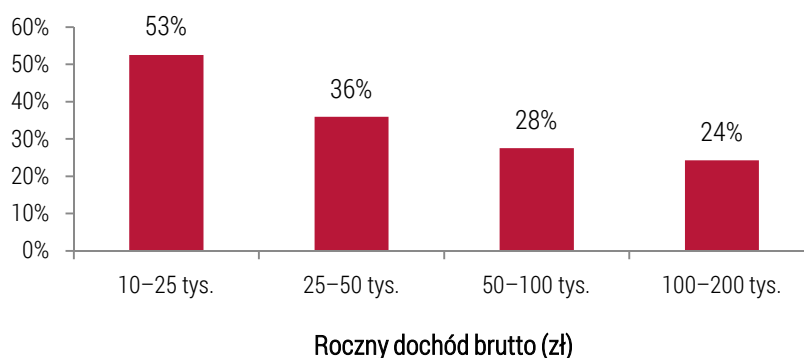
Opodatkowanie dochodów z indywidualnej działalności gospodarczej jest regresywne – im bardziej dochodowa firma, tym niższe obciążenie podatkami i składkami. Dla przedsiębiorstw o niskich dochodach – w granicach od 10 do 25 tys. zł brutto rocznie – średnie efektywne opodatkowanie jest wysokie – przekracza 50%. To skutek ryczałtowych składek na ubezpieczenia społeczne, które osoby prowadzące działalność gospodarczą płacą w stałej wysokości niezależnie od osiągniętych dochodów (w 2018 roku około 1200 zł miesięcznie). Im wyższy dochód przedsiębiorstwa, tym składki te stają się coraz mniej dotkliwe, a biorąc pod uwagę stałą stawkę podatku

dochodowego (19%), efektywne obciążenie podatkami i składkami stopniowo maleje. Przy rocznych dochodach w przedziale od 100 tys. zł do 200 tys. zł wynosi mniej niż 25% (wykres 6).

Efektywne opodatkowanie dochodów korporacji jest w Polsce stosunkowo niskie. W 2016 roku wyniosło 11% (wykres 7). To mniej niż średnia w państwach UE-15 (18%), a także mniej niż średnia w państwach naszego regionu (16%). Niskie opodatkowanie dochodów korporacji jest jednym ze sposobów na przyciągnięcie kapitału dużych firm do Polski. Uzasadnione są jednak pytania o koszty stosowanych preferencji podatkowych oraz ich wpływ na konkurencję wewnątrz gospodarki.

Wykres 6. Opodatkowanie indywidualnej działalności gospodarczej jest regresywne – maleje wraz ze wzrostem rocznego dochodu

Efektywne opodatkowanie działalności gospodarczej w zależności od wysokości dochodów



Uwagi: Dla każdego przedziału dochodowego wykres pokazuje średni stosunek zapłaconych podatków i składek do dochodu do opodatkowania powiększonego o składki na ubezpieczenia społeczne. Dane za 2016 rok. Obliczenia zostały wykonane przez pracowników Ministerstwa Finansów na podstawie połączonej bazy danych PIT i ZUS.

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

Wykres 7. Opodatkowanie dochodów korporacji w Polsce jest niskie na tle innych państw UE



Uwagi: Kolorem czerwonym oznaczono Polskę, kolorem jasnoszarym – państwa Europy Środkowo-Wschodniej, kolorem ciemnoszarym – państwa tzw. starej piętnastki. Pominięto Cypr, Luksemburg i Malte. Dane za 2016 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission (2018). Taxation Trends in the European Union – 2018 edition.

Udział innych podatków nakładanych od kapitału w polskim systemie podatkowym – od spadków, nieruchomości czy zysków giełdowych – jest niewielki. Spośród wymienionych największe znaczenie fiskalne ma podatek od nieruchomości. Dochody z niego są podobne jak średnia w państwach UE – stanowią równowartość około 1% PKB. Podatek ten w Polsce obliczany jest od powierzchni, a nie od wartości nieruchomości (jak w niektórych państwach UE). W konsekwencji rozkład obciążeń podatkiem od nieruchomości w niewielkim stopniu zależy od dochodu (możliwe, że udział tego podatku w dochodach osób ubogich jest nawet wyższy niż w dochodach osób zamożnych, jednak nie ma wystarczających danych dla potwierdzenia tej hipotezy).

5. Relacja między opodatkowaniem pracy a opodatkowaniem kapitału

Dochody z kapitału w większym stopniu czerpią osoby zamożne, natomiast źródłem dochodów osób nisko i średnio sytuowanych jest przede wszystkim praca. Przykładowo przeciętny dochód na osobę w gospodarstwach domowych przedsiębiorców jest o 20% wyższy niż wśród gospodarstw pracowników najemnych (GUS 2018). Przedsiębiorcy dominują też w grupie milionerów – ponad 80% osób, których roczny dochód przekracza 1 mln zł prowadzi działalność gospodarczą (Chądzyński 2017). Z tego względu analiza relacji między opodatkowaniem kapitału i pracy jest kluczowa dla oceny rozkładu obciążeń między różnymi grupami dochodowymi.

Osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, których dochód jest umiarkowany lub wysoki, są znacząco niżej opodatkowane niż osoby zatrudnione na umowach o pracę. Jak pokazaliśmy wcześniej, opodatkowanie umów o pracę jest takie samo dla każdego poziomu zarobków – wynosi w przybliżeniu 37%. W przypadku indywidualnej działalności gospodarczej, efektywne obciążenie podatkami i składkami jest o około 8 punktów procentowych niższe w przedziale dochodów od 50 do 100 tys. zł rocznie oraz o około 13 punktów procentowych niższe w przedziale dochodów od 100 do 200 tys. zł rocznie (por. wykresy 4 i 6).

Kwestią dyskusyjną jest, czy niższe opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej niż dochodów z pracy jest zasadne. Część ekonomistów twierdzi, że można to uzasadnić większym ryzykiem podejmowanym przy prowadzeniu przedsiębiorstwa niż przy świadczeniu pracy. Warto też zauważyć, że większość państw UE stosuje niższe opodatkowanie kapitału niż pracy (zob. wykres 2). Stosunkowo niskie opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej jest jednak wykorzystywane przez osoby o wysokich zarobkach do optymalizacji podatkowej. Często zakładają one działalność gospodarczą nie po to, by faktycznie ją prowadzić i rozwijać, lecz po to, żeby uzyskać korzyści podatkowe. Zjawisko to nazywa się fikcyjnym samozatrudnieniem i zostało opisane w ramce 2.

Ramka 2. Fikcyjne samozatrudnienie w polskiej gospodarce

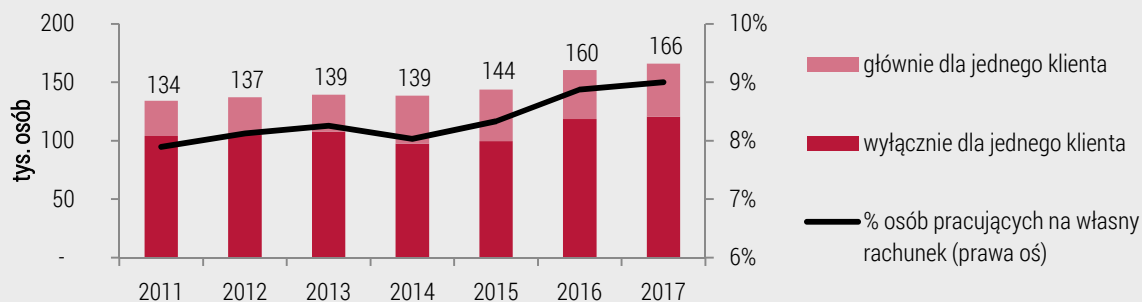
O fikcyjnym samozatrudnieniu mówimy wtedy, gdy dana osoba formalnie prowadzi działalność gospodarczą, ale w jej ramach wykonuje obowiązki charakterystyczne dla umowy o pracę. W tabeli przedstawiono najważniejsze przesłanki identyfikacji danego stosunku pracy jako fikcyjnego samozatrudnienia.

Przesłanki ekonomiczne	Przesłanki organizacyjne
<ul style="list-style-type: none"> • całość lub dominująca część przychodów przedsiębiorcy pochodzi od jednego klienta • przedsiębiorca nie zatrudnia innych pracowników • przedsiębiorca nie ponosi ryzyka charakterystycznego dla działalności gospodarczej, np. nie poszukuje nowych rynków zbytu i nie rozwija produktów/usług 	<ul style="list-style-type: none"> • przedsiębiorca nie ma swobody w wyborze dni i godzin pracy, a jego praca odbywa się pod regularnym nadzorem klienta • klient zatrudnia na umowę o pracę pracowników o zbliżonym zakresie obowiązków • przedsiębiorca korzysta z przestrzeni biurowej klienta, bierze udział w spotkaniach pracowników, itp.

Skala fikcyjnego samozatrudnienia jest trudna do określenia, gdyż wystąpienie którejkolwiek ze wskazanych przesłanek nie przesądza jeszcze o jego istnieniu. Podjęliśmy próbę oszacowania tej skali, przyjmując za decydujące jednoczesne wystąpienie dwóch pierwszych przesłanek ekonomicznych: brak zatrudnienia innych pracowników oraz praca wyłącznie lub głównie dla jednego klienta. Z obliczeń wyłączyliśmy rolnictwo.

