

# Fiskalizm w Unii Europejskiej

## Fiscalism in the European Union

*Magdalena Dynus\**

pierwsza wersja: 26 kwietnia 2006 r., ostateczna wersja: 22 lutego 2007 r., akceptacja: 27 lutego 2007 r.

### Streszczenie

Nadmierny fiskalizm uznawany jest za jeden z głównych czynników hamujących rozwój gospodarczy, obniżających konkurencyjność i utrudniających rozwiązywanie nabrzmiałych problemów społeczno-gospodarczych, z jakimi boryka się większość europejskich krajów. Jednak na razie tylko nieliczne zdecydowały się na niepopularne politycznie ograniczanie udziału sektora publicznego w gospodarce, co skutkuje osiągnięciem wyższych stóp wzrostu gospodarczego, a tym samym wyższego poziomu zamożności swych mieszkańców i w rezultacie zwiększeniem zdolności do radzenia sobie ze zjawiskami kryzysowymi.

**Słowa kluczowe:** fiskalizm, podatki, szara strefa

### Abstract

Excessive fiscalism is one the main factors hindering the economic growth, decreasing the competitiveness and impeding the solution of burning social and economic problems which afflict most of the European countries.

So far, however, only a few of them have decided to take the politically unpopular step of reducing the public sector's involvement in the economy, which results in achieving higher economic growth rates and higher level of income and consequently increases the capability of overcoming crisis phenomena.

**Keywords:** fiscalism, taxes, shadow economy

**JEL:** E26, E62, H21

\* Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Katedra Finansów i Bankowości, Wyższa Szkoła Menedżerska w Świeciu, e-mail: Magdalena.Dynus@umk.pl

## Wprowadzenie

Zjednoczona Europa za chwilę będzie obchodzić półwiecze procesu integracyjnego – Europejska Wspólnota Gospodarcza została powołana na mocy Traktatów Rzymskich z 1957 r. Wciąż jednak nie udało się zlikwidować dystansu pod względem poziomu rozwoju do gospodarki amerykańskiej. Co gorsza, boryka się z coraz bardziej nabrzmiałymi, od lat nierozwiązanymi problemami strukturalnymi, które uniemożliwiają europejskiej gospodarce wejście na ścieżkę dynamicznego wzrostu gospodarczego, a przede wszystkim walkę z wysokim bezrobociem.

Postępująca likwidacja barier dzielących rynki krajów europejskich przyczynia się do zaostrzenia konkurencji i poprawy wydajności pracy. Nie jest to jednak w stanie zrekompenzować sztywności europejskich rynków pracy, głębokiej segmentacji, niewystarczającej płynności, głębokości i otwarcia rynków finansowych większości państw Unii Europejskiej, dużej ingerencji państwa w dochody podmiotów prywatnych, nadmiernie przeciążonych finansów publicznych, szczególnie w obliczu coraz szybszego postępu technicznego oraz rosnącego problemu starzenia się społeczeństwa europejskiego.

Gospodarki krajów europejskich cechuje wyższy stopień interwencjonizmu państwowego aniżeli amerykańską i japońską – znacznie większa część wytwarzanego przez nie dochodu przechodzi przez system finansów publicznych (średnio o 1/3 – por. wykresy 1, 2). Oznacza to, niestety, mniej efektywne wykorzystanie ich potencjału, a więc niższy dobrobyt mieszkańców i większe trudności w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych.

## Racjonalny a nadmierny fiskalizm

Pojęcie fiskalizmu ma wydźwięk pejoratywny. Każdy chciałby płacić mniejsze podatki lub nie płacić ich w ogóle. Ponadto istnieje wiele wątpliwości co do racjonalności sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy, pochodzących głównie z obciążeń podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne. Dodatkowo potęguje to negatywne nastawienie do obciążeń fiskalnych. Podmioty prywatne z natury rzeczy zawsze narzekają na nadmierne obciążenia fiskalne, a poszczególne dziedziny wspierane z publicznych środków skarżą się na niedofinansowanie. Dlatego granica między racjonalnym a nadmiernym poziomem fiskalizmu jest trudna do wyznaczenia. Trudności te wynikają z odmiennego wpływu różnych rodzajów wydatków publicznych i podatków na długofalowy wzrost gospodarki.

Skutki nadmiernego fiskalizmu są dla gospodarci bardzo bolesne – oznaczają niższe tempo rozwoju gospodarczego, a więc ograniczone możliwości radze-

nia sobie z problemami społeczno-gospodarczymi. O racjonalnym poziomie fiskalizmu można więc mówić, gdy skala ingerencji władz publicznych w dochody podmiotów gospodarczych umożliwia zaspokojenie niewygórowanych potrzeb władz publicznych w zakresie dochodów i jednocześnie pozwala funkcjonować oraz rozwijać się podmiotom gospodarczym, a gospodarstwu domowemu zaspokajając potrzeby konsumpcyjne na przyzwoitym poziomie, tworząc warunki do oszczędzania, co w skali makro daje podstawy trwałego wzrostu gospodarczego (Owsiak 2005, s. 366).

## Pomiar fiskalizmu

Ze względu na płynną granicę i silne zróżnicowanie poszczególnych gospodarek trudno jednoznacznie ocenić, czy w danym kraju mamy do czynienia z nadmiernym fiskalizmem. Zdecydowanie łatwiej porównać poziom fiskalizmu w danym kraju z jego skalą w innych państwach. Wykorzystuje się do tego takie mierniki, jak:

- wysokość stawek podatkowych,
- poziom obciążeń fiskalnych<sup>1</sup> w stosunku do PKB,
- zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB,
- stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi,
- budowa skal podatkowych,
- różnice między nominalną a efektywną stopą opodatkowania,
- zakres występowania szarej strefy w gospodarce.

Niestety z powodu braku wiarygodnych i porównywalnych danych dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej niemożliwa jest wyczerpująca ocena porównawcza niektórych poruszanych aspektów. Jest to w dużej mierze konsekwencją funkcjonowania zróżnicowanych systemów obciążeń fiskalnych w Europie. To jedna z tych dziedzin, w przypadku których członkowie UE wciąż nie są zdecydowani na ich zbliżanie.

## Wysokość stawek podatkowych

Stawki podstawowych podatków istotnie wpływają na konkurencyjność podmiotów z poszczególnych

<sup>1</sup> Obciążenia fiskalne – główne daniny publiczne, dające najwyższe dochody publiczne, a więc podatki bezpośrednie (PIT, CIT, podatek od zysków z inwestycji kapitałowych), podatki pośrednie (VAT, akcyza) oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Na dochody zaś całego sektora finansów publicznych (por. następny miernik fiskalizmu – zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB) składają się w Polsce ponadto m.in. wpływy z ceł, dochody z majątku Skarbu Państwa, wpływy z zysku NBP, wpływy z opłaty skarbowej i administracyjnej, podatków od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, od nieruchomości, czy podatku rolnego i leśnego.

