

mBank – CASE Seminar Proceedings No. 150/2017

Zeszyty mBank – CASE nr 150/2017

Stanisław Gomułka  
Jarosław Neneman  
Michał Myck

## More for less: What tax system for Poland?

Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski



CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych  
CASE – Center for Social and Economic Research

mBank–CASE Seminar Proceedings are a continuation of BRE–CASE Seminar Proceedings, which were first published as PBR–CASE Seminar Proceedings

Zeszyty mBank–CASE są kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR–CASE i następującej po niej serii BRE Bank–CASE

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

mBank SA  
ul. Senatorska 18, 00–950 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa  
Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów  
Aleksandra Polak

Translation / Tłumaczenie  
Nathaniel Espino

DTP  
Tandem Studio

**Keywords:**  
Economic and Finance, Fiscal Policy, Tax policy

**JEL codes:**  
E62, H20, H21, H60

**EAN: 9788371786600**

**Publisher / Wydawca**  
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa,  
al. Jana Pawła II 61/212, 01–031 Warszawa

**Disclaimer**

The paper contains the views of its authors and not of the institutions with which they cooperate.

**Nota prawna**

Tekst wyraża poglądy autorów, a nie instytucji, z którymi są związani.



## Stanisław Gomułka

Stanisław Gomułka is a chief economist of the Business Centre Club and a member of the Polish Academy of Sciences. Born and educated in Poland (M.Sc in physics and PhD in economics, both from Warsaw University), he was a member of the Economics Department at the London School of Economics since 1970 until 2005. During this period he also held senior professorial and research fellowship appointments at a number of academic institutions, including Columbia, Harvard, Pennsylvania and Stanford Universities in the USA, the Netherlands Institute for Advanced Studies in Social Sciences and Humanities in Wassenaar, the Central European University in Budapest and the College of Europe in Warsaw. In June 2013 was elected a corresponding member of the Polish Academy of Sciences.

Most of his research and teaching has been in the areas of economic growth, macroeconomics, the economics of transition and comparative economic systems. In the 1980s, Stanisław Gomułka served as a consultant to the International Monetary Fund (IMF), the OECD and the European Commission. In 1989 he became adviser to the Polish Government, and was a member of the team which designed Poland's reform plans and policies during the crucial phase of transformation. In 1989–1995 and 1998–2002 he served as a senior adviser to Poland's Finance Ministers, and during 1995–98 was a senior adviser to the Governor of the National Bank of Poland. In the years 1989–95, he was Poland's official negotiator with the IMF on all macroeconomic programmes and, in the years 1990–1992, with the Paris and London Clubs on Poland's debt reduction. In late 1991 he was also advising Yegor Gaidar and his team on reforms for Russia.

Stanisław Gomułka jest głównym ekonomistą Business Centre Club i członkiem Polskiej Akademii Nauk. Urodzony i wykształcony w Polsce (magisterium z fizyki w r. 1962 i doktorat z ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim w roku 1966), pracownik Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Warszawskiego w latach 1962–1965. Usunięty z UW w roku 1965 za działalność opozycyjną, przez 5 miesięcy w więzieniu w roku 1968 pod zarzutem współorganizowania „wydarzeń marcowych”, emigruje w maju 1969. Stypendysta Duńskiej Akademii Nauk w roku 1970, wykładowca London School of Economics w latach 1970–2005, visiting profesor lub research fellow na uniwersytetach Columbia, Harvard, Pennsylvania oraz Stanford w Stanach Zjednoczonych, w holenderskim Institute for Advanced Studies in Social Sciences and Humanities w Wassenaar, Central European University w Budapeszcie i College of Europe w Warszawie. Obecnie członek korespondent Polskiej Akademii Nauk oraz członek Rady Naukowej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN. Większość jego badań naukowych i działalności dydaktycznej obejmuje dziedziny wzrostu gospodarczego, makroekonomii, ekonomii okresu ustrojowej transformacji i porównawczych systemów ekonomicznych.

W latach osiemdziesiątych Stanisław Gomułka był konsultantem Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), OECD oraz Komisji Europejskiej. W roku 1989 został doradcą polskiego rządu oraz członkiem zespołu odpowiedzialnego za opracowanie planów i programów reform w Polsce podczas kluczowej fazy transformacji. W latach 1989–1990 oraz 1998–2002 pełnił rolę doradcy kolejnych ministrów finansów RP, a w latach 1995–1998 był doradcą Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W la-

In the period January–April 2008 he served in the Tusk government as deputy finance minister, and since July 2008 has been the Chief Economist of the BCC, an organization of enterprises and businessmen in Poland. Currently he is also a member of the presidential National Council for Development.

W latach 1989–1995 był również oficjalnym negocjatorem Polski z MFW w sprawach wszystkich programów makroekonomicznych, a w latach 1990–1992 był członkiem rządowej grupy, która negocjowała z Klubami Paryskim i Londyńskim redukcję polskiego zadłużenia zagranicznego. Pod koniec roku 1991 doradzał również Jegorowi Gajdarowi oraz jego zespołowi w sprawie reform w Rosji.

Od lipca 2002 do stycznia 2007 Stanisław Gomułka był głównym ekonomistą Grupy PZU w Polsce. W okresie od stycznia do kwietnia 2008 pełnił w rządzie Donalda Tuska funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, a od stycznia 2008 jest głównym ekonomistą Business Centre Club, jednej z organizacji przedsiębiorców w Polsce.



## Jarosław Neneman

Jarosław Neneman, Ph.D., is an assistant professor in the Economics and Management Department of Lazarski University in Warsaw, and earlier worked for many years as a lecturer at the University of Łódź. In 2004–2005, 2006 and 2014–2015, he served in the Finance Ministry as an undersecretary for tax policy and legislation. In 2010–2014, Mr. Neneman was a voluntary advisor to the President of Poland on local government affairs; since 2011 he has chaired the supervisory board of the Tax Documentation and Study Center Foundation in Łódź. When he is not working in the Finance Ministry, he lectures on microeconomics, game theory, management economics, public finance and tax policy. He also publishes reports and economic analyses, mainly concerning taxes, and is the author of educational materials for teaching economics in primary and secondary schools.

Adiunkt na Wydziale Ekonomii i Zarządzania na Uczelni Łazarskiego w Warszawie, a wcześniej długoletni wykładowca na Uniwersytecie Łódzkim. W latach 2004–2005, 2006 oraz 2014–2015 jako Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów odpowiadał za politykę i legislację podatkową. W latach 2010–2014 był społecznym doradcą Prezydenta RP do spraw samorządu. Od 2011 roku jest przewodniczącym Rady Fundacji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi. Kiedy nie pracuje w Ministerstwie Finansów, wykłada mikroekonomię, teorię gier, ekonomię menadżerską, finanse publiczne i politykę podatkową. Publikuje również raporty i analizy ekonomiczne głównie dotyczące podatków oraz tworzy materiały dydaktyczne do nauczania ekonomii w szkołach podstawowych i średnich.



## Michał Myck

Michał Myck is Director and Member of the Board of CenEA. He previously worked at the Institute for Fiscal Studies (1999–2004; International Fellow 2005–2011) and at the DIW-Berlin (2005–2013) where he is currently a Research Fellow in the Public Economics Department. Since 2005 he has been the Polish Country Team Leader for the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE). He is a Research Fellow at IZA Bonn.

He received his B.A. (First Class) in Philosophy, Politics and Economics at the University of Oxford (1997) and an M.Phil. degree in Economics at the University of Oxford (1999). In March 2006 he received his Ph.D. degree at the University of Warsaw. In June 2015 he received his habilitation degree at the School of Business and Economics of the Freie Universität Berlin.

His work is currently centred on modelling of labour market behaviour, the relationship between health and employment, the effectiveness of welfare to work programmes, and the structure of personal taxes and benefits. He published in such journals as *Journal of Health Economics*, *Social Science and Medicine*, *Labour Economics*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, *Economics of Transition*, *Fiscal Studies*, *Oxford Review of Economic Policy* and *Review of Economics of the Household*.

Michał Myck jest dyrektorem i członkiem Zarządu CenEA. Wcześniej pracował w Institute for Fiscal Studies w Londynie (1999–2004; International Fellow 2005–2011) i w DIW-Berlin (2005–2013), z którym nadal współpracuje jako Research Fellow w Departamencie Ekonomii Sektora Publicznego. Od 2005 roku jest kierownikiem polskiej grupy badawczej projektu „SHARE: 50+ w Europie” (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe).

Na Uniwersytecie Oxfordzkim otrzymał dyplom z wyróżnieniem na kierunku Philosophy, Politics and Economics (First Class, 1997) oraz stopień Master of Philosophy z ekonomii (1999). W marcu 2006 otrzymał stopień doktora nauk ekonomicznych na Uniwersytecie Warszawskim. W czerwcu 2015 uzyskał habilitację na Freie Universität Berlin.

Jego analizy koncentrują się obecnie na modelowaniu zachowań na rynku pracy, zależności między zatrudnieniem i zdrowiem, efektywności programów wspierania zatrudnienia oraz strukturze systemu podatków i świadczeń. Publikował w takich czasopismach jak *Journal of Health Economics*, *Social Science and Medicine*, *Labour Economics*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, *Economics of Transition*, *Fiscal Studies*, *Oxford Review of Economic Policy* oraz *Review of Economics of the Household*.

# Table of Contents

## Spis treści

**Stanisław Gomułka**

### **The challenges facing Poland's economy and tax system over the next 20 years**

Wyzwania dla gospodarki Polski a system podatkowy na najbliższe 20 lat

<b>1. Three components of every program of economic policy</b> Trzy części składowe każdego programu	9
<b>2. A list of problems in the Polish tax system and challenges for Poland's economy</b> Lista problemów w polskim systemie podatkowym i „wyzwań” dla polskiej gospodarki	10
<b>3. Choice of the main goal for the next 20 years: (almost complete) elimination of the public finance deficit</b> Wybór głównego celu na najbliższe 20 lat: (niemal) eliminacja deficytu sektora finansów publicznych	12
<b>4. Other goals</b> Inne cele	14
<b>5. Proposed actions</b> Proponowane działania	15
<b>6. The second principle of taxation</b> Druga zasada podatkowa	17
<b>7. Final remarks</b> Uwagi końcowe	19

**Jarosław Neneman**

### **More for less**

Więcej za mniej	20
<b>1. Do we have high taxes in Poland?</b> Czy w Polsce mamy wysokie podatki?	21
<b>2. The Polish tax system</b> System podatkowy w Polsce	27
<b>3. More for Less</b> Więcej za mniej	33
<b>3.1. The canon of the tax system</b> Kanon systemu podatkowego	35
<b>3.2. It's efficiency, stupid!</b> Efektywność głupcze!	42
<b>4. Conclusion</b> Podsumowanie	48

**Literature**

Literatura	49
------------	----

**Michał Myck**

### **The optimal system... meaning what? Academic research and discussion of tax policy**

System optymalny, czyli jaki? Badania naukowe i dyskusja o polityce podatkowej	50
--	----

**Conclusion**

Podsumowanie	57
--------------	----

**Bibliography**

Bibliografia	58
--------------	----



# The challenges facing Poland's economy and tax system over the next 20 years

## Wyzwania dla gospodarki Polski a system podatkowy na najbliższe 20 lat

---

### 1. Three components of every program of economic policy

When building a long-term economic policy in an important area – and the tax system is important – we begin by drawing up a list of key challenges, meaning particularly difficult problems that need to be addressed. The problems are usually of varying significance, so it's necessary to indicate the problems that require particular attention. In the second stage of building a program, then, there is the need of drawing up a list of goals, as far as possible in order of their importance. Often, formulating the primary goal is particularly important.

I will argue that in the case of tax policy for Poland, there is one goal that stands out in its significance.

Finally, the third part of the program, the most important, is drawing up the methods of achieving the goals, and particularly the main one. Here it is also necessary to show, through argumentation and as far as possible quantitative estimates, that the proposed methods measure up to the challenges, i.e. that they are able to achieve the intended goals, particularly the primary goal. It is also necessary to demonstrate, or in any case to argue, that the proposed package of methods is economically and socially well justified – i.e. not worse, and rather better, than other packages.

### 1. Trzy części składowe każdego programu

Budowę programów długofalowej polityki gospodarczej w każdej ważnej dziedzinie, a do takich należy system podatkowy, zaczynamy od sformułowania listy ważnych wyzwań, czyli szczególnie trudnych problemów wymagających rozwiązania. Problemy są zwykle o zróżnicowanej wadze. Potrzebne jest zatem wskazanie problemów wymagających szczególnej troski. Na drugim etapie budowy programu pojawia się zatem kwestia sformułowania listy celów, możliwie w kolejności ich ważności. Często szczególnie ważne jest sformułowanie celu głównego.