Fikcyjne samozatrudnienie w Polsce może dotyczyć nawet co dziesiątej osoby prowadzącej własną działalność gospodarczą. W 2017 roku liczba osób, które prowadziły działalność gospodarczą, nie zatrudniały innych pracowników i pracowały wyłącznie lub głównie dla jednego klienta wyniosła 166 tys. (patrz wykres). To 9% wszystkich osób pracujących na własny rachunek (poza rolnictwem).

Liczba osób prowadzących własną działalność gospodarczą, które nie zatrudniają innych pracowników i pracują wyłącznie lub głównie dla jednego klienta (lata 2011–2017)



Uwagi: Z obliczeń wyłączone rolnictwo.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności GUS.

Główną przyczyną fikcyjnego samozatrudnienia są duże różnice w wysokości opodatkowania między umową o pracę a działalnością gospodarczą. Jak wskazano w rozdziale 4, przy dochodzie rzędu 100–200 tys. zł rocznie opodatkowanie działalności gospodarczej może być nawet o 1/3 niższe niż opodatkowanie umowy o pracę. Różnica ta rośnie wraz ze wzrostem dochodu – z tego powodu fikcyjne samozatrudnienie dotyczy przede wszystkim osób o wysokich zarobkach. Dodatkową korzyścią dla osób fikcyjnie samozatrudnionych (w porównaniu do zatrudnienia na umowę o pracę) jest możliwość odliczania VAT i zaliczania w koszty działalności gospodarczej wydatków na towary i usługi wykorzystywane częściowo do celów prywatnych, takie jak samochód, telefon czy laptop.

Ramka 3. Zmiany w podatkach w 2019 roku i ich wpływ na rozkład obciążeń podatkowych

Danina solidarnościowa. Od 2019 roku osoby o dochodach przekraczających 1 mln zł rocznie zapłacą dodatkowy podatek w wysokości 4% nadwyżki dochodu ponad 1 mln zł. Danina solidarnościowa obejmuje dochody ze wszystkich źródeł, m.in.: umowy o pracę, działalności gospodarczej i inwestycji na giełdzie.

Zasięg daniny solidarnościowej jest zbyt mały, żeby znacząco wpłynąć na większą progresywność polskiego systemu podatkowego. Rozwiązanie to obejmuje niewielką grupę podatników, a osoby nim objęte zapłacą dodatkowy podatek tylko od nadwyżki dochodu ponad 1 mln zł (przykładowo przy dochodzie rocznym w wysokości 1,2 mln zł dodatkowy podatek zostanie obliczony od kwoty 0,2 mln zł).

Mały ZUS. Od 2019 roku osoby prowadzące bardzo małe działalności gospodarcze (o przychodzie miesięcznym poniżej około 5 tys. zł) mogą płacić składki na ZUS od około połowy przychodu (zamiast opłacania składek ryczałtem). Rozwiązanie dotyczy osób, które wcześniej skorzystały z ulgi na start i preferencyjnego ZUS.

Z jednej strony wprowadzenie małego ZUS obniży opodatkowanie małych firm, a więc ograniczy regresywny charakter podatków i składek nakładanych na indywidualną działalność gospodarczą pokazany w rozdziale 3. Z drugiej strony mały ZUS sprawi, że przejście z umowy o pracę na działalność gospodarczą stanie się podatkowo opłacalne także dla osób o niskich dochodach. Rozwiązanie to będzie więc stanowiło dodatkową zachętę do fikcyjnego samozatrudnienia. Według obliczeń Lasockiego (2018) mały ZUS obniża próg opłacalności przejścia z umowy o pracę na działalność gospodarczą z około 3 tys. zł miesięcznie do około 1,2 tys. zł miesięcznie.

6. Podsumowanie i wnioski dla polityki

Kształtując politykę społeczną, instytucje państwa powinny koncentrować się nie tylko na polityce świadczeniowej, ale także na polityce podatkowej. Istotne jest bowiem nie tylko to, na jakie cele państwo wydaje środki finansowe, ale także to, od kogo te środki pobiera. Te dwa elementy polityki publicznej powinny być spójne. Wydaje się, że polityka publiczna w Polsce w ostatnich latach zbyt małą uwagę przywiązuje do tego, kogo obciąża polski system podatkowy.

Biorąc pod uwagę obecny poziom rozwoju polskiej gospodarki, całkowity ciężar podatkowy (udział dochodów publicznych w PKB) jest umiarkowany. Inny niż w większości państw UE jest jednak rozkład obciążeń podatkowych między osobami o różnym statusie materialnym. **Polski system podatkowy jest regresywny** – bardziej obciąża osoby o niskich dochodach niż osoby o wysokich dochodach. Jest to niezgodne zarówno z regułami polityki społecznej, jak i trendami obserwowanymi w innych państwach.