**Tabela 1. Podstawowe stawki podatku VAT oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w krajach Unii Europejskiej (w %, stan na 2005 r.).**

Kraj	VAT	CIT	Kraj	VAT	CIT
Austria	20	25	Cypr	15	10
Belgia	21	33,99	Czechy	19	26
Dania	25	30	Estonia	18	0
Finlandia	22	26	Litwa	18	15
Francja	19,6	33,83	Łotwa	18	15
Grecja	19	24/32	Malta	18	35
Hiszpania	16	35	Polska	22	19
Holandia	19	27/31,5	Słowacja	19	19
Irlandia	21	12,5	Słowenia	20	25
Luksemburg	15	30,38	Węgry	25	16
Niemcy	16	38,31			
Portugalia	21	27,5			
Szwecja	25	28			
Wielka Brytania	17,5	30			
Włochy	20	37,25			

Źródło: Europäische Kommission (2005, s. 30-34), KPMG International (2005, s. 2-3).

krajów na wspólnym rynku, gdzie nie obowiązują żadne środki ochrony rodzimej produkcji. Wyższe podatki z jednej strony oznaczają wprawdzie lepszą sytuację finansów publicznych w kraju, z drugiej jednak strony obniżają zyskowność podmiotów, a więc również ich możliwości rozwojowe, wpływając tym samym na zmniejszenie wpływów podatkowych w następnych okresach. Wyższe podatki zniechęcają ponadto do intensyfikacji działalności gospodarczej, skutkują więc niższym niż możliwy wzrostem gospodarczym, a także ucieczką w szarą strefę.

W zakresie podatku dochodowego od osób prawnych obserwuje się w UE istotne zróżnicowanie między Piętnastką a nowymi państwami członkowskimi. Większość nowych członków UE ma dużo niższe stawki CIT – na poziomie kilkunastu procent, a więc średnio nawet o połowę niższym niż kraje Piętnastki. W zakresie podatku VAT nie ma takich dysproporcji – por. tabela 1.

Stawka CIT w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE należy do niższych. Jednak pod względem poziomu podatku VAT Polska plasuje się w czołowie państw UE, co istotnie wpływa na ceny polskich produktów na unijnym rynku.

Najwyższe stawki CIT (powyżej 30%) obowiązują w Niemczech, Włoszech, Hiszpanii, Belgii i Francji, ale także na Malcie. Szczególnie preferencyjne rozwiązanie w tym zakresie obowiązuje w Estonii – występuje tam zerowa stawka CIT. Dogodny poziom podatku dochodowego od osób prawnych ma także Cypr (10%) oraz Litwa i Łotwa (15%).

### Poziom obciążeń fiskalnych w stosunku do PKB

Poza podatkami istotnym obciążeniem fiskalnym są ubezpieczenia społeczne. Potęgują one niechęć do instytucji finansów publicznych i poszukiwanie rozwiązań pozwalających ograniczyć wielkość odprowadzanych obciążeń fiskalnych. Wobec procesu starzenia się

społeczeństwa europejskiego i rosnącej wydajności pracy skala ubezpieczeń społecznych prawdopodobnie będzie jednak rosła, zwłaszcza w sytuacji nadwężonych finansów publicznych w większości krajów UE.

Najwyższy poziom łącznych obciążeń fiskalnych w krajach rozszerzonej Unii Europejskiej obowiązuje w Szwecji i Danii, najniższy zaś na Litwie, Łotwie, ale także Słowacji i w Irlandii (por. tabela 2). Znamienne różnicą struktury opodatkowania w nowych krajach członkowskich Unii w porównaniu z Piętnastką jest dużo większe znaczenie (o około 1/3) podatków pośrednich w tworzeniu dochodów publicznych – w nowych państwach Unii stanowią one średnio 40% obciążeń fiskalnych, w krajach Piętnastki – około 30%.

W większości państw UE w latach 2000–2004 poziom obciążeń fiskalnych w relacji do PKB nieznacznie się obniżył – średnio z 41,4% do 40%. Największy spadek nastąpił na Słowacji, w Holandii, Niemczech, Grecji i Finlandii (o 7–9%), a najwyższy wzrost na Malcie (o 20%), Cyprze (o 9%) i w Czechach (o 6%). Mimo wzrostu dochodów publicznych z tytułu obciążeń fiskalnych w tych krajach, wciąż należą one do państw UE o relatywnie niższym poziomie tych dochodów. W ostatnich latach obserwuje się też wzrost znaczenia podatków pośrednich wśród dochodów publicznych oraz spadek podatków bezpośrednich – wpływy z podatków pośrednich stanowiły w UE w 2004 r. średnio 33,8% ogółu obciążeń fiskalnych (w 2000 r. było to 32,6%), z bezpośrednich z kolei 31,3% (w 2000 r. 33,3%).

Polska z obciążeniami fiskalnymi w relacji do PKB na poziomie 33,7% należy do państw UE o niższym poziomie tych obciążeń. Niepokoi jednak fakt, że w porównaniu z krajami Piętnastki Polska ma wprawdzie dość niskie obciążenia, ale na tle nowych członków UE są one wysokie, co łączy się z wieloma konsekwencjami dla konkurencyjności polskiej gospodarki i perspektyw zmniejszenia dystansu do krajów wysoko rozwiniętych.

Tabela 2. *Poziom oraz struktura obciążeń fiskalnych w krajach Unii Europejskiej*

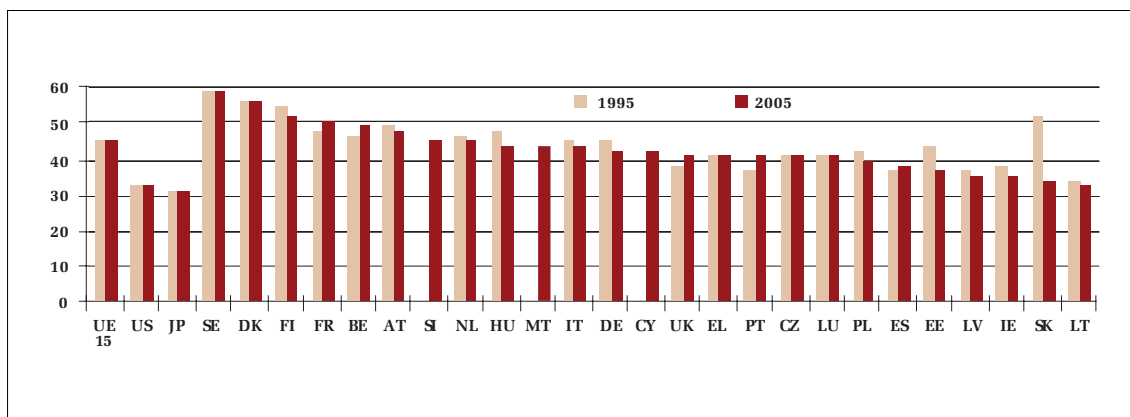
	Obciążenia fiskalne ogółem		Podatki bezpośrednie		Podatki pośrednie		Ubezpieczenia społeczne	
	jako % PKB				jako % ogółu obciążeń			
	2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
UE 25	41,4	40,0	33,3	31,3	32,6	33,8	34,1	35,0
Strefa euro	41,9	40,3	30,3	28,3	31,7	33,0	37,9	38,7
Szwecja	53,5	50,9	41,5	38,1	30,5	33,2	28,0	28,7
Dania	49,9	49,7	60,7	60,6	34,1	35,2	5,2	4,2
Belgia	46,3	46,3	36,9	36,3	27,9	28,1	35,2	35,6
Francja	45,1	44,5	26,6	24,9	33,7	34,4	39,7	40,7
Austria	44,1	43,9	29,7	30,3	32,7	33,0	37,6	36,7
Finlandia	47,1	43,9	45,2	40,5	28,9	31,9	25,9	27,6
Włochy	41,8	41,0	34,4	33,4	35,2	35,1	30,4	31,5
Luksemburg	40,5	40,7	38,0	34,2	34,3	35,6	27,7	30,2
Słowenia	38,8	39,7	19,3	21,2	42,0	41,1	38,7	37,8
Niemcy	42,5	39,5	28,9	25,3	28,0	29,6	43,1	45,1
Węgry	39,4	39,0	24,9	23,6	41,4	41,5	33,8	34,9
Holandia	41,3	38,0	29,3	27,6	29,3	32,9	41,4	39,5
Grecja	40,0	37,3	27,0	23,6	38,0	37,3	35,0	39,1
Wlk. Brytania	37,9	37,0	43,8	42,2	35,9	35,7	20,3	22,2
Czechy	34,4	36,4	24,4	25,8	33,4	32,4	42,2	41,8
Malta	30,2	36,3	31,1	33,6	43,0	43,0	25,8	23,4
Portugalia	34,7	35,5	28,2	24,5	38,9	40,3	32,9	35,2
Hiszpania	34,5	35,1	29,6	29,1	33,0	33,9	37,4	37,0
<b>Polska</b>	<b>35,6</b>	<b>33,7</b>	<b>20,2</b>	<b>19,0</b>	<b>40,4</b>	<b>39,5</b>	<b>39,3</b>	<b>41,5</b>
Cypr	30,5	33,3	36,4	24,3	41,6	52,0	22,0	23,7
Estonia	32,6	32,5	24,8	26,2	39,6	39,4	35,6	34,5
Irlandia	32,0	31,4	41,6	39,2	40,9	41,4	17,5	19,4
Słowacja	34,4	31,2	22,1	19,6	37,8	40,7	40,1	39,7
Łotwa	29,8	28,6	24,5	27,6	41,3	41,3	34,2	31,1
Litwa	30,4	28,6	27,6	30,8	41,4	38,8	30,9	30,4