Będę argumentował, że w przypadku polityki podatkowej dla Polski istnieje jeden cel, który wyróżnia się swoją wagą.

Wreszcie trzecia część programu, najważniejsza, to sformułowanie metod realizacji celów, szczególnie jednak celu głównego. W tej części potrzebne jest także pokazanie, poprzez odpowiednią argumentację i w miarę możliwości szacunki ilościowe, że proponowane metody realizacji są na miarę wyzwań, to znaczy są zdolne do osiągnięcia zamierzonych celów, szczególnie celu głównego. Potrzebne jest także pokazanie, a w każdym razie przekonywanie, że proponowany zestaw metod realizacji jest ekonomicznie i społecznie dobrze uzasadniony, to znaczy nie gorszy – a raczej lepszy – niż inne zestawy metod.

## 2. A list of problems in the Polish tax system and challenges for Poland's economy

The list of problems, or challenges, that I propose is certainly not exhaustive. The order of the list reflects my assessment of their importance, but I do not attach particular significance to this assessment. These problems are:

1. The excessive public finance sector deficit;
2. The excessive level of public debt to GDP, which is also close to the upper limit;
3. The high risk of destabilization of public finances in the next 20 years due to the likely strong growth of public spending on healthcare and budget payments to the retirement system;
4. Excessive application of reduced VAT rates;
5. Excessive losses (compared with the countries of the old EU) in tax revenue from large and persistent leakages in the tax system.
6. A tax administration that is not transparent, and sometimes even destructive for honest taxpayers, and ineffective in dealing with the dishonest ones;
7. Tax laws concerning entrepreneurs that remain excessively susceptible to varying interpretations, which increases uncertainty concerning future tax burdens, thus raising the effective cost of those burdens.

The problems listed above concern fiscal policy, particularly tax policy, but through their effects they pose a challenge to the entire economy. I'll supplement this challenge with a list of other, broader challenges:

1. Low domestic savings, resulting in low domestic investment;
2. Low labor-force participation and a shrinking population, creating the risk of a significant decline in employment;

## 2. Lista problemów w polskim systemie podatkowym i „wyzwań” dla polskiej gospodarki

Proponowana przeze mnie lista problemów, albo wyzwań, zapewne nie jest pełna. Kolejność na liście wyraża moją ocenę ich ważności, ale do tej oceny nie przywiązuję zasadniczego znaczenia. Te problemy są następujące:

1. Nadmierny deficyt sektora finansów publicznych;
2. Nadmierny, bo często bliski górnego dopuszczalnego pułapu, poziom długu publicznego w relacji do PKB;
3. Duże ryzyko destabilizacji finansów publicznych w najbliższych 20 latach z racji prawdopodobnego silnego wzrostu wydatków publicznych na publiczną opiekę zdrowotną i dofinansowanie z budżetu systemu emerytalnego;
4. Nadmierne stosowanie niskich stawek opodatkowania VAT;
5. Nadmierne – w porównaniu z krajami starej UE – straty w dochodach podatkowych z racji ciągle zbyt niskiej szczelności systemu podatkowego;
6. Administracja podatkowa mało przyjazna, czasem wręcz niszcząca, wobec uczciwych podatników i mało efektywna wobec nieuczciwych podatników;
7. Ustawy podatkowe w odniesieniu do przedsiębiorstw w wielu segmentach ciągle nadmiernie podatne na zróżnicowaną interpretację, co podwyższa niepewność dotyczącą przyszłych obciążeń podatkowych, podwyższając tym samym efektywny koszt tych obciążeń.

Podane wyżej problemy dotyczą polityki fiskalnej, w szczególności podatkowej, ale poprzez swoje konsekwencje stwarzają wyzwania dla całej gospodarki. Tę listę uzupełnię o te ogólnogospodarcze wyzwania:

1. Niskie oszczędności krajowe, w rezultacie niskie krajowe inwestycje;

3. As a result of the previous two problems, the growing risk of a sharp slowdown in Poland's economic growth to a pace closer to that of highly developed countries, meaning that in the next 10–20 years the process of closing the income gap with the highly developed part of the EU could be halted, stimulating further emigration from Poland of young, entrepreneurial people;
4. The risk that Poland will continue failing to meet the fiscal criterion for Eurozone entry.
2. Niska aktywność zawodowa i malejąca ludność Polski, w rezultacie ryzyko znacznego spadku zatrudnienia;
3. Wskutek działania powyższych dwóch czynników, rosnące ryzyko silnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego Polski do poziomu zbliżonego do tempa wzrostu gospodarczego wysoko rozwiniętych krajów, w rezultacie zatrzymanie się w ciągu najbliższych 10–20 lat procesu zmniejszania luki dochodowej wobec wysoko rozwiniętej części UE, co może stymulować dalszą emigrację z Polski ludzi młodych i przedsiębiorczych;
4. Ryzyko, że Polska nadal nie będzie spełniać kryterium fiskalnego wejścia do strefy euro.

### 3. Choice of the main goal for the next 20 years: (almost complete) elimination of the public finance deficit

Since 1991 we have had many changes in the tax system, but one thing has remained unchanged: the public finance sector deficit has ranged from almost 2% of GDP to just over 7% of GDP, averaging about 4%. Such a significant deficit has thus become one of the main principles of the state's fiscal policy thus far. The significantly negative consequences of this principle have been – and remain – the following:

1. The reduction, on a significant scale, of domestic savings, and thus a reduction in potential financing for domestic investments;
2. Systematic upward pressure on the size of public debt in relation to GDP, which from time to time forces the government to adopt defensive measures, such as the renegotiation of foreign debt in 1991–1994 (as a result of a similar policy in the 1970s and 1980s) and the takeover of private pension funds in recent years;
3. Failure to meet the requirements of the Stability and Growth Pact, which is blocking Poland's entry into the Eurozone and increases public debt servicing costs.

These negative consequences were relatively moderate in scale after 1991, because in the 1990s nominal GDP was growing very quickly, which limited the growth of the relationship of debt to GDP. In the next 20 years we have a fundamentally different situation, because both the inflation rate and the real GDP growth already are, and will certainly remain in the next two decades, much lower than in the previous 20 years.

In this new situation, the public sector balance **should be in a range from a surplus of 0–2% of GDP during times of solid growth, to a deficit of 2–3% during recessions. This means that we need a lasting reduction in the average level of the balance by about 3 percentage points of GDP, from about 4% to about 1%.**

### 3. Wybór głównego celu na najbliższe 20 lat: (niemal) eliminacja deficytu sektora finansów publicznych

Od roku 1991 mieliśmy wiele zmian w systemie podatkowym, ale jedna rzecz była niezmienna: deficyt sektora finansów publicznych był w przedziale od blisko 2 proc. PKB do nieco ponad 7 proc. PKB, średniorocznie około 4 proc. Tak znaczny deficyt stał się więc jedną z głównych zasad dotychczasowej polityki fiskalnej państwa. Duże negatywne konsekwencje stosowania tej zasady były – i nadal są – następujące:

1. Obniżanie w skali znacznej oszczędności krajowych, tym samym obniżanie możliwości finansowania inwestycji krajowych;
2. Istnienie systematycznej presji w górę na wielkość długu publicznego w relacji do PKB, co wymusza od czasu do czasu kryzysowe działania obronne, takie jak renegotjacja długu zagranicznego w latach 1991–1994 (w konsekwencji podobnej polityki prowadzonej w latach 1970 i 1980) oraz przejęcie środków OFE w ostatnich kilku latach;
3. Niespełnianie przez Polskę wymagań Paktu Stabilności i Wzrostu, co blokuje wejście Polski do strefy euro oraz podnosi koszt obsługi długu publicznego.

Te negatywne konsekwencje były po roku 1991 stosunkowo umiarkowane w skali, bo w latach 90. nominalny PKB rósł bardzo szybko, co powstrzymywało wzrost relacji długu do PKB. W najbliższych 20 latach mamy pod tym względem zasadniczo inną sytuację, bo zarówno inflacja, jak i wzrost realnego PKB są już i zapewne będą także w najbliższych latach dużo niższe niż średnio w ostatnich 20 latach. W tej nowej sytuacji wynik sektora finansów publicznych powinien być **koniecznie w przedziale od nadwyżki około 0–2 proc. PKB w okresie dobrej koniunktury do deficytu 2–3 proc. w okresie recesji. Oznacza to konieczność trwałej poprawy średniorocznego wyniku o około 3 pp. PKB, z poziomu około 4 proc. do poziomu około 1 proc.**

Achieving this goal is a necessary as well as a sufficient condition for the stability of public finances. It is also a necessary condition, though perhaps not sufficient, for Poland's entry to the Eurozone and the maintenance of economic development at a rate allowing further reduction of the development gap with respect to Germany and the other countries of the old EU. For these quite fundamental reasons, I propose that we set almost complete elimination of the public finance sector deficit as the basic goal of fiscal policy for the next 20 years.

This should be all the more possible considering that public spending in relation to GDP is now, at about 40%, significantly less than at the start of the transformation, when it exceeded 45%.

With an average deficit close to zero it would be possible to systematically reduce the ratio of public debt to GDP, from the current level of close to the maximum allowable 60%, **to less than 30% in 20 years. Reducing this ratio is particularly necessary in the next few years, to create a macro-financial stability reserve for Poland before the country's entry to the Eurozone.**

In formulating and achieving this goal of fiscal policy for the next 20 years, Poland would join the group of EU countries in our region (Sweden, the Czech Republic, Slovakia, the Baltic countries) that for a number of years have implemented this type of policy, or – like Germany – have begun to implement it.

Osiągnięcie tego celu to warunek konieczny, a zarazem dostateczny, stabilności finansów publicznych. To także warunek konieczny, chociaż nie dostateczny, wejścia Polski do strefy euro oraz podtrzymania rozwoju gospodarczego w tempie umożliwiającym dalsze zmniejszanie luki rozwojowej wobec Niemiec i innych krajów starej UE. Z racji tych dość fundamentalnych powodów proponuję uznać niemal eliminację deficytu sektora finansów publicznych za cel podstawowy polityki fiskalnej w najbliższych 20 latach.

Taka niemal eliminacja deficytu powinna być możliwa, tym bardziej że wydatki publiczne w relacji do PKB na poziomie około 40 proc. są teraz znacznie niższe niż były na początku transformacji, kiedy wynosiły ponad 45 proc.

Przy średniorocznym deficycie bliskim zeru możliwe byłoby systematyczne obniżanie relacji długu publicznego do PKB, z obecnego poziomu bliskiego maksymalnie dopuszczalnego pułapu 60 proc., **do poniżej 30 proc. za 20 lat. Obniżanie tej relacji jest szczególnie potrzebne w najbliższych latach, aby stworzyć rezerwę makrofinansowej stabilności Polski przed wejściem kraju do strefy euro.**

Przez sformułowanie i realizację takiego głównego celu polityki fiskalnej na najbliższe 20 lat Polska przyłączyłaby się do grupy krajów UE w naszym regionie (Szwecja, Czechy, Słowacja, kraje bałtyckie), które od szeregu lat tego rodzaju politykę prowadzą, albo – jak Niemcy – które zaczęły ją prowadzić.

## 4. Other goals

We should make the choice of other goals subordinate to two criteria: how much they contribute to accomplishing the main goal, and how well they meet the principle of minimizing the tax system's negative impact on economic growth. The tax system is partly a tool for implementing social policy. But the redistributive goals of social policy should be accomplished primarily on the spending side, not through taxes.

The primary goal would be served by actions to reduce the pension system deficit and to tighten up the tax system. In each of these two areas, realistic goals for improving the outcome should be about 1–2 percentage points of GDP, for a total of about 3–4 points.

The reduction in the statutory retirement age as of the fourth quarter of 2017 will immediately worsen the public finance balance by about 0.5% of GDP, and with time by possibly as much as 1% of GDP. Additionally, during the next 10 years or so employment will fall by about 5–10 percent, hence GDP will also be that much lower than if this age remained unchanged. **A change in the obviously erroneous economic policy in this area will be essential.**

The situation on the labor market was worsened by high emigration from Poland after EU accession in 2004, totaling about 2 million people. Despite heavy immigration from Ukraine, the unemployment rate is now close to the minimum level. Tax policy should thus encourage labor force participation and slow the pace of population decline.