System podatkowy w Polsce jest regresywny z następujących powodów:

- **Opodatkowanie konsumpcji jest regresywne** – udział podatków od konsumpcji w dochodach osób relatywnie biednych jest większy niż bogatych. Wynika to z natury podatków konsumpcyjnych i jest cechą opodatkowania nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach.
- **Opodatkowanie pracy jest liniowe** – takie samo dla osób o niskich oraz wysokich dochodach. Tymczasem prawie wszystkich państwach UE opodatkowanie pracy jest progresywne – wyższe dla osób o wysokich zarobkach.

- **Opodatkowanie działalności gospodarczej jest regresywne**, to znaczy, że im większe przedsiębiorstwo tym niższy udział podatków i składek w osiąganym dochodzie. Niskie opodatkowanie średnio- i wysokodochodowych działalności gospodarczych w porównaniu do opodatkowania umów o pracę zachęca osoby o wysokich zarobkach do fikcyjnego samozatrudnienia. W ten sposób osoby o wysokich zarobkach płacą często niższe podatki niż osoby o niskich dochodach. Udział innych podatków od kapitału w polskim systemie podatkowym – od spadków, nieruchomości czy zysków giełdowych – jest niewielki.

Aby zmniejszyć regresywność systemu podatkowego, polityka publiczna powinna w pierwszej kolejności skoncentrować się na obniżeniu opodatkowania umów o pracę przy niskich zarobkach. Można tego dokonać przykładowo przez znaczące podniesienie kosztów uzyskania przychodu lub kwoty wolnej w podatku dochodowym. Takie działanie nie tylko poprawiłoby sytuację materialną osób w najniższym położeniu, ale także ograniczyło niektóre negatywne zjawiska na polskim rynku pracy, jak zatrudnianie „na czarno” czy wypłacanie części wynagrodzenia poza oficjalną umową.

Źródłem finansowania dla powyższej propozycji mogłoby być wyższe opodatkowanie wysokodochodowych działalności gospodarczych. Instytucje państwa powinny skuteczniej przeciwdziałać zjawisku fikcyjnego samozatrudnienia, traktując dochody z tego typu działalności gospodarczej jak dochody z umowy o pracę (do identyfikacji tego typu nadużyć może służyć wprowadzony w 2016 roku jednolity plik kontrolny). Warto także rozważyć zwiększenie roli podatków majątkowych w polskim systemie podatkowym, np. od spadków czy od wartości nieruchomości (zamiast podatku od ich powierzchni).

Istotnym elementem reformy podatkowej powinno być także zmniejszenie różnic w opodatkowaniu różnych typów zatrudnienia. Relatywnie niskie opodatkowanie umów cywilnoprawnych oraz wysokodochodowych działalności gospodarczych (w porównaniu do umów o pracę) skutkuje upowszechnieniem niestandardowych form zatrudnienia na polskim rynku pracy. Polityka publiczna powinna dążyć do sytuacji, w której praca jest opodatkowana w tej samej wysokości, niezależnie od tego, na podstawie jakiej umowy jest wykonywana.

Bibliografia

- Chądzyński, M. (2017). Znow przybyło milionerów. Większość z nich płaci liniowy PIT. [online] <https://gospodarka.dziennik.pl/podatki/artykuly/555392,milionerzy-na-liniowym-pit-samozatrudnieni.html>
- Chrostek, P., Klejdysz, J., Korniluk, D., Skawiński, M. (2019). Wybrane aspekty systemu podatkowo-składkowego na podstawie danych PIT i ZUS 2016. MF Opracowania i Analizy, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- European Commission (2018). Taxation Trends in the European Union. 2018 Edition . Brussels.
- GUS (2018). Budżety gospodarstw domowych w 2017 r. Warszawa.
- Lewandowski, P. (2018). Case study – Gaps in access to social protection for people working under civil law contracts in Poland. Institute for Structural Research, Warsaw.
- Ministerstwo Finansów (2018). Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2017 rok. Warszawa.
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2014). The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries. OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing.
- Sawulski, J. (2017). Czy Polska jest państwem opiekuńczym? IBS Policy Paper 2/2017, Warszawa.

Jakub Sawulski

Instytut Badań Strukturalnych
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: jakub.sawulski@ibs.org.pl

Informacje dodatkowe

Dziękuję Janowi Rutkowskiemu za pomocne uwagi i komentarze. Dziękuję także Anecie Kiełczewskiej za pomoc w opracowaniu niektórych danych statystycznych.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autora i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Opracowanie własne na podstawie danych liczbowych Ministerstwa Finansów, Eurostat i OECD. Instytucje te nie ponoszą odpowiedzialności za przedstawione wyniki i wnioski.

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

O IBS

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl.

IBS Policy Paper 1/2019

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)