Źródło: *European Communities (2006)*.

### Zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB

Łączna wartość wszystkich dochodów i wydatków publicznych wyznacza całkowity zakres ingerencji systemu finansów publicznych w gospodarkę. Wyższy poziom dochodów i wydatków publicznych w

stosunku do PKB oznacza większy udział państwa w gospodarce, czyli mniej sektora prywatnego i konkurencji z jego strony, bez czego nie byłoby presji na wzrost jakości i wydajności. To sektor prywatny, nastawiony na zysk, wymusza wzrost wydajności, racjonalizację kosztów, postęp techniczny. W sektorze finansów publicznych podziału dochodów nie doko-

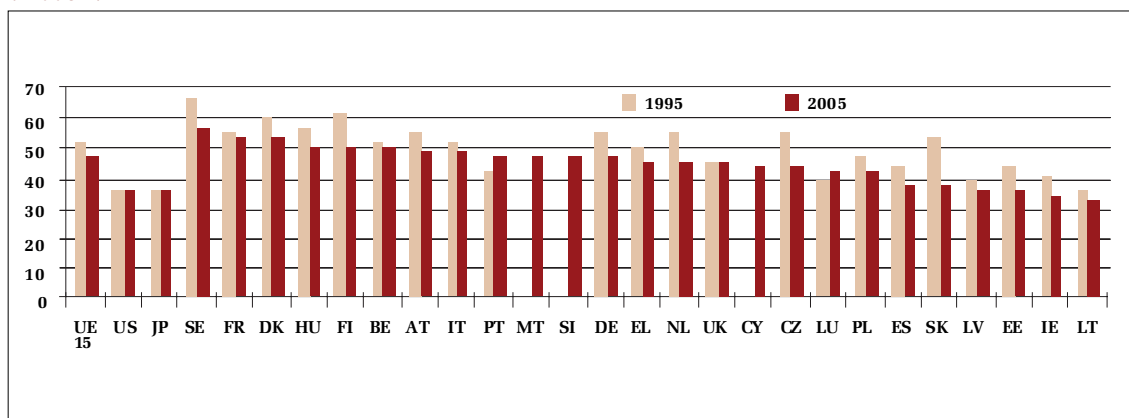
Wykres 1. *Relacja dochodów publicznych do PKB w krajach UE oraz w USA i Japonii w 1995 i 2005 r.\**

\* W przypadku Słowenii, Malty i Cypru dane za 1998 r., a nie za 1995 r.

SE: Szwecja, DK: Dania, FI: Finlandia, BE: Belgia, FR: Francja, AT: Austria, SI: Słowenia, IT: Włochy, LU: Luksemburg, NL: Holandia, HU: Węgry, MT: Malta, PT: Portugalia, EL: Grecja, DE: Niemcy, CZ: Czechy, PL: Polska, UK: Zjednoczone Królestwo, CY: Cypr, ES: Hiszpania, EE: Estonia, SK: Słowacja, IE: Irlandia, LV: Litwa, LT: Łotwa, US: USA, JP: Japonia

Źródło: *Eurostat (2006c)*, dane dla USA i Japonii za lata 2004-2005: *OECD (2006)*.

Wykres 2. Relacja wydatków publicznych do PKB w krajach UE oraz w USA i Japonii w 1995 i 2005 r.\*



\* W przypadku Słowenii, Malty i Cypru dane za 1998 r., a nie za 1995 r.

Źródło: Eurostat (2006b), dane dla USA i Japonii za lata 2004-2005: OECD (2006).

nuje mechanizm rynkowy, przez co jest on z natury mniej efektywny.

W krajach Unii Europejskiej przez system finansów publicznych przechodzi prawie połowa PKB – por. wykresy 1 i 2. W 2005 r. dochody publiczne stanowiły średnio 44,9% PKB rozszerzonej UE (25), wydatki zaś 47,2%.

Do państw Unii o najwyższym poziomie redystrybucji należą Szwecja i Dania – dochody publiczne sięgają tam prawie 60% PKB. Wysoki poziom dochodów publicznych (około 50% PKB) utrzymuje się też w Finlandii, Francji, Belgii i Austrii. Najniższy poziom dochodów publicznych w relacji do PKB – prawie dwa razy niższy niż w Szwecji czy Danii, krajach o najwyższym zakresie ingerencji finansów publicznych w gospodarkę – występuje na Litwie (33%) oraz w Irlandii (35%).

Średni poziom relacji dochodów publicznych do PKB w krajach Piętnastki utrzymuje się od kilkunastu lat na stabilnym poziomie około 45%. Dla 25 krajów rozszerzonej Unii średnia ta praktycznie jest taka sama jak dla 15 państw UE sprzed rozszerzenia – w 2005 r. było to odpowiednio 44,9% (UE 25) i 45,1% (UE 15). Jednak zakres redystrybucji w poszczególnych krajach zmieniał się w minionej dekadzie w różnych kierunkach – relacja dochodów publicznych do PKB w niektórych krajach była ograniczana (najbardziej na Słowacji i w Estonii, ale w mniejszym stopniu także w Irlandii czy Austrii), w innych natomiast wprowadzie nieznacznie, zwiększana (w Portugalii, Wielkiej Brytanii, czy Francji i Belgii).