## 4. Inne cele

Wybór innych celów powinniśmy podporządkować dwóm kryteriom: zasadzie pomocniczości w realizacji celu głównego oraz zasadzie minimalizowania skutków ujemnych systemu podatkowego dla rozwoju gospodarczego. System podatkowy jest po części instrumentem realizacji polityki społecznej, ale cele redystrybucyjne polityki społecznej realizować się powinno przede wszystkim poprzez stronę wydatkową, a nie podatkową.

Realizacji celu głównego sprzyjałyby działania na rzecz zmniejszenia deficytu systemu emerytalnego oraz na rzecz uszczelnienia systemu podatkowego. W każdym z tych obszarów realistycznymi celami powinno być polepszenie wyniku w skali około 1–2 pp. PKB, w sumie około 3–4 pp. PKB.

Wprowadzane od IV kwartału 2017 roku obniżenie ustawowego wieku emerytalnego pogarsza wynik finansów publicznych natychmiast o około ½ pp. PKB rocznie, a z czasem być może nawet o 1 pp. PKB rocznie. Ponadto w ciągu najbliższych około 10 lat zmaleje zatrudnienie o około 5–10 proc., więc także o tyle zmaleje PKB w stosunku do sytuacji bez zmiany wieku. **Zmiana ewidentnie błędnej polityki gospodarczej w tym obszarze będzie konieczna.**

Sytuację na rynku pracy pogorszyła duże emigracja z Polski po roku 2004, wynosząca około 2 mln osób. Pomimo dużej imigracji z Ukrainy stopa bezrobocia jest teraz już w pobliżu poziomu minimalnego. Polityka podatkowa powinna więc zachęcać do zwiększenia aktywności zawodowej oraz do ograniczenia tempa depopulacji kraju.

## 5. Proposed actions

A significant threat to the accomplishment of the primary goal is posed by the constitutional provisions concerning the financing of healthcare and education services. When writing a new Constitution these provisions should be changed to allow the possibility of private contributions for these services. In the case of healthcare, full financing from public funds could apply only to those categories of services for which there are no waiting lists. But if private co-financing proves impossible, the way out would be a combination of an increase in statutory contributions to the National Health Fund and control of demand for most services through waiting lists, as well as a faster development of private healthcare services.

In the area of pensions, the problem is **citizens' limited rationality**. Around the world, the statutory retirement age is an important instrument for influencing the effective retirement age. If citizens were fully rational, the statutory age could be completely removed, and not just reduced. To encourage greater rationality, the state has a range of tools at its disposal other than the statutory age.

One of them would be linking the minimum pension to the average pension, and not to the average wage. This linkage would reduce the minimum pension in relation to the average wage from the current 20% to about 15% after 20 years. Another possible tool is a reduction in statutory rates of return on capital in retirement accounts. A third is broadening the pension provisions which are in force in the ZUS social-insurance system, to cover all employees, with the exception of those over the statutory retirement age. In the case of the KRUS farmers' pension system, this would mean either an increase in pension contributions or a reduction in pension payments, or a combination of the two. This type of outcome would support the reduction of employment in agriculture, which today remains very high; it stands at about 10% of total employment, and should be around 3%.

A solution in the form of higher mandatory pension contributions for people in the ZUS system would reduce the deficit in the retirement sector, but would support either the maintenance of Poland's high level of employment in

## 5. Proponowane działania

Dużym zagrożeniem dla realizacji celu głównego są zapisy konstytucyjne dotyczące finansowania usług w służbie zdrowia i szkolnictwie. Przy okazji pisania nowej Konstytucji te zapisy należałoby zmienić tak, aby dopuszczały możliwość współfinansowania usług ze środków prywatnych. W przypadku usług zdrowotnych pełne finansowanie ze środków publicznych mogłoby dotyczyć tylko tych kategorii usług, na które nie ma kolejek. Jeśli jednak współfinansowanie nie będzie możliwe, to jedynym wyjściem musiałoby być albo podwyższenie składki zdrowotnej, albo kontrola popytu na usługi poprzez kolejki, także szybszy rozwój prywatnej służby zdrowia.

W obszarze emerytalnym problemem jest **ograniczona racjonalność obywateli**. Ustawowy wiek emerytalny jest wszędzie na świecie ważnym instrumentem wpływającym na efektywny wiek emerytalny. Przy pełnej racjonalności obywateli ustawowy wiek emerytalny mógłby być całkowicie zniesiony a nie tylko zmniejszony. Aby zachęcić do większej racjonalności, państwo ma szereg innych, oprócz ustawowego wieku, instrumentów do dyspozycji.

Jednym z nich byłoby powiązanie emerytury minimalnej z emeryturą średnią, a nie ze średnią płacą. Efektem takiego powiązania byłby spadek emerytury minimalnej w relacji do średniej płacy z obecnego poziomu 20 proc. do około 15 proc. za 20 lat. Inny możliwy instrument to obniżenie oprocentowania kapitału na kontach emerytalnych. Trzeci instrument to rozszerzenie zasad emerytalnych obowiązujących w systemie ZUS na wszystkich zatrudnionych, z wyjątkiem osób powyżej ustawowego wieku emerytalnego. W przypadku KRUS i emerytur rolniczych oznaczałoby to albo podwyższenie składek emerytalnych, albo obniżenie emerytur, albo też jakąś kombinację obu tych konsekwencji. Tego typu skutki sprzyjałyby zmniejszeniu zatrudnienia w rolnictwie, które teraz jest w Polsce ciągle bardzo wysokie; wynosi około 12 proc., a powinno około 3 proc. ogólnego zatrudnienia.

Rozwiązanie w postaci wyższych niż obecnie obowiązkowych składek emerytalnych osób w systemie ZUS zmniejszyłoby deficyt w sektorze emerytalnym, ale sprzyałoby albo utrzymaniu wysokiej w Polsce aktywności zawo-

the gray zone, or the maintenance of Poland's very low effective retirement age. The solution of voluntary pension contributions by employees, triggering involuntary contributions by employers, has many advantages and should be applied in Poland on a much broader scale than it is today – more broadly than the current government is proposing.

Increasing by the present government the tax-free allowance for personal income tax for low earners only meant that this tax ceased to be flat. I was pushing for this change already in the 1990s. One of the positive effects of this progressivity is a reduction in low earners' incentive to work in the gray zone. This progressivity can also be strengthened by limiting the scope of supplements for children and youth to families below a certain income threshold.

dowej w szarej strefie, albo utrzymaniu bardzo niskiego w Polsce efektywnego wieku emerytalnego. Natomiast rozwiązanie w postaci dobrowolnych składek emerytalnych pracowników ma dużo zalet i w Polsce powinno być stosowane na skalę dużo większą niż jest obecnie, większą także niż proponuje to obecny rząd.

Podwyższenie kwoty wolnej od podatku PIT tylko dla osób niewiele zarabiających spowodowało, że podatek ten przestał być liniowy. O taką zmianę podatkową zabiegałem już w latach 90. Jednym z dobrych skutków takiej nieliniowości jest zmniejszenie zainteresowania pracą w szarej strefie osób zarabiających niewiele. Tę nieliniowość można dodatkowo wzmocnić przez ograniczenie zakresu dodatku dla dzieci i młodzieży dla rodzin poniżej pewnego, stosunkowo wysokiego, limitu dochodowego.



## 6. The second principle of taxation

In addition to the principle of a public sector finance deficit averaging (close to) zero, the second principle of taxation should be seek limitations on the tax burdens on work and capital, in favor of taxes on consumption. Such a principle would encourage work and savings, thus promoting stability and development at the level of both the family and the state. Budget revenues from personal and corporate income tax may seem moderate because they finance only about 1/6 of total public spending. But a large share of this spending constitutes retirement pensions. They finance a high proportion, about 1/4, of all non-pension public spending.

The corporate income tax (CIT) has been significantly reduced during the transformation period. Many countries reduce this tax by reducing the tax base. But in the EU we also have several countries with an exceptionally low tax rate; the prime example is Ireland, with a rate of 12%. A low levy encourages companies to show their true profits, and need not lead to a large reduction in revenue from this tax. Entrepreneurs are also burdened by the tax on dividends, which in Poland stands at 19%. Meanwhile, the sum of CIT and the tax on dividends should be equal to 32%, the top personal income tax rate. The current tax system does not meet this condition. There is now space to reduce CIT to the Irish level of 12%. In the case of personal income tax (PIT), its role could be reduced if a modified 500+ program were financed to a large degree by a reduction of this tax (the Nowoczesna party's proposal).

The largest items on the revenue side are pension contributions, indirect taxes (VAT and excise), and healthcare contributions. But pension contributions are designated for a particular purpose, the future pensions of the payers (contributions paid formally by employers are in fact also paid by workers), so they are targeted savings required by law, rather than a tax. Also designated are healthcare contributions. Indirect taxes are a burden on consumption, so in line with my second principle of taxation, over the past 25 years they have played an increasingly important role. But in the case of VAT we have a wide range of rates, motivated by social policy considerations – the need to apply the principle of progressivity. But spending

## 6. Druga zasada podatkowa

Oprócz zasady zerowego przeciętnego deficytu sektora finansów publicznych, drugą zasadą podatkową powinno być ograniczenie obciążania podatkami pracy i kapitału kosztem opodatkowania wydatków konsumpcyjnych. Taka zasada zachęca do pracy i oszczędzania, czyli do stabilności i rozwoju na szczeblu zarówno rodziny, jak i państwa. Wpływy z podatków PIT i CIT wydają się być w Polsce umiarkowane, bo finansują tylko około 1/6 wszystkich wydatków publicznych, ale dużą część tych wydatków stanowią emerytury. Wpływy z podatków PIT i CIT finansują całkiem dużo, bo około 1/4 wszystkich wydatków publicznych innych niż emerytury.

Podatek CIT w relacji do zysków został w okresie transformacji znacząco obniżony. Wiele krajów obniża ten podatek przez obniżanie podstawy do opodatkowania. Ale w UE mamy też kilka krajów z wyjątkowo niską stawką podatku. Sztandarowym przykładem jest Irlandia ze stawką 12 proc. Niska skala zachęca do pokazywania prawdziwych zysków i nie musi prowadzić do dużego obniżenia wpływów z tego podatku. Przedsiębiorcy obciążeni są także podatkiem od dywidendy, który wynosi w Polsce 19 proc. Tymczasem suma stawek podatkowych CIT oraz od dywidendy powinna być równa stawce 32 proc. podatku PIT. Obecny system podatkowy nie spełnia tej reguły. Istnieje przestrzeń do obniżenia podatku CIT do poziomu irlandzkiego 12 proc. Z kolei w przypadku podatku PIT jego rola mogłaby ulec zmniejszeniu, gdyby zmodyfikowany program 500+ był finansowany w dużym stopniu tym podatkiem (propozycja Nowoczesnej).

Największymi pozycjami po stronie dochodów są składki emerytalne oraz podatki pośrednie (VAT + akcyza). Składki emerytalne są jednak przeznaczone na określony cel, przyszłe emerytury płacących składki (składki płacone formalnie przez pracodawców są faktycznie płacone także przez pracowników), są więc raczej wymuszonymi prawem celowymi oszczędnościami niż podatkiem. Podatki pośrednie obciążają konsumpcję, więc zgodnie z moją drugą zasadą podatkową odgrywały w ostatnich 25 latach bardzo ważną rolę. Utrzymanie dużego zróżnicowania stawek VAT i akcyzy było i nadal jest motywowane względami polityki socjalnej, potrzebą stosowania zasady progresyw-

on food by now plays a small role in the household budgets of most Poles, and will play an even smaller one over the next 20 years.

In its latest recommendations for Poland, dated 17 May 2017, the European Council noted that “Poland made no progress in limiting the extensive use of reduced VAT rates, which have an adverse impact on VAT revenue and are not an effective social policy instrument.” It is important that in the next 20 years reduced VAT rates be the exception, not the rule.

ności. Ale wydatki na żywność odgrywają już niewielką rolę w budżetach rodzinnych większości Polaków, a będą odgrywać jeszcze mniejszą w najbliższych 20 latach.

W swoich ostatnich rekomendacjach dla Polski (z 17 maja 2017) Rada Europejska zauważyła, że „Poland made no progress in limiting the extensive use of reduced VAT rates, which have an adverse impact on VAT revenue and are not an effective social policy instrument”. Istotnie, niskie stawki VAT powinny być w najbliższych 20 latach wyjątkiem od reguły, a nie regułą.

## 7. Final remarks

Reducing the role of PIT and CIT, elimination of the public finance sector deficit and the need for a significant increase in wages for certain public-sector employees may require increasing the role of indirect taxes, in particular VAT. It may also be necessary to introduce new taxes. In the U.S., the sales tax supports state budgets. In Poland, such a tax could be introduced by provincial parliaments. In the UK there is no sales tax, but the property tax is in the hands of local authorities. In Poland such a tax could be introduced by cities. Environmental taxes could also be introduced, encouraging people to use public transportation in city centers, to eliminate inefficient home heaters or to discourage the use of particularly unhealthy fuels.

