

Sukces podatku liniowego na Słowacji?

Właśnie opublikowana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) analiza reform podatkowych na Słowacji skłania do refleksji nad wnioskami z niej płynącymi dla Polski, w szczególności dotyczących efektów wprowadzenia tzw. podatku liniowego. Okazuje się, że wnioski te stoją w wyraźnej sprzeczności z często powtarzаныmi opiniami na temat podatku liniowego.

Po pierwsze, przedstawione przez MFW dane pokazuje, że słowacki tzw. podatek liniowy (tak zwany, bo zważywszy na kwotę wolną od podatku, jest to podatek progresywny o jednej stawce podatkowej) tak naprawdę „za siebie nie zapłacił”. Wbrew zwolennikom krzywej Laffera, w rzeczywistości przyniósł on dochody budżetowe w 2004 roku o ponad 20% niższe niż rok wcześniej. Spadek budżetowych dochodów jest tym bardziej znaczący, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że gospodarka słowacka w zeszłym roku rozwijała się w tempie ponad 5 procent, co w normalnych warunkach powinno się bezpośrednio przełożyć na wyższe dochody budżetu. W tym kontekście, warto również wspomnieć o niedawno opublikowanych wynikach badań MFW nad wpływem podatku liniowego na wysokość dochodów podatkowych w Rosji. Ekonomiści MFW stwierdzają, znowu przeciwnie do ugruntowanych w Polsce opinii, iż szybki wzrost wpływów podatkowych nie był związany ze wprowadzeniem podatku liniowego, ale z szybkim wzrostem gospodarczym napędzanym przez wysokie ceny ropy i pomyślną koniunkturę odziedziczoną po kryzysie z 1998 roku.

Prawdą jest jednak, że reforma podatkowa na Słowacji przyniosła wyższe ogólne dochody podatkowe. Wynika to jednak nie z wprowadzenia podatku liniowego i obniżenia ciężaru opodatkowania według zasady „niższe podatki, wyższe wpływy”, ale przeciwnie, z podwyższenia opodatkowania poprzez podniesienie efektywnej stawki podatku VAT z około 16% w 2003 na 19% w 2004 roku.

Po drugie, podatek liniowy, przynajmniej dotychczas, nie wpłynął na zwiększenie podaży pracy. Stało się najprawdopodobniej za sprawą znanego efektu substytucji, zgodnie, z którym podatnicy, po osiągnięciu oczekiwanego wyższego poziomu dochodu, zamiast więcej pracować wolą mieć więcej czasu wolnego po to by wykorzystać dodatkowe dochody. Jak pokazuje przykład Słowacji, to czy przeważy efekt dochodowy, skłaniający podatników do zwiększenia podaży pracy, czy efekt substytucyjny zależy nie tylko od stawek podatku od dochodów osobistych (PIT), ale również od wielkości składek na ubezpieczenia społeczne, jak i wielkości i struktury popytu na siłę roboczą.

Po trzecie, wprowadzenie podatku liniowego nie wpłynęło na spadek bezrobocia. Przeciwnie, bezrobocie minimalnie wzrosło do poziomu prawie 18 procent pod koniec zeszłego roku. Wzrost bezrobocia można wyjaśnić zarówno niedostosowaniem strukturalnym słowackiej siły roboczej do wymagań rynku pracy (nie każdy np. ma odpowiednie kwalifikacje, aby pracować w wysoce zautomatyzowanym przemyśle motoryzacyjnym), niską mobilnością, jak i wysokim obciążeniem słowackim odpowiednikiem ZUS-u. Co ciekawe, ten ostatni, mimo, iż został obniżony z 51% w 2003 roku do 48.6% w 2004 roku, jest nadal wyższy niż w Polsce. Wygląda więc na to, że

drastyczne obniżenie dochodów z podatków dochodowych uniemożliwiło równoczesne obniżenie kosztów pracy. W tym kontekście zasadne wydaje się więc pytanie, czy zamiast obniżać stawki podatkowe do 19%, nie warto byłoby obniżyć je o trochę mniej tak, aby dzięki wygospodarowanym środkom bardziej zredukować obciążenie ZUS-em. Dokonując jednak takiej a nie innej reformy podatkowej, słowacki minister finansów zdaje się dawać do zrozumienia, iż dla rozwoju tamtejszej gospodarki ważniejsze jest obniżenie podatków dochodowych dla zachęcenia napływu kapitału, niż obniżenie ZUS-u w zamian za niepewne efekty zwiększenia zatrudnienia (bądź co bądź, mimo spadku stawki ZUS-u, bezrobocie na wzrosło. Notabene, spadły również ogólne wpływy ze składek). Czy w polskim kontekście obniżka ZUS-u mogła być podobnie nieefektywna?