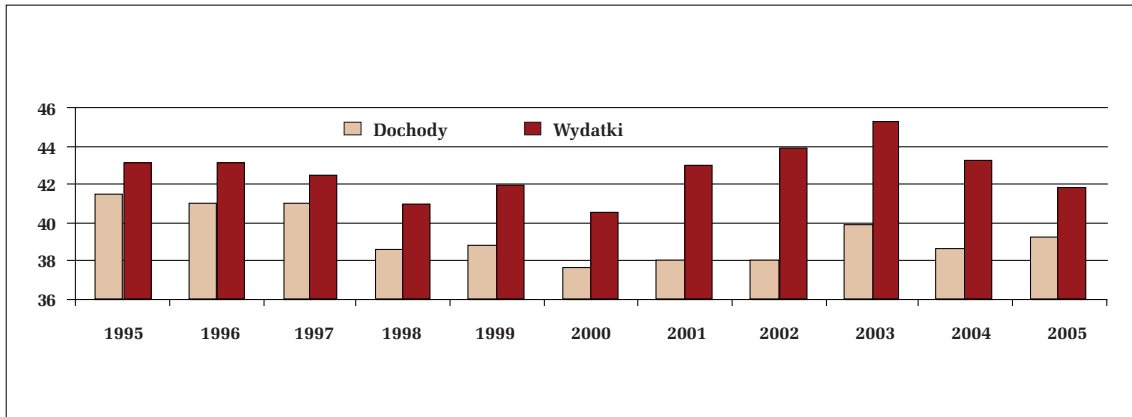
Po stronie wydatków można zaobserwować większe zmiany na plus – por. wykres 2. Zdecydowana większość państw UE w ciągu minionej dekady istotnie ograniczyła wielkość wydatków publicznych w

odniesieniu do PKB. W rezultacie obniżyła się relacja wydatków publicznych do PKB całej Piętnastki z 52,6% w 1995 r. do 47,4% w 2005 r. Relacja wydatków publicznych do PKB wszystkich państw rozszerzonej UE (25) wyniosła w 2005 r. 47,2%. Największych cięć wydatków dokonały w analizowanym okresie Słowacja (ograniczyła relację wydatków publicznych do PKB o około 30%) oraz Szwecja, Finlandia, Estonia, Irlandia, Holandia i Niemcy (o kilkanaście procent).

W państwach Piętnastki (z wyjątkiem Irlandii) poziom dochodów i wydatków publicznych do PKB jest relatywnie wyższy niż u nowych członków UE. Nowi członkowie charakteryzują się ponadto sporym zróżnicowaniem w tym zakresie - np. na Litwie dochody publiczne stanowią tylko około 33% PKB, na Słowacji czy Łotwie około 35%, podczas gdy w Słowenii i na Węgrzech aż około 45%. Po stronie wydatków dysproporcje te są jeszcze większe – wydatki publiczne stanowią na Litwie niecałe 34% PKB, podczas gdy na Węgrzech prawie 51%, a na Malcie czy w Słowenii prawie 48%.

Polska z dochodami publicznymi na poziomie prawie 40% PKB i wydatkami stanowiącymi około 42% PKB plasuje się nieznacznie poniżej średniej unijnej. Niepokoi jednak fakt, że wraz z postępującą ekspansją fiskalną od 2001 r. rośnie zakres ingerencji systemu finansów publicznych w polską gospodarkę i na dodatek znacznie zwiększyła się nadwyżka wydatków na dochodami – por. wykres 3. Wniosków tych wcale nie zmienia niższy poziom deficytu sektora finansów publicznych w 2005 r., co jest wynikiem wyższego wzrostu gospodarczego i wyższych, niż szacowano, wpływów budżetowych z podatku VAT i CIT, a nie rezultatem racjonalizacji wydatków publicznych.

Wykres 3. Zakres redystrybucji finansów publicznych w Polsce w latach 1995-2005 (dochody i wydatki publiczne jako % PKB)



Źródło: GUS (2006).

Znamienny jest również fakt, że zakres redystrybucji finansów publicznych w Europie jest większy niż w wysoko rozwiniętych krajach spoza kontynentu. Zarówno w USA, jak i Japonii dochody publiczne od kilkunastu lat utrzymują się na stabilnym poziomie około 32-33% - por. wykresy 1 i 2.

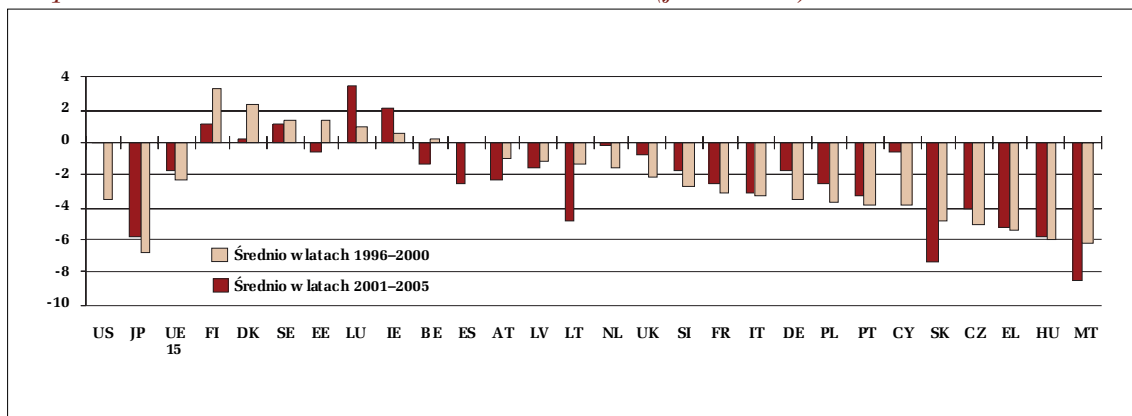
### Stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi

Większy deficyt może świadczyć o mniejszym fiskalizmie – państwo zamiast zwiększać obciążenia fiskalne dla pokrycia wydatków decyduje się na zaciągnięcie zobowiązań. Deficyt wymaga jednak znalezienia źródeł jego finansowania, co oznacza odciąganie kapitału z sektora prywatnego (przez co mniej zostaje go na inwestycje), a zatem podnosi jego koszt, przyczyniając się do obniżenia tempa rozwoju gospodarczego.

Korzystanie z zagranicznych źródeł finansowania powoduje zaś przyrost zadłużenia zagranicznego. Wpływa to na wiarygodność gospodarki, a więc zdolność do pozyskania kapitału z zagranicy także przez podmioty prywatne i koszt tego kapitału, a w rezultacie na tempo wzrostu gospodarczego.

Polska należy do państw UE o najwyższym poziomie deficytu sektora finansów publicznych – choć nie widać tego może wprost na wykresie 4. Jest to wynikiem różnic w metodzie liczenia – por. tabela 3. Polska wynegocjowała okres przejściowy do marca 2007 r. Do tego czasu może zaliczać Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE) do sektora finansów publicznych. Po tym terminie Polska będzie musiała klasyfikować OFE poza sektorem finansów publicznych. W obecnej sytuacji spowoduje to wzrost relacji deficytu sektora finansów publicznych do PKB o około 2 punkty pro-

Wykres 4. Przeciętny poziom salda sektora finansów publicznych w krajach UE oraz USA i Japonii w latach 1996-2000 oraz w latach 2001-2005 (jako % PKB)\*



\* Hiszpania w latach 2001-2005 miała zrównoważone saldo sektora finansów publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2006a), brakujące dane z lat 90. dla Estonii, Słowenii, Cypru, Malty i Węgier: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998).