## 7. Uwagi końcowe

Zmniejszenie roli podatków PIT oraz CIT, eliminacja deficytu sektora finansów publicznych oraz konieczność znacznego podniesienia płac dla niektórych pracowników sektora publicznego może wymagać podniesienia roli podatków pośrednich, w szczególności podatku VAT. Może też być konieczne wprowadzenie nowych obciążeń podatkowych. W Stanach Zjednoczonych podatek od sprzedaży detalicznej zasila budżety władz stanowych. W Polsce taki podatek mógłby być wprowadzany przez sejmiki wojewódzkie. W Wielkiej Brytanii nie ma podatku od sprzedaży, ale w dyspozycji władz lokalnych jest podatek od mieszkań i domów. W Polsce taki podatek mógłby być wprowadzany przez miasta. Możliwe są też podatki ekologiczne, zachęcające do korzystania z transportu publicznego w centralnych częściach miast, do rezygnacji z domowych ciepłowni, czy zniechęcające do korzystania ze szczególnie szkodliwych dla zdrowia surowców energetycznych.

Jarosław Neneman

## More for less

### Więcej za mniej

---

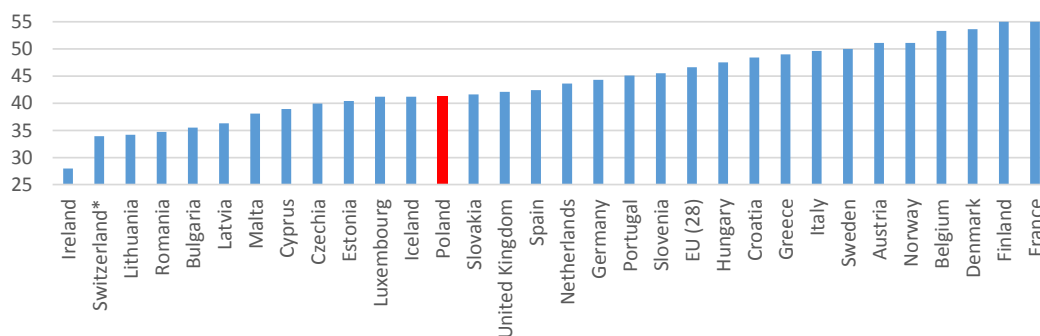
About 40% of Poland's gross domestic product passes through the public finance system. So that system's flaws and dysfunctions can have a large negative effect on the economy, and on people's welfare. In this work I will concentrate on the taxation system, through which (including social insurance contributions) 1/3 of GDP passes. In this millennium, in our country there has been practically no serious, scientific and empirically based debate on the current and future shape of the tax system. I would like this text to plant the seeds of such a discussion.

Przez polski system finansów publicznych przepływa ponad 40% produktu krajowego brutto. Jego potencjalne wady i dysfunkcje mogą więc mieć duży negatywny wpływ na gospodarkę i dobrobyt mieszkańców. W tym opracowaniu skoncentruję się na systemie podatkowym państwa, przez który (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne) przechodzi 1/3 produktu krajowego brutto. W tym tysiącleciu w naszym kraju nie toczyła się i nie toczy jednak praktycznie żadna poważna, oparta na nauce i empirii debata na temat obecnego kształtu i przyszłości systemu podatkowego. Chciałbym, by ten tekst stał się zarysem takiej dyskusji.

## 1. Do we have high taxes in Poland?

The basic task of a tax system is the funding of expenditures, so in the longer term, it is public spending that should determine the size of the tax burden.

Figure 1: Share of general government spending in GDP, 2016 (%)



\* 2015

Source: Eurostat

As we can see in figure 1, Poland is a country with a moderate level of public spending in relation to income. This relation, historically conditioned, is to a certain degree a result of citizens' preferences, though the actions of governments, who can achieve their policy goals with greater or lesser fiscal intervention, is certainly not without significance. The standard of living of an average Swiss citizen is close to that of an average German, but the German state spends almost 1/3 more public money in relation to income. In Figure 2 we can see how the relation of spending to income has changed in selected countries.

## 1. Czy w Polsce mamy wysokie podatki?

Podstawowym zadaniem podatków jest finansowanie wydatków, więc w dłuższej perspektywie to właśnie wydatki publiczne powinny określać stopień fiskalizacji.

Wykres 1. Udział wydatków sektora publicznego (general government) w PKB w 2016 (%)

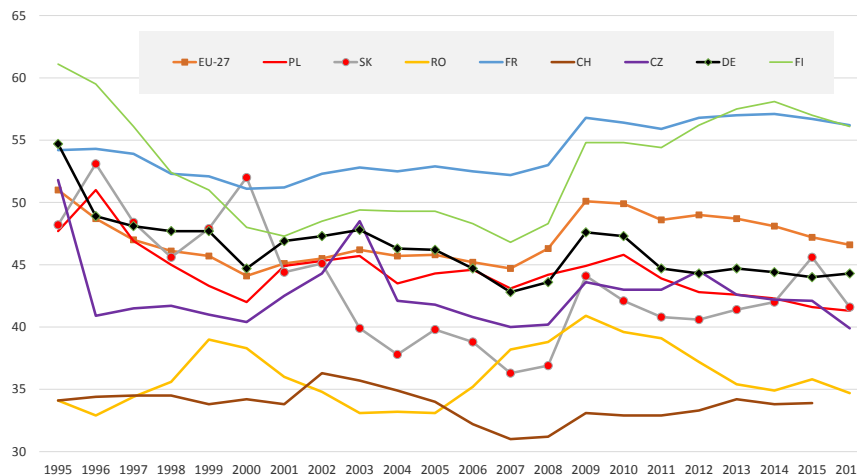
\* w 2015 r.

Źródło: Eurostat

Jak widać na wykresie 1, Polska jest krajem o średnim poziomie wydatków publicznych w relacji do dochodu. Relacja ta, uwarunkowana historycznie, jest do pewnego stopnia wynikiem preferencji obywateli, choć nie bez znaczenia są zapewne również działania rządów, które mogą swoje cele polityczne realizować z większą bądź mniejszą ingerencją fiskalną. Poziom życia przeciętnego Szwajcara jest zbliżony do przeciętnego Niemca, choć państwo niemieckie wydaje o niemal 1/3 więcej pieniędzy publicznych w relacji do dochodu. Na wykresie 2 można zaobserwować, jak zmieniała się relacja wydatków do dochodu w kilku wybranych krajach.

**Figure 2: Share of general government spending in GDP, 1995–2016 (%)**

**Wykres 2. Udział wydatków sektora publicznego (general government) w PKB w latach 1995–2016 (%)**



Source: Eurostat

Źródło: Eurostat

In Poland, we can observe a slight declining tendency in the share of public spending in GDP. This trend resulted to a large degree from the excessive deficit procedure that was in effect starting in 2009. In other countries we can see a strong effect of the financial crisis: sharp growth, and then a gentle decline. Over the longer term it's worth examining Slovakia, which reduced the share of public spending by 15 percentage points: This was an effect of the change of government and the end of populist Prime Minister Vladimír Mečiar's career. Later the pendulum swung in the opposite direction, but the share of spending remains lower than in the past. The declining trend was not reversed in Germany, while France was and is the European leader in this category: During the crisis, spending rose, and it remains at the same level in relation to GDP. It's worth noting that in 1995 the share of public spending was the same in Germany and France; today the countries differ significantly, by more than 10 percentage points.

If you ask Poles whether taxes in their country are high, the majority would certainly say yes – at least that's what my postgraduate students in tax law tell me. What does "taxes are high" mean? Can Polish VAT at 23% be compared with the 19% level in Germany? Such simple comparisons would suggest that taxes are higher in Poland. But just comparing rates is very unreliable. A much better

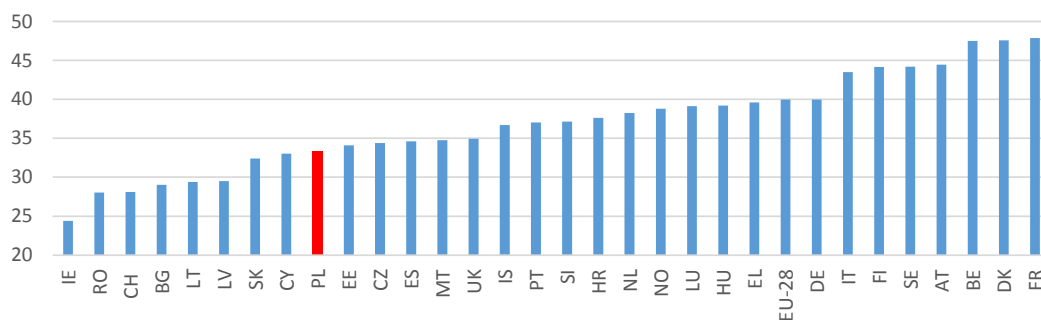
W Polsce można zaobserwować delikatną tendencję spadku udziału wydatków publicznych w PKB. Trend ten w dużym stopniu wynikał z procedury nadmiernego deficytu, obowiązującej od 2009 roku. W innych krajach widać silny wpływ kryzysu finansowego – silny wzrost, a potem łagodny spadek. W dłuższej perspektywie warto zwrócić uwagę na Słowację, która obniżyła udział wydatków publicznych o 15 p.p. – był to efekt zmiany rządu i końca kariery populistycznego premiera Mečiar. Potem wahadło wychyliło się w drugą stronę, ale nadal udział wydatków jest niższy niż w przeszłości. Trend spadkowy nie został odwrócony w Niemczech, zaś Francja była i jest europejskim liderem w tym względzie – w czasie kryzysu wydatki wzrosły i utrzymują się na takim samym w relacji do PKB poziomie. Warto zwrócić uwagę, że w 1995 roku udział wydatków publicznych był taki sam w Niemczech i we Francji; obecnie różni się znacznie, o ponad 10 p.p.

Gdyby spytać Polaków, czy podatki w Polsce są wysokie, większość odpowiedziałaby zapewne pozytywnie – tak mówią mi choćby studenci podyplomowych studiów z prawa podatkowego. Co to znaczy: „podatki są wysokie”? Czy można polski VAT w wysokości 23% porównywać z 19% w Niemczech? Takie proste porównanie sugerowałoby, że podatki w Polsce są wyższe. Samo porównywanie stawek jest bardzo zawodne. O wiele lepszą miarą, choć nadal nie do końca doskonałą, jest stopień fiskalizmu mierzony

measure, though still an imperfect one, is the degree of fiscal intervention, measured by the share of taxes and social insurance contributions in GDP. Taking contributions into account is important, because to a certain degree it is a political decision what share of social benefits is financed by taxes, and what part from contributions. Such a measure of the fiscal burden does not fully reflect the scale of the state's involvement in the economy. If in one country, for example, support for children is delivered by providing benefits and in another it is delivered by tax relief, the degree of the fiscal burden in the second country will be lower, though the scale of support may be similar.

Looking at Figure 3, we can see that Poles are relatively unburdened by taxes and social insurance contributions. In the case of spending, we are 12th from last among EU countries, but for the fiscal burden we are 8th from the end. So there is no unequivocal answer to the question of whether taxes in Poland are high; we can only state that against the backdrop of other EU countries, they are rather low. Deciding whether this is good or bad is to a large degree a question of values.

**Figure 3: The fiscal burden (taxes and social insurance contributions in relation to GDP), 2015, (%)**



Source: Eurostat

The fiscal burden changes over time, as is presented in Figure 4. Here we can see the trend of a decline in the fiscal burden, particularly in the second half of the 1990s, and moderate growth today. Notable is the decline in Slovakia under Prime Minister Dzurinda, as well as the very

udziałem podatków oraz składek na ubezpieczenia społeczne w PKB. Uwzględnianie składek jest ważne, bo do pewnego stopnia decyzją polityczną jest, jaka część świadczeń społecznych finansowana jest z podatków, a jaka ze składek. Taka miara fiskalizmu nie do końca odzwierciedla skalę ingerencji państwa w gospodarkę. Jeśli w jednym kraju świadczenia na przykład dla dzieci finansowane są za pomocą świadczeń, a w drugim za pomocą ulg podatkowych, to stopień fiskalizmu w tym drugim kraju będzie niższy, choć skala wsparcia, w tym przypadku dzieci, może być podobna.