Po czwarte wreszcie, nie ma dowodów na to (przynajmniej nie znajduje ich MFW), że podatek liniowy wpłynął na przyspieszenie wzrostu gospodarczego. W 2004 roku był on tylko nieznacznie wyższy rok niż wcześniej. Według ekonomistów MFW, głównym źródłem szybkiego wzrostu gospodarczego na Słowacji były przede wszystkim zmiany w strukturze gospodarki oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Może to jednak podatek liniowy wpłynął na zwiększenie napływu zagranicznego kapitału? Wydaje się to być wątpliwe, biorąc pod uwagę fakt, iż inwestorzy zagraniczni zwracają głównie uwagę na wysokość podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT) a nie na podatek PIT. Ponadto z badań Banku Światowego na temat czynników determinujących napływ zagranicznych inwestycji wynika, iż to nie wysokość podatków jest najważniejsza dla potencjalnych inwestorów, ale jakość infrastruktury, sprawność sądów i dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej. Jeżeli jednak w jakiś sposób słowacka reforma podatkowa wpłynęła na wzrost, to miała ona wpływ zupełnie pośredni, polegający na pozytywnym efekcie „public relations”. Reforma podatkowa, bowiem pozwoliła Słowacji bodaj po raz pierwszy historii znaleźć się na czołówkach światowych gazet, co zachęciło globalnych inwestorów do zwrócenia na nią uwagi. Dopóki jednak nasi południowi sąsiedzi będą w modzie, taki sam efekt innym krajom będzie trudno powtórzyć.

Słowacka reforma podatkowa miała również wpływ na nierówności dochodowe. Raport MFW zwraca uwagę na fakt, iż wprowadzenie podatku liniowego znacznie obniżyło poziom progresji podatkowej. W konsekwencji, biorąc pod uwagę wszystkie obciążenia podatkowe, włączając w to składki na ZUS, MFW przyznaje, że dla niektórych podatników stawka podatkowa stała się regresywna, tzn. jako procent dochodów łożonych na funkcjonowanie państwa, część najlepiej zarabiających Słowaków płaci teraz mniej niż ich biedniejsi rodacy.

Nie wiadomo również czy podatek liniowy wpłynął na obniżenie kosztów poboru podatków, bo brak jest jeszcze odpowiednich danych. Obniżka kosztów działania administracji podatkowej jest jednak możliwa, głównie ze względu na fakt, iż przy okazji reformy zlikwidowano praktycznie wszystkie ulgi i zwolnienia, kontrola których stanowiła duży ciężar dla aparatu skarbowego. Zważywszy jednak na fakt, że zarówno na Słowacji, jak i w Polsce, całkowite koszty poboru podatków wahają się wokół 0.5% PKB, nawet 20% podniesienie efektywności poboru PIT-u nie przyniosłoby więcej niż skromne 0.1% PKB oszczędności. O wiele większe efekty ma jednak szanse przynieść ujednoczenie stawki VAT, głównie dzięki zamknięciu furtki dla przestępstw podatkowych.

Likwidacja ulg i zwolnień wpłynęła również na znaczne uproszczenie podatku. Ale ulgi i zwolnienia można tak samo skutecznie zlikwidować w ramach podatku progresywnego. Podobnie jak na Słowacji, gdyby w Polsce zlikwidowany wszystkie ulgi i zwolnienia podatkowe, z punktu widzenia prostoty jedyną różnicą przy wypełnianiu corocznego PIT-u pomiędzy podatkiem progresywnym a liniowym byłoby jedno dodatkowe działanie na kalkulatorze w przypadku 5 procent polskich podatników. Dla pozostałych 95 procent podatników, znajdujących się w pierwszym przedziale podatkowym, nie byłoby żadnej różnicy pomiędzy obydwooma podatkami.

Powyższa analiza słowackiej reformy podatkowej wskazuje na to, że albo za wcześnie jeszcze na jej pełną ocenę albo, że - co bardziej prawdopodobne - wpływ podatku liniowego na rozwój gospodarczy był do tej pory znacznie przeceniany. Biorąc za przykład Słowację i Rosję widać wyraźnie, iż znaczenie podatku liniowego dla wzrostu było znikome. Dalsza dogłębna analiza słowackich reform jest jednak bardzo potrzebna, i to nie tylko dotycząca zmian podatkowych, ale i równie ważnych reform strukturalnych i systemu opieki społecznej. Wśród tych ostatnich, na szczególną uwagę zasługuje reforma systemu zasiłków socjalnych i wprowadzenie zasiłku aktywizacyjnego, która przyczyniła się podniesienia skłonności pobierających zasiłki i świadczenia społeczne do podjęcia pracy oraz ograniczyła nadużycia. To właśnie w głębokich reformach strukturalnych i społecznych można upatrywać źródeł dalszego szybkiego wzrostu gospodarczego na Słowacji. Czy na takie reformy stać również i Polskę?

Dr Marcin Piątkowski

Autor jest pracownikiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego w Waszyngtonie. Treść artykułu przedstawia jego osobiste poglądy.