**Tabela 3. Deficyt oraz dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2006\* z oraz uwzględnieniem bez uwzględniania OFE w sektorze (w % PKB)**

	2004	2005	2006
Deficyt sektora finansów publicznych (z OFE)	-3,8	-2,9	-2,6
Deficyt sektora finansów publicznych (bez OFE)	-5,6	-4,7	-4,6
Dług publiczny (z OFE)	41,9	42,5	45
Dług publiczny (bez OFE)	45,9	47,9	51,2

\* 2005 szacunek, 2006 prognoza.

Źródło: Ministerstwo Finansów (2005).

centowe oraz zwiększenie relacji długu sektora finansów publicznych do PKB o około 6 punktów procentowych – por. tabela 3. Potwierdza to, że Polska należy do krajów o najwyższym utrzymującym się deficycie sektora finansów publicznych (w relacji do PKB).

Wśród krajów UE o najwyższym deficycie sektora finansów publicznych poza Polską są Malta, Węgry, Grecja, ale także Czechy i Słowacja. Relatywnie niską dyscyplinę finansów publicznych w nowych państwach członkowskich tłumaczą częściowo mało precyzyjne zapisy Traktatu z Maastricht oraz Paktu Stabilności i Wzrostu. Nie definiują one bowiem jednoznacznie terminu przystąpienia nowych członków UE do strefy euro, nie precyzują także terminarza stopniowego wypełniania kryteriów konwergencji. Ponieważ jednak wszystkie te kraje (poza Polską) planują wkrótce przystąpić do strefy euro, nadmierna ekspansja fiskalna w większości z nich wzbudza zdziwienie i liczne obawy – zwłaszcza że od kilku lat Europa obserwuje niemoc polityki fiskalnej w Niemczech, Włoszech, Francji i Portugalii, co powinno być poglądowną lekcją na temat finansów publicznych w obliczu procesu integracji walutowej.

Deficytowe finanse państwa są od lat zjawiskiem powszechnym, jednak wzrasta liczba krajów, jak Finlandia, Luksemburg, Szwecja, Dania, Irlandia i Estonia, które regularnie wypracowują nadwyżki w swych finansach publicznych (Belgia od 2000 r. ma zrównoważony budżet).

### Budowa skal podatkowych

Wysoka progresywność skal podatkowych świadczy o wyższym poziomie fiskalizmu, zniechęca do intensyfikacji działalności gospodarczej, zabija kreatywność, postępek, promuje przeciętność, zachęca do uciekania w szarą strefę. Silnie progresywne i redystrybucyjne systemy podatkowe funkcjonujące w niektórych krajach UE osłabiają konkurencyjność ich gospodarek, generując wysokie koszty ekonomiczne i społeczne (Antczak 2003; Grecu 2004).

W Polsce poza podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT) progresywny charakter ma również podatek od spadków i darowizn.

W krajach Unii Europejskiej przeważa liniowe opodatkowanie w zakresie podatku CIT<sup>2</sup>, progresywne zaś w przypadku podatku PIT. Pierwszym krajem w Europie, który wprowadził liniowy podatek PIT (w 1994 r. – 26%) była Estonia. Za jej przykładem poszły szybko Litwa (1994 r., 33%) i Łotwa (1995 r., 25%); Słowacja zrobiła to dopiero w 2004 r. (19%)<sup>3</sup>.

Progresywnemu opodatkowaniu dochodów osób fizycznych należy jednak przyrzeć się bliżej, gdyż nominalne stawki PIT nie oddają rzeczywistego (efektywnego – por. następny akapit) obciążenia osób z poszczególnych progów podatkowych. Poza kwotą wolną oraz ulgami podatkowymi należy zwrócić uwagę przede wszystkim na składki na ubezpieczenia społeczne, które istotnie zwiększają, a w przypadku Polski bardzo spłaszczają całkowity ciężar fiskalny podatnika. W Polsce regresywny charakter składek na ubezpieczenia społeczne znacznie zmniejsza progresywność podatku PIT i powoduje, że system obciążeń fiskalnych dochodów z pracy jest wyjątkowo spłaszczony, a wśród osób o najwyższych dochodach wręcz regresywny. Najwyższe obciążenia dochodów z pracy mają osoby zarabiające 2,5-krotność przeciętnego wynagrodzenia (około 6 tys. zł miesięcznie) – aż 47%, podczas gdy np. osoby zarabiające 100 tys. zł miesięcznie odprowadzają w formie podatku PIT i składek na ubezpieczenia społeczne średnio 44% swych dochodów. Całkowite efektywne obciążenia dochodów z pracy charakteryzują się w Polsce bardzo małą progresją dla osób o niższych dochodach, są najwyższe dla osób o ich średnim poziomie, wykazują zaś tendencję malejącą w przypadku osób najlepiej zarabiających (Wojciechowski 2006).

### Różnice między nominalną a efektywną stopą opodatkowania

Duże różnice pomiędzy nominalnym a efektywnym opodatkowaniem są konsekwencją istnienia kwoty

<sup>2</sup> Klasyczna wersja progresji podatkowej w zakresie podatku CIT występuje w Wielkiej Brytanii oraz w Holandii – por. KPMG International (2005).

<sup>3</sup> Podatek liniowy PIT obowiązuje m.in. także w Rosji (13%, od 2001), Serbii (14%, od 2003), na Ukrainie (13%, od 2004), w Gruzji (12%, od 2005) i Rumunii (16%, od 2005).

Tabela 4. Efektywna przeciętna stawka podatkowa PIT w Polsce w latach 1994-2004 (w %)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
17,36	16,06	15,25	17,13	16,17	15,54	15,67	15,61	15,85	15,35	15,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów.

wolnej, licznych ulg, zwolnień podatkowych, które pozwalają zmniejszyć ciężar fiskalizmu. Ograniczają one wprawdzie ciężar podatkowy, ale jednocześnie powodują mniejszą przejrzystość przepisów podatkowych, stwarzają większe pole do nadużyć oraz skutkują niższymi wpływami podatkowymi i zmuszają do utrzymywania relatywnie wyższych stawek podatkowych, by zapewnić odpowiedni poziom wpływów budżetowych.