Patrząc na wykres 3, widzimy, że Polacy są relatywnie mało obciążeni podatkami i składkami ubezpieczeniowymi. W przypadku wydatków zajmujemy 12 miejsce od końca wśród krajów UE, ale już w fiskalizmie zajmujemy 8 od końca. Nie ma więc jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy podatki w Polsce są wysokie. Można jedynie stwierdzić, że na tle innych krajów UE są one raczej niskie. Ocena, czy to dobrze czy źle, ma w dużej mierze charakter wartościujący.

**Wykres 3. Stopień fiskalizmu (relacja podatków i składek na ubezpieczenia społeczne do PKB) w 2015 (%)**

Źródło: Eurostat

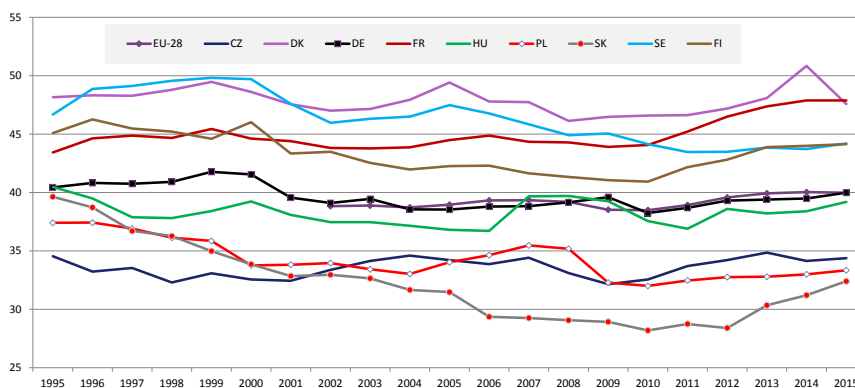
Stopień fiskalizmu zmienia się w czasie, co przedstawia wykres 4. Widać na nim trend spadku fiskalizmu, szczególnie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych oraz łagodny wzrost obecnie. Na uwagę zasługuje spadek fiskalizmu na Słowacji w czasie rządów premiera Dzurindy, a także

stable level in Germany. For many years, the highest fiscal burden in Europe has been found in France and Denmark; meanwhile, in the traditionally very socialistic Sweden, the scale was reduced by more than 5 percentage points.

bardzo stabilny fiskalizm w Niemczech. Od wielu lat w Europie najwyższy fiskalizm jest we Francji i Danii; zaś w tradycyjnie bardzo socjalnej Szwecji skala fiskalizmu została zmniejszona o ponad 5 p.p.

**Figure 4: Taxes and social insurance contributions as a percentage of GDP in selected EU countries, 1995–2015 (%)**

**Wykres 4. Stopień fiskalizmu (relacja podatków i składek na ubezpieczenia społeczne do PKB) w wybranych krajach UE w latach 1995–2015 (%)**



Source: Eurostat

Źródło: Eurostat

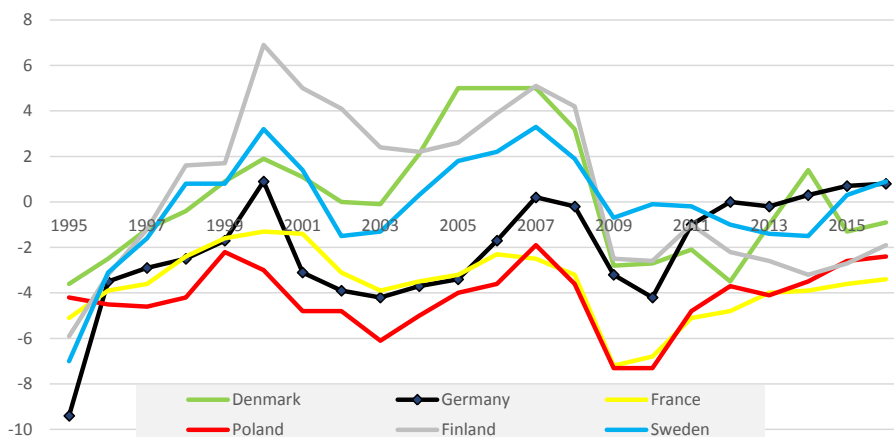
A discussion of the optimal level of fiscal engagement in the economy remains outside the scope of this text. But we must remember that taxes are the basic source of financing for public spending. Thus, those who believe that this level in our country should be lower should also favor a reduction of public spending. But it is much easier to find supporters of lower taxes than of lower spending. As a result, in Poland as in many other countries, there is a permanent public finance sector deficit, which is presented in Figure 5.

Poza zakresem tego tekstu pozostawiam dyskusję o optymalnym poziomie fiskalizmu. Trzeba jednak pamiętać, że podatki to podstawowe źródło finansowania wydatków publicznych. Ci więc, którzy uważają, że fiskalizm w naszym kraju powinien być niższy, powinni też opowiadać się za zmniejszeniem wydatków publicznych. O wiele łatwiej znaleźć jednak zwolenników niższych podatków niż niższych wydatków. W rezultacie w Polsce, tak jak i w wielu innych krajach, występuje permanentny deficyt sektora finansów publicznych, co przedstawia wykres 5.



**Figure 5: The public finance sector deficit/surplus in selected EU countries as a percentage of GDP, 1995–2016**

**Wykres 5. Saldo sektora finansów publicznych w wybranych krajach UE w latach 1995–2016 w relacji do PKB (%)**



Source: Eurostat

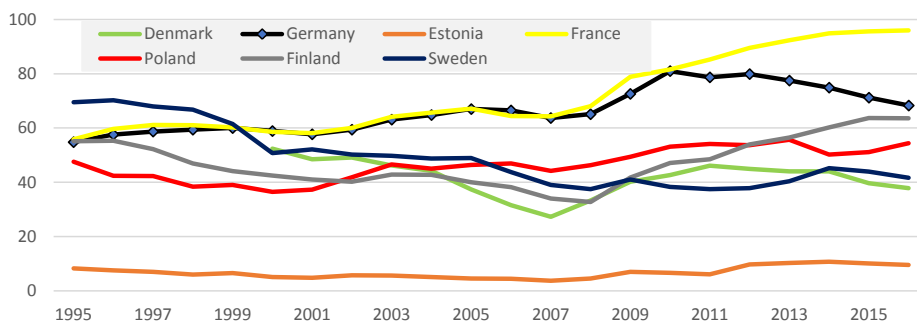
Źródło: Eurostat

Poland, like France, is one of many European countries where public spending is permanently higher than revenues. But it is worth pointing out the countries that are capable of building up and maintaining surpluses: the Scandinavian countries and – for the past few years – Germany. The list of these countries is longer and includes some not portrayed in the chart, such as Luxembourg and Estonia, which for two-thirds of the period under discussion had a surplus in public finances.

Polska, podobnie jak Francja, to jeden z wielu europejskich krajów, gdzie wydatki publiczne są permanentnie wyższe niż dochody. Warto jednak zwrócić uwagę na kraje, które są w stanie wypracować i utrzymać nadwyżkę: to kraje skandynawskie oraz – od kilku lat – Niemcy, choć lista tych krajów jest dłuższa i obejmuje niepokazany na wykresie Luksemburg i Estonię, która przez 2/3 omawianego okresu miała nadwyżkę w finansach publicznych.

**Figure 6: Public debt as a percentage of GDP in selected EU countries, 1995–2016**

**Wykres 6. Dług publiczny w wybranych krajach UE w latach 1995–2016 w relacji do PKB (%)**



Source: Eurostat

Źródło: Eurostat

Long-term deficits accumulate in the public debt, which is presented in Figure 6. Smart macroeconomic policy means building up surpluses during good economic times and reducing public debt, so that during times of crisis it can easily be increased. Such a policy was conducted for many years by the Scandinavian countries; such a policy is now conducted by the Germans. Such a policy unfortunately is not being conducted in Poland in this millennium, and the decline in the relation of debt to GDP in 2014 is the effect of the takeover of savings in the pension system.

In answer to the question of whether we have high taxes in Poland, we must thus answer that in fact they are too low in relation to spending.

Długotrwałe deficyty kumulują się w postaci długu publicznego, co przedstawia wykres 6. Mądra polityka makroekonomiczna polega na tym, by w okresach dobrej koniunktury wypracowywać nadwyżki budżetowe i redukować dług publiczny, po to by w okresie kryzysów można było go bez problemów zwiększać. Taką politykę prowadziły przez wiele lat kraje skandynawskie, taką politykę prowadzą teraz Niemcy. Takiej polityki w tym tysiącleciu nie prowadzi niestety Polska, a spadek relacji długu do PKB w 2014 roku to w efekt przejścia oszczędności w systemie emerytalnym.

Na pytanie, czy mamy w Polsce wysokie podatki trzeba, więc odpowiedzieć, że mamy za niskie w stosunku do wydatków.

## 2. The Polish tax system

During the times of the planned economy, taxes were of marginal significance. The taxes that we currently pay largely appeared in Poland in the first years of freedom. And fundamentally, during the last quarter century there have been no significant changes in the tax system – here I am ignoring changes in indirect taxes resulting from EU accession.

Figure 7 presents the share of basic taxes (i.e. PIT, CIT, VAT and excise) in GDP. As we can see, the best years were in the period after Poland's accession to the EU. The decline after 2008 resulted from the reduction in PIT rates and the intensification of VAT fraud. This can be seen more precisely in Figure 8. The freezing of tax brackets and the tax-free allowance allowed a significant rebuilding of PIT revenues, despite the increase in the deduction for children. VAT revenues are characterized by high volatility, which results from the introduction of mechanisms to tighten up the system: Tax criminals needed time to change their industry or modus operandi.<sup>1</sup> The drop in the share of revenue from excise results from the structure of this tax. With the partial exception of excise on cigarettes, the rates of this tax are fixed amounts, not percentages, and thus require (unpopular) decisions. These decisions in relation to cigarettes resulted from EU regulations; increases in alcohol taxes had trouble keeping up with inflation, while there were no increases in excise on fuel, and they constituted half of the excise tax revenue. In the case of CIT, the decline resulted initially from a weakening of the economy, and later from the increasing popularity of aggressive tax optimization.

---

<sup>1</sup> VAT fraud was the topic of two recent mBank-CASE seminars: "VAT non-compliance in Poland under scrutiny" – mBank-CASE Seminar Proceedings No. 142, [http://www.case-research.eu/uploads/attach/2016-11-06/mBank-Case\\_Seminar\\_Proceedings\\_no142\\_0.pdf](http://www.case-research.eu/uploads/attach/2016-11-06/mBank-Case_Seminar_Proceedings_no142_0.pdf); and "How the European Commission and European countries fight VAT fraud" – mBank-CASE Seminar Proceedings No. 147, [http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How\\_the\\_European\\_Commission\\_and\\_European\\_countries\\_fight\\_VAT\\_fraud.pdf](http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How_the_European_Commission_and_European_countries_fight_VAT_fraud.pdf)

## 2. System podatkowy w Polsce

W okresie gospodarki planowej znaczenie podatków było marginalne. Podatki, które obecnie płacimy, w dużej mierze pojawiły się w Polsce w pierwszych latach wolności. I w zasadzie przez ostatnią ćwierć wieku nie dokonano istotnych zmian w systemie podatkowym – pomijam tu zmiany w podatkach pośrednich wynikające z akcesji do UE.

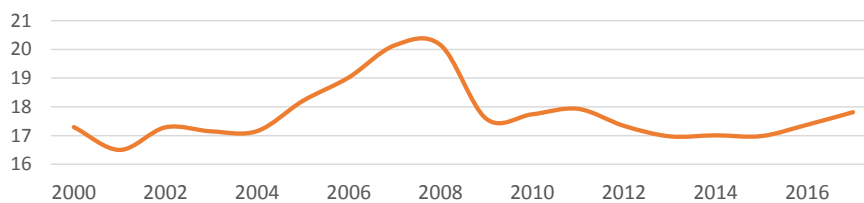
Wykres 7 przedstawia udział podstawowych podatków (tj. PIT, CIT, VAT i akcyzy) w PKB. Jak widać, najlepsze lata przypadły na okres po wejściu Polski do UE. Spadek po 2008 roku wynikał z redukcji stawek PIT oraz z nasilenia się oszustw VAT. Widać to dokładniej na wykresie 8. Zamrożenie progów podatkowych oraz kwoty uzyskania przychodu pozwoliło na istotne odbudowanie dochodów z PIT, mimo zwiększenia ulgi na dzieci. Dochody w VAT cechuje duża zmienność, a wynika ona z wprowadzania mechanizmów uszczelniających system – przestępcy podatkowi potrzebowali czasu, by zmienić branże czy metody działania<sup>1</sup>. Spadek udziału dochodów z akcyzy wynika z konstrukcji tego podatku. Z częściowym wyjątkiem akcyzy na papierosy, stawki tego podatku są kwotowe, a nie procentowe – wymagają więc podejmowania (niepopularnych) decyzji. Decyzje te w odniesieniu do papierosów wynikały z regulacji unijnych; podwyżki cen alkoholi z trudem podążały za inflacją, nie było zaś podwyżek akcyzy na paliwa, a to one stanowią ½ dochodów akcyzowych. W przypadku CIT spadek wynikał początkowo głównie z osłabienia koniunktury, następnie zaś z coraz popularniejszej agresywnej optymalizacji podatkowej.

---

<sup>1</sup> Tematyka oszustw VAT była niedawno przedmiotem dwóch seminariów mBank-CASE: *Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą* – Zeszyt mBank-CASE nr 142, [http://www.case-research.eu/uploads/attach/2016-11-06/mBank-Case\\_Seminar\\_Proceedings\\_no142\\_0.pdf](http://www.case-research.eu/uploads/attach/2016-11-06/mBank-Case_Seminar_Proceedings_no142_0.pdf); oraz *Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT* – Zeszyt mBank-CASE nr 147, [http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How\\_the\\_European\\_Commission\\_and\\_European\\_countries\\_fight\\_VAT\\_fraud.pdf](http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-06-27/How_the_European_Commission_and_European_countries_fight_VAT_fraud.pdf)

Figure 7: Share of tax revenue in GDP (%)

Wykres 7. Udział dochodów podatkowych w PKB (%)



Explanation: 2017 forecast based on the budget law

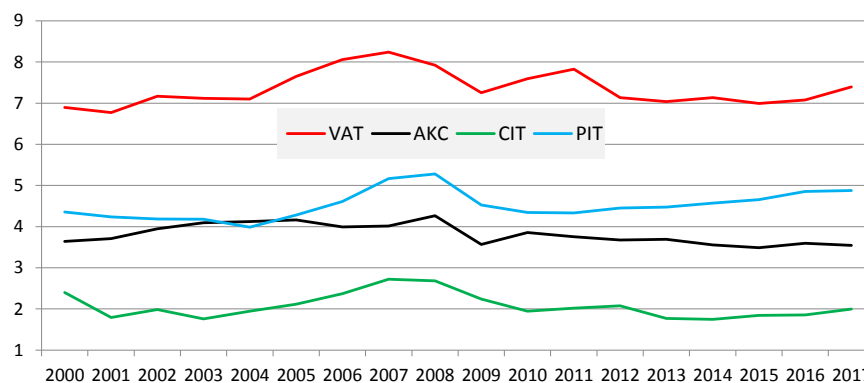
Objaśnienie: dla 2017 r. prognoza na podstawie ustawy budżetowej

Source: Finance Ministry

Źródło: Ministerstwo Finansów

Figure 8: Share of tax revenue in GDP (%)

Wykres 8. Udział dochodów podatkowych w PKB (%)



Explanation: 2017 forecast based on the budget law

Objaśnienie: dla 2017 r. prognoza na podstawie ustawy budżetowej

Source: Finance Ministry

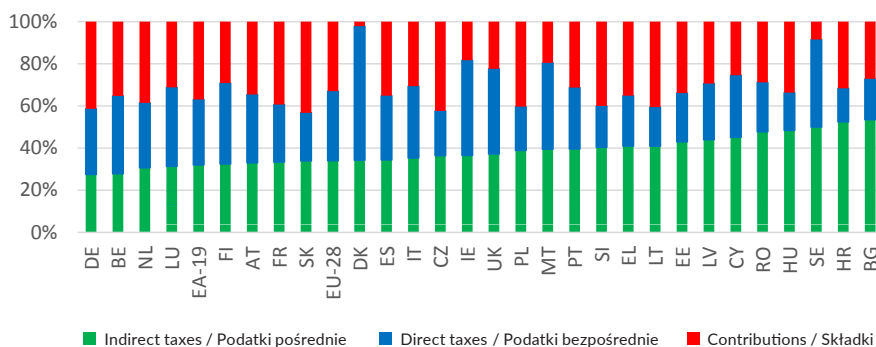
Źródło: Ministerstwo Finansów

The consensus among tax economists is that taxes on assets and consumption are less harmful for growth than taxes on income, including social insurance contributions (OECD, 2010). What is important is not only the level of fiscal involvement, but the structure of tax revenues. The same level of tax revenues can be achieved with various levels of cost to the economy: thus, changes in the structure can increase the efficiency of the tax system. The structure of tax revenues presented in Figure 9 places us in the middle of the pack.

Wśród ekonomistów podatkowych panuje zgoda, że podatki majątkowe i konsumpcyjne są mniej szkodliwe dla wzrostu niż podatki dochodowe (w tym składki na ubezpieczenia społeczne) (OECD, 2010). Istotny jest bowiem nie tyle poziom fiskalizmu, ale struktura dochodów podatkowych. Tę samą wielkość wpływów podatkowych można bowiem osiągnąć przy różnych kosztach dla gospodarki – zmiany struktury mogą zwiększyć więc efektywność systemu podatkowego. Przedstawiona na wykresie 9 struktura dochodów podatkowych plasuje nas w środku „peletonu”.

Figure 9: Structure of tax revenues in the EU in 2015 (%)

Wykres 9. Struktura dochodów podatkowych UE w 2015 (%)



Source: Eurostat

Źródło: Eurostat

In Western European countries, the role of income taxes was historically greater, and in some of them the high share is to a large degree also the effect of a high scale of redistribution of national income. Against the backdrop of our region, Poland looks very bad: Only the Czech Republic is worse. This is largely an effect of the VAT gap, but also of the broad application of preferential rates of this tax.

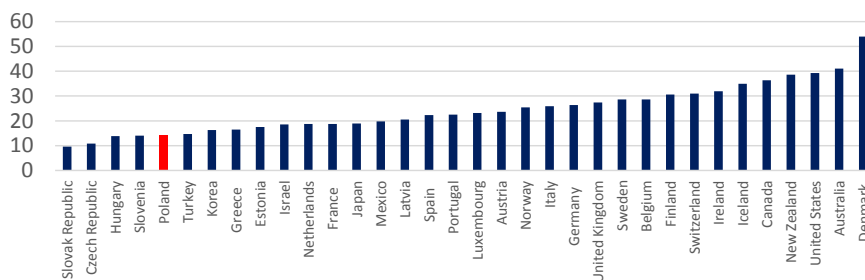
W krajach Europy Zachodniej rola podatków dochodowych była historycznie większa, a w niektórych z nich ich duży udział jest w znacznej mierze także efektem dużej skali redystrybucji dochodu narodowego. Na tle krajów naszego regionu Polska wypada bardzo słabo – gorsze są tylko Czechy. To przede wszystkim efekt luki w VAT, ale też szerokiego zastosowania stawek preferencyjnych w tym podatku.

Looking only at the tax on personal income (Figure 10), we reach the following conclusion: Against the backdrop of the OECD countries, its significance in Poland is relatively small. But this does not mean that the tax wedge is small. On Figure 9 it can be clearly seen that social insurance contributions are higher than in other countries. The low share of PIT in revenues will have unfavorable effects on redistribution of incomes, which will be discussed in the following portion of this work.

Patrząc jedynie na podatek od dochodów osobistych (wykres 10), dochodzimy do następującego wniosku: na tle państw OECD w Polsce jego znaczenie jest relatywnie niewielkie. Nie oznacza to jednak, że klin podatkowy w Polsce jest niski. Na wykresie 9 wyraźnie widać, że składki na ubezpieczenia społeczne są relatywnie wyższe niż w innych krajach. Małe znaczenie PIT w dochodach będzie miało niekorzystne skutki dla redystrybucji dochodów, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Figure 10: Share of PIT in tax revenues in OECD countries in 2014 (%)

Wykres 10. Udział dochodów z PIT w dochodach podatkowych w krajach OECD w 2014 (%)

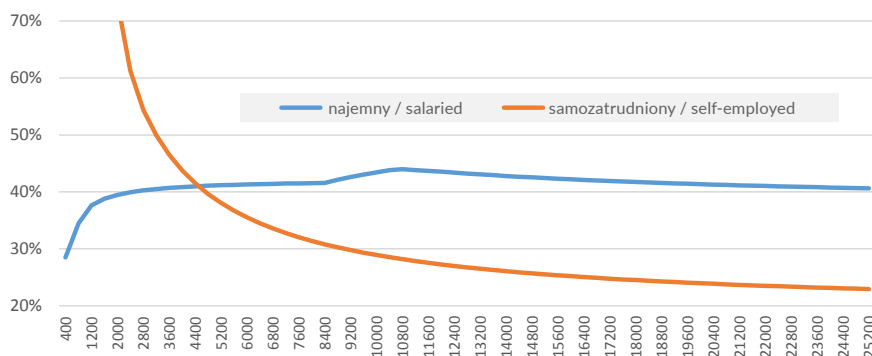


Source: OECD

Źródło: OECD

**Figure 11: The tax wedge for salaried employees and for self-employed people paying the 19% flat tax in 2017**

**Wykres 11. Klin podatkowy dla pracownika najemnego oraz samozatrudnionego płacącego 19% podatek liniowy w 2017**



**Explanation:** Horizontal axis shows monthly income

**Objaśnienie:** na osi poziomej przychód miesięczny

**Source:** Author's calculations

**Źródło:** Obliczenia własne

If asked whether Poland has progressive taxation of income from labor, most of us would say yes. We have two marginal tax rates, and a tax-free allowance. But an analysis of Figure 11 shows that taxation of salaried employees is progressive only at low incomes, and then becomes proportional. Progressivity increases after passing into the second tax bracket (the marginal rate of 32%), which applies to fewer than 3% of the payers of this tax, shifting into regressivity at the point where pension contributions are no longer collected. Against the backdrop of the low progressivity of PIT for salaried employees, the strong regressivity of PIT for the self-employed paying the 19% flat tax appears remarkable. This is an effect of the lump sum social-insurance contributions. On the one hand, it discourages the concealment of income – the marginal rate is barely 19% – but on the other hand it constitutes a high barrier for those who are just starting businesses, and achieving low incomes. This solution also seems unfair for the self-employed and in the relationship between the self-employed and salaried employees.

Na pytanie, czy mamy w Polsce progresywne opodatkowanie dochodów z pracy, większość z nas odpowie, że tak. Mamy bowiem dwie krańcowe stawki podatku oraz kwotę wolną od podatku. Analiza wykresu 11 pokazuje jednak, że opodatkowanie pracowników najemnych jest progresywne jedynie przy niskich dochodach, potem staje się liniowe. Progresja rośnie po przejściu w drugi próg podatkowy (krańcowo 32%), co dotyczy mniej niż 3% płatników tego podatku, by przejść w degresywność po zaniechaniu pobierania składek emerytalnych. Na tle niskiej progresywności PIT dla pracowników najemnych zadziwiająco wygląda silna regresywność PIT w przypadku samozatrudnionych płacących 19% podatek liniowy. Jest ona efektem kwotowej składki na ubezpieczenia społeczne. Z jednej strony zniechęca to do ukrywania dochodów – krańcowa stawka to zaledwie 19%, ale z drugiej stanowi dużą barierę dla rozpoczynających działalność gospodarczą i osiągających niewielkie dochody. Rozwiązanie takie wydaje się również niesprawiedliwe dla samozatrudnionych oraz w relacji samozatrudniony – pracownik najemny.