Przeciętny poziom efektywnego opodatkowania osób fizycznych w Polsce: 15,3% (por. tabela 4) potwierdza, że wprowadzenie klasycznej odmiany liniowego podatku PIT na proponowanym ostatnio poziomie 15% boleśnie odczułaby większość także biedniejszych podatników – czyli tych, których dochody nie wykraczają poza I próg podatkowy, a jest to prawie 95% wszystkich podatników. Klasyczny podatek liniowy oznacza bowiem brak ulg podatkowych i kwoty wolnej. Należy zaś pamiętać, że 15,3% to przeciętna efektywna stawka podatkowa, różna w poszczególnych progach podatkowych. W III progu w 2004 r. wyniosła średnio 28,7%, w II progu - 18,6%, a w I tylko 13,52%. Średnie efektywne opodatkowanie w I progu na poziomie 13,52% oznacza, że dla istotnej części spośród 95% podatników z I progu wprowadzenie podatku liniowego PIT na proponowanym poziomie 15% byłoby niekorzystne. Oznaczałoby bowiem wyższe opodatkowanie, a więc niższy poziom dochodów tej grupy społeczeństwa o prawie 1,5 punktu procentowego (czyli o ponad 1,7%). To zaś oznacza, że aby najbiedniejsi podatnicy – ci, których dochody nie wykraczają poza I próg podatkowy – nie stracili na wprowadzeniu podatku liniowego, musiałby on wynosić nie więcej niż 13,52%. Ten poziom mógłby jednak okazać się zbyt niski z punktu widzenia pożądanego poziomu dochodów budżetowych z tego tytułu.

Przykład obniżenia stawki CIT pokazuje jednak, że nawet znaczne zredukowanie podatku (19% w miejsce wcześniejszej stawki 27%) nie musi oznaczać

mniejszych wpływów z jego tytułu. W 2005 r. były one większe niż w latach 1999 i 2001–2003, kiedy stawka CIT była o połowę wyższa niż obecnie (por. tabela 5).

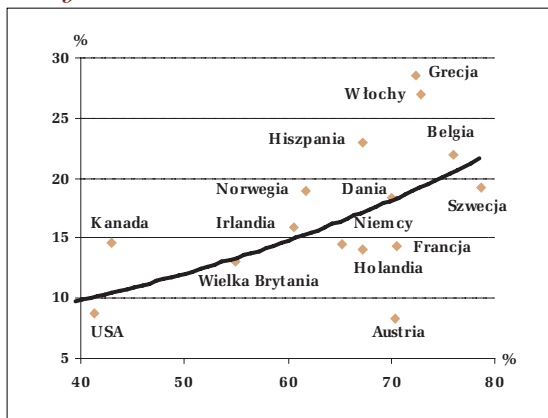
### Zakres występowania szarej strefy w gospodarce

Wysokie podatki, nadmierny fiskalizm prowokują do unikania oraz uchylania się od płacenia podatków, czyli do uciekania w szarą strefę.

Badania potwierdzają dodatnią zależność pomiędzy poziomem obciążeń fiskalnych a rozmiarami szarej strefy w gospodarce – por. wykres 5.

Niezwykle trudno oszacować wielkość szarej strefy – zaangażowani w niej starają się bowiem nie dopuścić do ich wykrycia. Jeszcze trudniej określić, w jakim stopniu wielkość szarej strefy wynika z nadmiernego fiskalizmu, a w jakim jest skutkiem uprawiania takich nielegalnych procederów jak handel

Wykres 5. Zależność pomiędzy wysokością obciążeń fiskalnych a wielkością szarej strefy – stan na koniec 1999 r.



Uwaga: oś X – łączna wysokość podstawowej stawki VAT, średniej stawki podatku dochodowego oraz składki na ubezpieczenia społeczne; oś Y – wielkość szarej strefy jako % PKB.

Źródło: Schneider (2002, s. 31, 33).

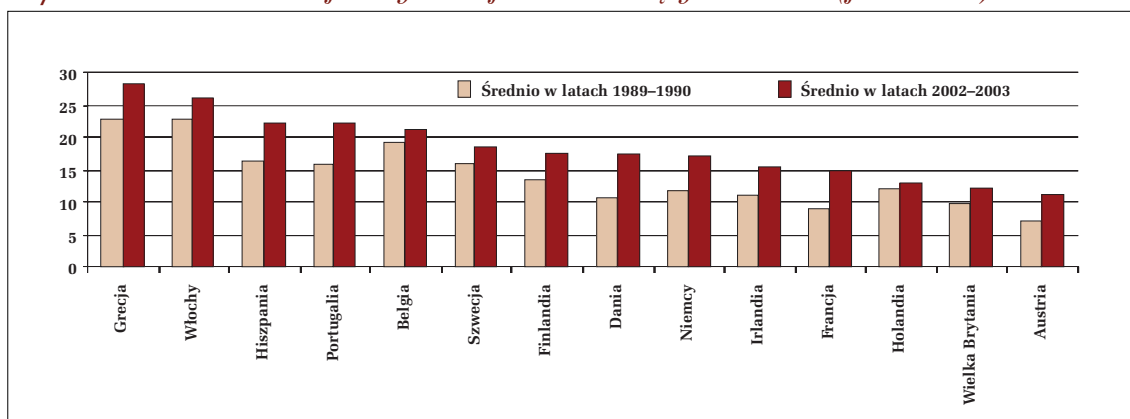
Tabela 5. Stawka CIT a wpływy budżetowe z jego tytułu w latach 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Stawka CIT (w %)	34	32	28	28	27	19	19
Wpływy z CIT (w mln zł)	15 060,4	16 786,7	13 272,3	14 988,2	14 212,6	13 071,7	15 742,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów.



Wykres 6. Wielkość szarej strefy w krajach UE należących do OECD (jako % PKB)



Źródło: dane z lat 1989-1990: Schneider (2005, s. 12), dane z lat 2002-2003: Schneider (2004, s. 12).

narkotykami, bronią czy pranie brudnych pieniędzy, albo wynikiem wysokich wymagań z zakresu ochrony i bezpieczeństwa pracy. Pomimo oczywistych ogromnych strat budżetu państwa w konsekwencji istnienia szarej strefy powszechnie wiadomo, że szara strefa dynamizuje gospodarkę, daje pracę i dochody milionom ludzi<sup>4</sup>.

Wiedza na ten temat jest jednak niezwykle potrzebna, pozwala bowiem lepiej prowadzić politykę społeczno-gospodarczą w kraju, zmierzającą do zwiększenia efektywności wykorzystania jego potencjału. Szacuje się, że w krajach rozwijających się rozmiary szarej strefy sięgają 35-44% PKB, w krajach przechodzących transformację 21-30%, a w 21 rozwiniętych państwach OECD 14-16%.

W większości państw szara strefa rozszerza się dość gwałtownie – w ciągu minionej dekady zwiększyła się średnio o 30%.

Wielkość szarej strefy w państwach Piętnastki wynosi średnio kilkanaście procent. Najniższy jej poziom notuje się w Austrii (10,9%), Wielkiej Brytanii i Holandii (niecałe 13%), najwyższy zaś w Grecji (28,2%) i Włoszech (25,7%), a także w Hiszpanii, Portugalii i Belgii (około 21-22%) – por. wykres 6<sup>5</sup>.