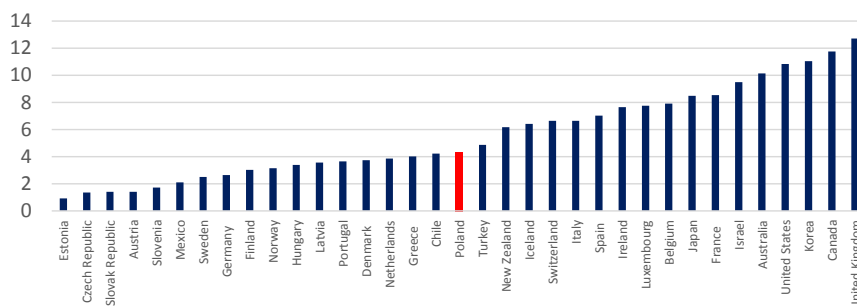
Every income tax whose level is dependent on income can constitute a disincentive to legal employment, which will be stronger the higher the marginal tax rate is. From this point of view it is good for the effective rate (which shows the actual average tax burden) to be as close as possible to the marginal rate. The former rate translates into tax inflows, while the second – into disincentives to legal work. From this point of view, the possibility of joint

Każdy podatek dochodowy, którego wysokość jest zależna od dochodu, może stanowić negatywny bodziec do podejmowania legalnego zatrudnienia. Ten negatywny bodziec będzie tym silniejszy, im wyższa krańcowa stawka podatku. Z tego punktu widzenia dobrze jest, by stawka efektywna (ona pokazuje faktyczne przeciętne obciążenie podatkiem) była możliwie bliska stawce krańcowej. Ta pierwsza stawka przekłada się na wpływy podatkowe, ta druga – na ne-

taxation of married couples must be assessed negatively. When a non-working spouse considers taking up work, their marginal tax rate is higher than for a single person. This is why many countries have departed from joint taxation of married couples, to increase the incentives for both spouses to work outside the home. A significant disincentive for spouses to take up legal employment is the possibility of cost-free health insurance for the non-working spouse, and pension benefits at the level of 85% of those of a deceased spouse who worked for those benefits. What sense does it make to take up legal employment and pay pension contributions if pension benefits can be inherited from a spouse by meeting certain conditions? This is a very strong incentive for one of the spouses not to work at all, or to work only in the gray zone.

Another category of taxes, which on the one hand are relatively harmless for the economy, and on the other may serve the purpose of income redistribution, are taxes on assets. Figure 12 shows that in Poland their share in the structure of taxes is at the median level among OECD countries.

**Figure 12: Share of property taxes in tax revenues in OECD countries, 2014 (%)**



Source: OECD

Asset taxes include taxes on inheritances and gifts, and one-time taxes imposed on asset transfers, such as sales of houses. But such one-off levies are economically inefficient, because they discourage transactions and thus reduce the efficiency of capital allocation. Much better

gatywne bodźce do legalnej pracy. Z tego punktu widzenia negatywnie należy ocenić możliwość wspólnego opodatkowania małżonków. Gdy bowiem niepracujący małżonek rozważy podjęcie pracy, wtedy jego krańcowa stawka podatku jest wyższa niż dla singla. Z tego powodu wiele krajów odeszło od wspólnego opodatkowania małżonków, po to by zwiększać bodźce do pracy dla obojga małżonków. Istotnym negatywnym bodźcem do podejmowania legalnej pracy dla współmałżonka jest możliwość bezkosztowego ubezpieczenia zdrowotnego niepracującego współmałżonka oraz świadczenie emerytalne w wysokości 85% emerytury zmarłego małżonka, który takie świadczenie wypracował. Jaki bowiem sens ma legalne podejmowanie pracy i opłacanie składek emerytalnych, jeśli świadczenie emerytalne można przy spełnieniu pewnych warunków dziedziczyć po współmałżonku? To bardzo silna zachęta, by jeden ze współmałżonków nie pracował wcale lub pracował jedynie w szarej strefie.

Inną kategorią podatków, które z jednej strony są relatywnie mało szkodliwe dla gospodarki, a z drugiej mogą służyć redystrybucji dochodów, są podatki majątkowe. Wykres 12 pokazuje, że w Polsce ich udział w strukturze podatkowej jest na średnim poziomie wśród krajów OECD.

**Wykres 12. Udział podatków majątkowych w dochodach podatkowych w krajach OECD w 2014 (%)**

Źródło: OECD

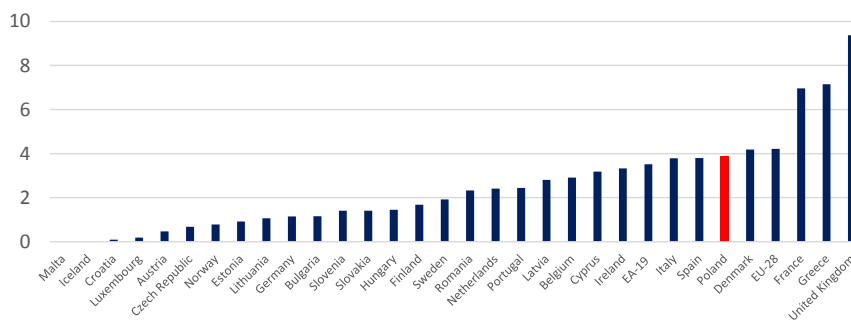
Do podatków majątkowych zalicza się między innymi podatki od spadków i darowizn oraz jednorazowe podatki nakładane na transfer majątku, np. sprzedaż domu. Jednak takie jednorazowe podatki są nieefektywne ekonomicznie – zniechęcają bowiem do zawierania transakcji i w ten spo-

are recurring taxes on asset ownership.<sup>2</sup> So if we look at the share of recurring property taxes in tax revenue (Figure 13), we can see that in Poland this share is very high. Unfortunately, the vast majority is taxation of structures and buildings for business purposes. I will return to this question.

sób pogarszają efektywną alokację kapitału. O wiele lepsze są okresowe podatki nakładane na posiadanie majątku<sup>2</sup>. Jeśli więc spojrzymy na udział okresowych podatków od nieruchomości w dochodach podatkowych (wykres 13), to widać, że w Polsce ten udział jest bardzo wysoki. Niestety znakomita większość to opodatkowanie budowli oraz budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą. Do tej kwestii jeszcze powrócę.

**Figure 13: Share of recurrent property taxes in tax revenues in the EU, 2014 (%)**

**Wykres 13. Udział okresowych podatków od nieruchomości w dochodach podatkowych w UE w 2014 (%)**



Source: Eurostat

Źródło: Eurostat

<sup>2</sup> This also applies to other taxes. It would be far more efficient, for example, to impose a recurring tax on car ownership, whose rate could be made dependent on metrics including the vehicle's environmental friendliness. Unfortunately, in Poland we still have an anachronistic system of excise tax on cars, which is collected at purchase, and its level does not depend on environmental factors. What's more, the high level for cars with engines larger than 2,000 cc encourages the leasing of these cars from other countries, and to understating the value when purchasing used autos.

<sup>2</sup> Uwaga to dotyczy również innych podatków. O wiele efektywniejsze byłoby, na przykład, nałożenie okresowego podatku od posiadania samochodu, którego stawka uzależniona mogłaby być m.in. od parametrów ekologicznych pojazdu. Niestety w Polsce nadal mamy anachroniczny system akcyzy na samochody, która pobierana jest przy kupnie auta, a jej wysokość nie zależy od parametrów ekologicznych. Co więcej, wysoka stawka przy samochodach z silnikami powyżej 2000 cm<sup>3</sup> zachęca do leasingowania tych aut z innych krajów bądź też do zaniżania wartości przy kupnie aut używanych.



### 3. More for Less

Efficiency is one of the key concepts in economics. The same thing can be produced more efficiently using fewer resources, or more can be produced from the same amount of resources. An efficient tax system is one that will bring in a certain amount of revenue at the lowest cost (broadly understood) to taxpayers.

The primary mission of the tax system is to finance public spending. Thus we expect that taxes will bring money into the budget. Other functions of taxes are also mentioned, but in my opinion they are decidedly less important.<sup>3</sup>

Simplifying to a certain degree, we can assume that a country's wealth is a function of production, which in turn is a function of its labor and capital resources and the efficiency with which these factors of production are used. Thus, an efficient tax system will be one that causes the smallest possible reduction in the supply of labor and capital, and also supports their efficient use.

The inspiration for this analysis of the efficiency of the Polish tax system is the British report, prepared by the Institute for Fiscal Studies under the leadership of J. Mirrlees, titled *The Mirrlees Review*, published in two volumes in 2010 and 2011. It provides a meticulous analysis of the British tax system. The first report analyzed key questions and theories of taxation (Adam et al 2011), and the second provided a detailed review of the British tax system and proposed solutions to make it more efficient (Mirrlees et al 2010). This was the second such research project: In the 1970s, *The Meade Report* (Meade 1978) was produced.

Using the theoretical foundations and empirical research, we<sup>4</sup> intend to make an effort to assess the efficiency of selected elements of the Polish tax system and to outline

---

<sup>3</sup> In 2016 the Polish government planned to introduce a tax on trade, aimed at supermarket chains. The main point wasn't to raise money, but to harass "exploitative foreign chains."

<sup>4</sup> By "we," we mean the team of scholars put together by Michał Myck, Grzegorz Poniatowski and myself, who are beginning a scientific project analyzing the efficiency of the Polish tax system at CASE – Center for Social and Economic Research.

### 3. Więcej za mniej

Efektywność to jedno z kluczowych pojęć ekonomii. To samo można wyprodukować efektywniej, poświęcając mniej zasobów lub z tych samych zasobów można wyprodukować więcej. Efektywny system podatkowy to taki, który przynosić będzie określone wpływy podatkowe przy jak najmniejszych szeroko rozumianych kosztach ponoszonych przez podatników.

Głównym zadaniem systemu podatkowego jest finansowanie wydatków publicznych. Tak więc od podatków oczekuje się, że przyniosą pieniądze do budżetu. Wspomina się także o innych funkcjach podatków, ale moim zdaniem są one zdecydowanie mniej istotne<sup>3</sup>.

W pewnym uproszczeniu można założyć, że zamożność kraju jest pochodną produkcji, ta zaś funkcją zasobu pracy, kapitału i efektywności wykorzystania tych czynników produkcji. Efektywny system podatkowy będzie więc w jak najmniejszym stopniu zmniejszał podaż pracy i kapitału, a także sprzyjał ich efektywnemu wykorzystaniu.

Inspiracją do analizy efektywności polskiego systemu podatkowego jest przygotowany przez Institute for Fiscal Studies pod przewodnictwem J. Mirrleesa angielski raport pt. *The Mirrlees Review* opublikowany w dwóch tomach w latach: 2010 i 2011. Poddano w nim wnikliwej analizie angielski system podatkowy. W pierwszym raporcie dokonano analizy kluczowych zagadnień z teorii podatków (Adam i in. 2011), a w drugim zrobiono wnikliwy przegląd angielskiego systemu podatkowego i zaproponowano rozwiązania czyniące go bardziej efektywnym (Mirrlees i in. 2010). Było to już drugie tego typu opracowanie – wcześniej w latach 70. powstał *The Meade Report* (Meade 1978).

Planujemy<sup>4</sup>, korzystając z dorobku teoretycznego i badań empirycznych, podjąć próbę oceny efektywności wybra-

---

<sup>3</sup> W 2016 roku rząd planował wprowadzić w Polsce podatek od handlu, który wymierzony był w sieci handlowe. I nie chodziło w nim głównie o pieniądze, ale o dokuczenie „Biedronkom”.

<sup>4</sup> Pisząc „my” mam na myśli naukowców skupionych wokół Michała Mycka, Grzegorza Poniatowskiego i mnie, rozpoczynających w Fundacji Naukowej CASE projekt naukowy dotyczący analizy efektywności polskiego systemu podatkowego.

possible changes that will allow the country to achieve the same thing for less, or to achieve more for the same cost. We want our work to raise the level of the discussion about taxes, so that the public will not be dazzled by absurd ideas of a return to a sales tax, or the replacement of CIT with a tax on revenue. We believe that analyses based on theory and supported by empirical research can to a certain degree make it more difficult (though unfortunately not impossible) for populist politicians to ruin the tax system for the sake of winning votes, or to attempt to implement absurd economic visions.

Following in the footsteps of the authors of *The Mirrlees Review*, we assume a fixed level of fiscal burden and the same parameters of income redistribution (progressivity). Both of these questions are of course very important for economists. The Polish fiscal burden is one of the lowest in Europe, and in our opinion this is not a problem in and of itself. A discussion of the scale and directions of income redistribution exceeds our analytical capabilities. Additionally, any such discussion is severely infected by one's system of values, or in fact ideology. We want to keep our distance from this, and concentrate on what we know: economics.

Also outside the scope of our analysis is tax law – the process of creating it, its quality and the system for executing it. This is a very interesting and important question, but law is secondary in relation to economic concepts: It is only a way of expressing them so that they can be implemented in practice. It is not tax law that is the source of inefficiency. Additionally, since we are economists, we won't seek out and analyze examples of regulations that are incoherent (in legal terms), or examine the fate of taxpayers oppressed by the cruel tax authorities. Colorful tales of companies going bankrupt because of bureaucrats' errors or bad laws are material more suited to the press than to serious economic analysis.