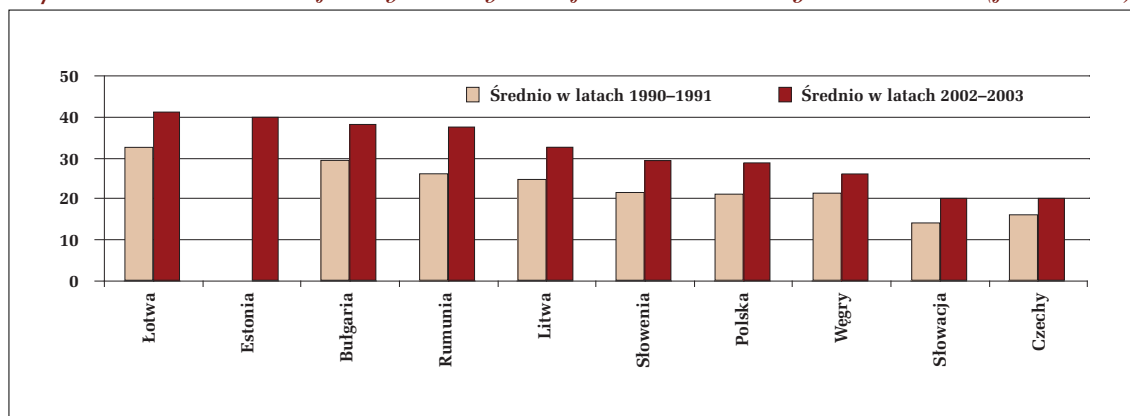
Niepokojący jest nie tylko wysoki udział szarej strefy w gospodarkach, ale i jej rozrost. Spośród państw Piętnastki największy przyrost szarej strefy w minionej dekadzie odnotowano we Francji, Danii i Austrii (o około 60%). Jest to tym bardziej znamienne, że w tym czasie szara strefa zwiększyła się przeciętnie o około 30%. W najmniejszym stopniu szara strefa rozszerzyła się w Holandii (o 6%), Belgii (o 9%) i Włoszech (o 13%)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Zauważalnie niższy poziom szarej strefy niż w krajach Piętnastki występuje w pozostałych państwach OECD – w USA szacowana jest ona na 8,4% PKB, w Szwajcarii na 9,4% PKB, w Japonii na 10,8% PKB.

<sup>6</sup> W pozostałych regionach świata szara strefa jest znacznie większa. Bardzo wysoki udział szarej strefy w tworzeniu PKB mają kraje byłego Związku Radzieckiego – w granicach 50-70% PKB. Najwyższy jej poziom jest w Gruzji

<sup>4</sup> Szerzej porównaj opracowania na temat szarej strefy pod kierunkiem Friedricha Schneidera (np. Schneider, Enste 2002).

Wykres 7. Wielkość szarej strefy w nowych krajach UE oraz w Bułgarii i Rumunii (jako % PKB)



Źródło: dane z lat 1990-1991: Schneider, Klinglmaier (2004, s. 19), dane z lat 2002-2003: Schneider (2004, s. 11).

Znacznie większą szarą strefę mają nowi członkowie Unii Europejskiej zwłaszcza Łotwa (41,3%) i Estonia (40,1%) (por. wykres 7), najmniejszą zaś Czechy (20,1%) i Słowacja (20,2%). Spośród tych państw największy wzrost szarej strefy w ciągu lat 90. XX w. zaobserwowano w Rumunii i Słowacji (o ponad 40%). Zatrudnienie w szarej strefie znajduje średnio 1/3 zasobów siły roboczej w poszczególnych krajach.

W Polsce szara strefa szacowana jest na 28,9% PKB. W ciągu minionej dekady zwiększyła aż o 36% (z 21,3%), a pracuje w niej ponad 1/5 Polaków (siły roboczej).

## Podsumowanie

Najszerszym miernikiem fiskalizmu jest zakres ingerencji finansów publicznych w PKB, czyli poziom dochodów i wydatków publicznych w relacji do PKB. Ujmuje on wszelkie obciążenia nakładane na podmioty gospodarcze, informując jednocześnie, jak duża część wytwarzanego dochodu przechodzi przez system finansów publicznych państwa. Najwyższy poziom fiskalizmu w krajach Unii Europejskiej występuje w Szwecji, Francji, Danii, Finlandii, Belgii i Austrii. Kraje te mają najwyższy poziom dochodów i wydatków publicznych do PKB (około 50–60%). Są to jednocześnie państwa o najwyższych stawkach po-

(68%), Azerbejdżanie (61,3%) i na Ukrainie (54,7%). W krajach tych w szarej strefie pracuje ponad połowa siły roboczej.

Podobnie wysoki poziom szarej strefy występuje w Afryce – szacuje się ją tam średnio na ponad 40% PKB. Najwyższa jej wielkość notowana jest w Zimbabwie, Tanzanii i Nigerii (około 60%), najniższa zaś w Republice Południowej Afryki (29,5%).

W krajach Ameryki Południowej szara strefa stanowi średnio także ponad 40% PKB. Najwyższy jej poziom występuje w Boliwii (68,3%) i Panamie (65,3%), najniższy zaś w Chile (20,9%). W większości państw kształtuje się ona na poziomie 30–50% PKB (szerzej por. Schneider, 2004b).

W Azji szara strefa wynosi średnio około 30% PKB. Najwyższa jest w Tajlandii, na Sri Lance i Filipinach (około 50% PKB), najniższa zaś w Singapurze (13,7%) i Hongkongu (17,2%).

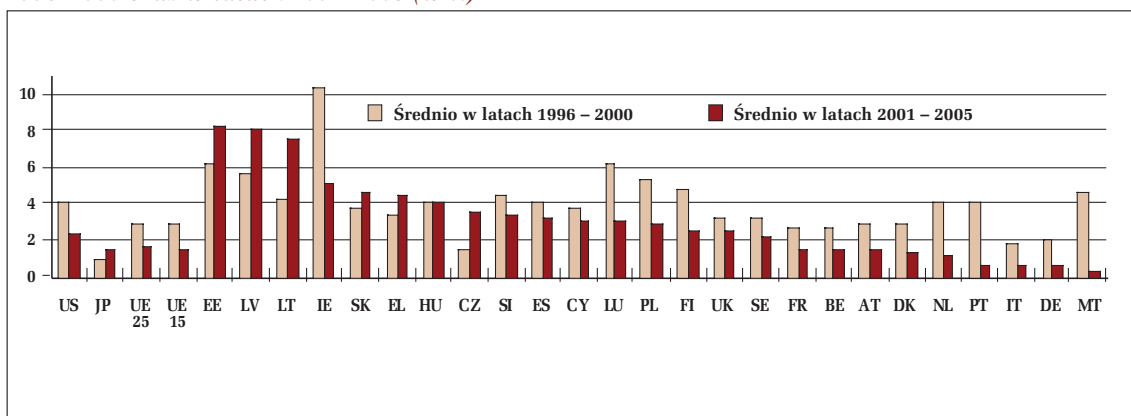
datków (VAT powyżej 20%, CIT około 30%) i najwyższych łącznych obciążeniach dochodów (w postaci podatków i składek na ubezpieczenia społeczne) – wpływy z nich stanowią tam od 44% do 51% PKB. W ostatnich latach w krajach tych (poza Francją) nastąpił jednak proces ograniczania wydatków publicznych (w relacji do PKB) – najsilniejszy w Szwecji i Finlandii. Państwa te wypracowują sukcesywnie nadwyżki budżetowe, co pozwala na redukcję zadłużenia publicznego, a więc i kosztów z nim związanych (w latach 1998–2005 Dania obniżyła dług publiczny z 56% PKB do 36%, Szwecja z 70% PKB do 50%, Belgia ze 119% PKB do 93%, a Finlandia z 49% PKB do 41%). Nie zmienia to jednak faktu, że państwa te wciąż należą do czołówki Unii Europejskiej pod względem fiskalizmu, co popycha sporą część podmiotów do ucieczki w szarą strefę. Poza Austrią we wszystkich tych krajach szara strefa szacowana jest na poziomie wyższym aniżeli średnia dla państw OECD.

Niższym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę poprzez system finansów publicznych charakteryzuje się większość nowych państw członkowskich. Wśród krajów Unii najniższy poziom dochodów (a więc i obciążeń fiskalnych) oraz wydatków publicznych w relacji do PKB występuje w republikach nadbałtyckich i na Słowacji, ale także w Irlandii (około 35% PKB). Jest to poziom podobny jak w gospodarce USA czy Japonii. W niskich podatkach i innych obciążeniach fiskalnych upatrują one swojej szansy na zdynamizowanie wzrostu gospodarczego i nadrobienie dystansu, jaki dzieli Wschód od Zachodu.

Gospodarki krajów europejskich wciąż charakteryzuje wyższy poziom ingerencji systemu finansów publicznych aniżeli amerykańską i nic nie wskazuje na to, by miało się to zmienić.

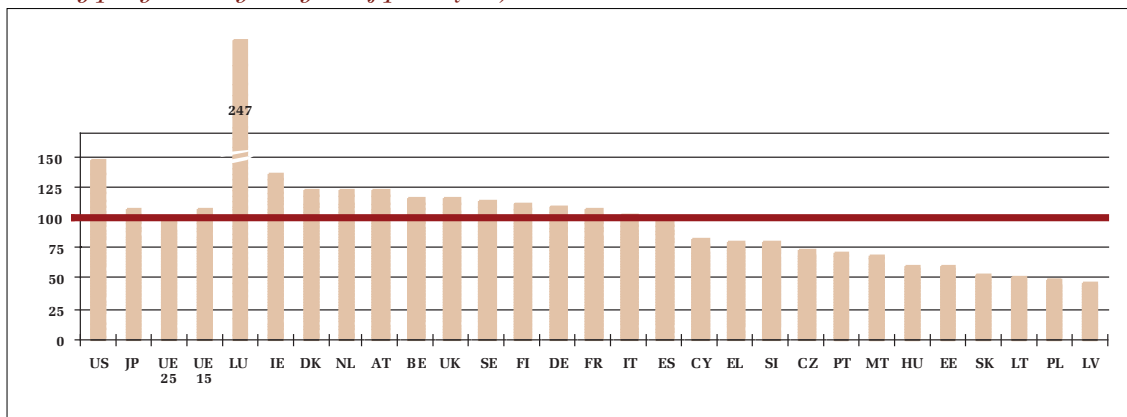
To właśnie w skali fiskalizmu upatruje się głównych powodów słabego wzrostu gospodarczego w Europie (por. wykres 8). Jest podstawową przyczyną te-

**Wykres 8. Przeciętny poziom wzrostu gospodarczego w krajach UE oraz USA i Japonii w latach 1996–2000 oraz w latach 2001–2005 (w %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2006e).

Wykres 9. PKB per capita w krajach UE oraz USA i Japonii jako procent średniej UE 25 (w 2005 r., według paritetu siły nabywczej pieniądza)



Źródło: Eurostat (2006d).

go, że nie radzi ona sobie z rozwiązywaniem najpilniejszych problemów społeczno-gospodarczych i pomimo kilkudziesięciu lat integracji wciąż nie zlikwidowała dystansu dzielącego ją od Ameryki. Poziom dochodu na mieszkańca jest tam o połowę wyższy niż średnio w krajach Unii Europejskiej – por. wykres 9. Choć średnia unijna została zaniżona w wyniku procesu rozszerzenia UE na Wschód, a państwa zachodnie mają istotnie wyższy poziom dochodu od nowych krajów członkowskich, tylko Irlandii (poza Luksemburgiem) udało się osiągnąć poziom dochodu na mieszkańca porównywalny z amerykańskim.

Problem szkodliwości nadmiernego fiskalizmu dla tempa rozwoju swych gospodarek dostrzegła większość nowych państw członkowskich UE. Próbuje one poprawić swą konkurencyjność na wspólnym rynku, obniżając stawki podatków bezpośrednich, a Słowacja i Czechy także pośrednich. W niższych niż na Zachodzie stawkach podatków upatrują bowiem szans na zbliżenie się do Zachodu pod względem poziomu osiągniętego rozwoju gospodarczego, a tym samym poziomu zamożności swych mieszkańców, i dzięki temu na zwiększenie zdolności do trwałego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych.

## Bibliografia

- Antczak R. (2003), *Podatki liniowe – remedium czy propaganda?*, CASE, [http://www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/1091124\\_podatki%20liniowe%20\(na%20strone\).pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/1091124_podatki%20liniowe%20(na%20strone).pdf)
- European Communities (2006), *Key figures on Europe. Statistical Pocketbook 2006*, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2005), *Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel.
- Eurostat (2006a), *Euro-Indicators. Public balance. Net borrowing/lending of consolidated general government sector as a percentage of GDP*, Luxembourg
- Eurostat (2006b), *Euro-Indicators. Total general government expenditure (% of GDP)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006c), *Euro-Indicators. Total general government revenue (% of GDP)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006d), *GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS), (EU-25 = 100)*, Luxembourg.
- Eurostat (2006e), *Real GDP growth rate. Growth rate of GDP volume – percentage change on previous year*, Luxembourg
- Greco A. (2004), *Flat Tax – The British Case*, Adam Smith Institute, London.
- GUS (2006), *Roczne mierniki gospodarcze. Finanse publiczne*, wrzesień, Warszawa.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998), *Regelmässige Berichte 1998 über die Fortschritte der Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt*, 28. Oktober, Brüssel.

- KPMG International (2005), *KPMG's Corporate Tax Rate Survey 2005*, May, <http://kpmg.com/Services/Tax/Business/IntCorp/CTR>
- Ministerstwo Finansów (2005), *Informacja na temat Aktualizacji Programu Konwergencji 2005*, Warszawa.
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,
- OECD (2006), *Economic Outlook*, No. 80, November, Paris.
- Schneider F. (2002), *The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies of 110 Countries all over the World*,  
<http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/42024/1/workshop.schneider.pdf>
- Schneider F. (2004), *The Size of Shadow Economies in 145 Countries from 1999 to 2003*  
[http://www.economics.uni-linz.ac.at/schneider/ShadEconomyWorld145\\_ladha2.pdf](http://www.economics.uni-linz.ac.at/schneider/ShadEconomyWorld145_ladha2.pdf).
- Schneider F. (2005), *Rückläufige Schattenwirtschaft in Deutschland, Österreich und in anderen OECD-Ländern – Fluch oder Segen?* <http://www.econ.jku.at/Schneider/Schatt%202005.pdf>
- Schneider F., Enste D. (2002), *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*, "Economic Issues", No. 30, IMF, Washington, D.C.
- Schneider F., Klinglmaier R. (2004), *Shadow Economics Around the World: What Do We Really Know?*, "Working Paper", No. 0403, Johannes Kepler University of Linz, Department of Economics, Linz.
- Wojciechowski P. (2006), *10 mitów podatkowych (4)*, „Gazeta Prawna”, nr 222 (1840), 15 listopada.