Nor do we plan to create a coherent, holistic vision of a good tax system for Poland. We're not entering this race. First of all, because there's too much competition, and secondly, and more importantly, the majority of these comprehensive visions are the product more of youthful ardor and a desire to change the world than of deep analysis. There is no single solitary best system. There is a whole range of possible solutions, which depend on soci-

nich elementów polskiego systemu podatkowego i zarysować możliwe zmiany, które pozwolą osiągnąć to samo za mniej lub osiągnąć więcej przy tych samych kosztach. Chcemy, aby nasza praca podniosła poziom merytorycznej dyskusji o podatkach, tak by nie epatowano opinii publicznej absurdalnymi pomysłami powrotu do podatku obrotowego czy zastąpienia CIT podatkiem przychodowym. Wierzimy, że analizy oparte na teorii i poparte badaniami empirycznymi mogą w pewnym stopniu utrudnić (choć niestety nie uniemożliwić) populistycznym politykom psucie systemu podatkowego w imię zyskiwania głosów wyborców lub realizacji absurdalnych wizji gospodarczych.

Idąc tropem autorów *The Mirrlees Review*, zakładamy stały stopień fiskalizmu i te same rozmiary redystrybucji dochodu (progresywności). Oba te zagadnienia są oczywiście bardzo istotne dla ekonomistów. Polski poziom fiskalizmu jest jednym z niższych w Europie i naszym zdaniem sam w sobie nie jest on problemem. Dyskusja o skali i kierunkach redystrybucji dochodu przekracza nasze możliwości analityczne. Poza tym jest ona silnie skażona przyjętym systemem wartości, czy wręcz ideologią. My od tego chcemy trzymać się z daleka i koncentrować się na tym, na czym się znamy, czyli na ekonomii.

Poza zakresem naszych analiz pozostanie prawo podatkowe – sposób jego tworzenia, jakość i system egzekwowania. To bardzo ciekawe i ważne zagadnienia, ale prawo jest wtórne w stosunku do koncepcji ekonomicznych – jest ono tylko sposobem ich wyrażania, tak by dało się je realizować w praktyce. To nie prawo podatkowe jest źródłem nieefektywności. Poza tym, skoro jesteśmy ekonomistami, nie będziemy poszukiwać i analizować niespójnych (pod względem prawnym) przepisów, czy też pochylać się nad losem podatników ciemionych przez okrutnego fiskusa. Barwne opisy firm upadających z powodu błędów urzędników bądź wadliwego prawa, to materiał raczej dla prasy niż poważnych analiz ekonomicznych.

Nie planujemy też stworzenia spójnej i całościowej wizji dobrego systemu podatkowego dla Polski. Nie startujemy w tej konkurencji. Po pierwsze, dlatego że konkurencja tam zbyt wielka, a po drugie, co ważniejsze, większość tych kompleksowych wizji jest słabo osadzona w teorii i badaniach empirycznych bądź w ogóle ich nie wykorzystuje. Są one raczej efektem młodzieńczego zapału i chęci zmiany świata niż głębokich analiz. Nie ma jednego, jedy-

ety's preferences, the authorities' determination, international conditions – and it's important to choose the one that will deliver the same effects at lower costs. Meanwhile, we believe that the results of our work will be useful for formulating such complex plans to reform (or modernize) the Polish tax system. The project we are starting is a scientific one: it is to be based on theory and empirical research. But we want its conclusions to be applicable. We want to keep our feet on the ground, and thus we will also take into account the institutional conditions and Poles' tax ethics.

### 3.1. The canon of the tax system

For more than two centuries, people have been repeating Adam Smith's words that a tax system should be marked by:

- equity (fairness)
- certainty (lack of arbitrariness)
- convenience (for taxpayers)
- efficiency (understood mainly as a low cost of collection in relation to tax revenue).

But since the time when these principles were formulated, almost a quarter of a millennium has passed, and we live in a different reality – and our economic knowledge is also different. Thus I will also treat as canon the solution proposed by the authors of *The Mirrlees Review*, which is based on three principles (Mirrlees 2010).

The first is **neutrality**. Similar activities should be taxed similarly. This applies both to goods and to incomes, savings and investments. We must always remember that people react to incentives, and will attempt to adjust their behaviors to the signals sent to them by the tax system. For example, since in many countries mortgages receive preferential tax treatment, citizens will invest excessively in real estate, and they will also attempt to use these loans

nego najlepszego systemu – jest całe spektrum możliwych rozwiązań zależnych od preferencji społecznych, determinacji rządzących, uwarunkowań międzynarodowych. Ważne jest, by wybierać to, co te same efekty przyniesie przy mniejszych kosztach. Wierzymy natomiast, że wyniki naszej pracy będą przydatne dla formułowania takich kompleksowych programów reformy (czy też modernizacji) systemu podatkowego w Polsce. Projekt, który rozpoczynamy, ma mieć charakter naukowy – ma być oparty na teorii i badaniach empirycznych. Chcemy jednak, by jego konkluzje były możliwe do zastosowania. Chcemy „chodzić po ziemi” i dlatego też uwzględnić będziemy uwarunkowania instytucjonalne czy moralność podatkową Polaków.

### 3.1. Kanon systemu podatkowego

Od ponad dwóch stuleci powtarza się za Adamem Smithem, że system podatkowy powinien być:

- sprawiedliwy,
- jednoznaczny (brak arbitralności),
- wygodny dla podatników,
- efektywny, rozumiany głównie jako niska relacja kosztów poboru podatków do dochodów podatkowych.

Jednak od czasu sformułowania tych zasad upłynęło już nieomal ćwierć tysiąclecia i żyjemy w innych realiach i inna jest też nasza wiedza ekonomiczna. Dlatego za kanon opodatkowania uważałem będę ten zaproponowany przez autorów *The Mirrlees Review* i bazujący na 3 zasadach (Mirrlees 2010).

Pierwsza z nich to **neutralność**. Podobne aktywności powinny być opodatkowane podobnie. Dotyczy to zarówno dóbr, jak i dochodów, oszczędności i inwestycji. Trzeba bowiem cały czas pamiętać, że ludzie reagują na bodźce i będą starali się dopasować swoje zachowania zgodnie z sygnałami wysyłanymi przez system podatkowy. Skoro, na przykład, w wielu krajach kredyty hipoteczne wiążą się z preferencjami podatkowymi, to obywatele będą

to buy other goods, e.g. cars (which took place before the 2008 financial crisis in the U.S.). If the tax rates on similar goods differ significantly (for example, heating oil and diesel fuel), some people will use the cheaper (and illegal, from the taxation point of view) substitute; this also encourages fraudsters, or in fact organized crime, to use the difference in rates for criminal activity on a grand scale. Similarly, when different forms of income are taxed according to different rates and principles, taxpayers will artificially adjust their behavior so as to minimize their tax bill.

Neutrality should also apply as broadly as possible to the legal form of activities undertaken or transactions concluded. The preferential tax and social-insurance treatment in Poland of sole proprietorships as a form of de facto employment has borne fruit in a real explosion of "entrepreneurship" – which has nothing to do with actually running a business. The preferential taxes on artists and other creative professions means that for tax purposes, IT professionals maintaining corporate networks are transformed into artists, as are academic instructors for their teaching work.<sup>5</sup> It's also worth remembering that the differentiated VAT rates produce a whole load of problems with determining the proper rate – problems that are eagerly described by the press.

The lack of neutrality means a decline in revenue, but much worse than this is the distortion of the allocation of resources, which results from actions taken by taxpayers for the purpose of exploiting non-neutrality. Non-taxation of income from farming in Poland, coupled with a preferential social insurance system, constitutes a great barrier to the flow of capital and labor from inefficient applications in agriculture into more efficient applications in other branches of the economy.

The lack of neutrality also means strong lobbying for the maintenance or broadening of preferences. Such rent seeking, from the social point of view, is a pure loss.

---

<sup>5</sup> Matters are complicated even further by the possibility of using short-term work contracts, which are taxed preferentially. As a result, the same action may be taxed (and subject to contributions) in several different ways and at varying levels. This means a drop in efficiency (people select the form that is less convenient, or incurs additional costs, but allows a reduction in the tax burden), and is also a source of disputes with the tax administration and the ZUS (social insurance agency).

z jednej strony nadmiernie inwestowali w nieruchomości, a z drugiej – będą starali się wykorzystywać te kredyty do zakupu innych dóbr, np. samochodów, tak jak to miało miejsce przed kryzysem finansowym 2008 roku w USA. Jeśli zbliżone dobra mają istotnie różne stawki podatku (jak na przykład olej opałowy i olej napędowy), to z jednej strony część użytkowników skorzysta z tańszego, choć nielegalnego z punktu widzenia podatków, substytutu, a z drugiej – zachęci to oszustów czy wręcz zorganizowaną przestępczość do wykorzystania różnicy w stawkach dla działalności przestępczej na wielką skalę. Podobnie, gdy różne formy dochodu opodatkowane są wedle różnych stawek i zasad, wtedy podatnicy będą się starać manipulować swoim zachowaniem, tak by zminimalizować podatek do zapłaty. Neutralność powinna też w jak najszerszym stopniu dotyczyć formy prawnej prowadzonej działalności czy dokonywanych transakcji. Preferencyjne z punktu widzenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne opodatkowanie działalności gospodarczej w formie zatrudnienia w Polsce zaowocowało prawdziwą eksplozją „przedsiębiorczości” – która nie ma nic wspólnego z faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej. Preferencyjne opodatkowanie twórców i artystów sprawia, że twórcami na potrzeby przepisów podatkowych stają się informatycy utrzymujący systemy w przedsiębiorstwach czy nauczyciele akademicy w swojej pracy dydaktycznej<sup>5</sup>. Warto też pamiętać, że zróżnicowanie stawek VAT powoduje całą masę, tak chętnie opisywanych przez prasę, problemów z właściwym przypisaniem stawki do towaru.

Brak neutralności oznacza spadek dochodów, ale znacznie gorsze od niego jest zniekształcenie alokacji zasobów, wynikające z działań podejmowanych przez podatników, mających na celu wykorzystanie nieneutralności. Nieopodatkowanie dochodów osiągniętych w działalności rolniczej w Polsce połączone z preferencyjnym systemem ubezpieczeń społecznych stanowi wielką barierę dla przepływu kapitału i siły roboczej z nieefektywnych zastosowań

---

<sup>5</sup> Sprawy komplikuje jeszcze możliwość zastosowania preferencyjnej – w stosunku do umowy o pracę – umowy zlecenia. W rezultacie ta sama czynność może być opodatkowana (i oskładkowana) na kilka różnych sposobów i w różnej wysokości. Powoduje to z jednej strony – spadek efektywności (wybiera się formę, która jest mniej wygodna, czy też wiąże się z dodatkowymi kosztami, ale pozwala na zmniejszenie obciążeń), a z drugiej – jest źródłem sporów z administracją skarbową czy ZUS.

Of course, neutrality is not absolute. There are activities or goods that deserve exceptional tax treatment. This may result from positive or negative external effects, or also so-called merit goods, meaning products and services that society believes to be particularly important. There is nothing wrong with higher taxation of alcohol or cigarettes, or preferential taxation of childcare. But it's important that each departure from neutrality be an exception, not the rule, and that it be preceded by a brutally honest analysis of the costs and benefits. Tax relief is nice for the politicians who offer it, and nice for its beneficiaries. But experience shows that the vast majority of departures from neutrality do not achieve their stated aims, while they do generate significant costs in terms of efficiency, as well as the aforementioned lobbying.

Neutrality has one more significant advantage: It lowers the compliance costs and significantly limits the phenomenon of tax avoidance and evasion. Nor is the simple human feeling of fairness irrelevant. Tax ethics suffer greatly when two similar forms of activity and the gains they bring are taxed differently; here the best example is non-taxation of farm income.

The second fundamental principle of modern tax systems is **progressivity**. And here the point is not punishing people with high taxes, which is so fashionable in leftist circles, but a fair distribution of the burdens of taxation, so that those who are in a better situation bear a higher burden. But it must be remembered that for helping groups that need assistance, a system of benefits is a better tool than the tax system. Progressivity must take into account costs: Where higher marginal tax rates cause a strong reaction from taxpayers, it is worth considering reducing them, as (aside from the propaganda effect) the benefit from high rates may be small.

The third principle, which I consider the most important, is that taxes must be discussed **as a system**. Perhaps this is nothing groundbreaking, but how often it is forgotten in the current discussion. Such a holistic approach allows us to examine the efficiency of the tax system from another point of view. If we agree on the progressivity of taxes, then if we analyze each of them separately, we face a serious challenge. For example, excise tax on cigarettes or alcohol is very regressive, and there is no way to change

w rolnictwie do efektywniejszych zastosowań w innych gałęziach gospodarki.

Brak neutralności oznacza silny lobbying za utrzymaniem czy rozszerzeniem preferencji. To poszukiwanie renty (*rent seeking*) ze społecznego punktu widzenia jest czystą stratą.

Oczywiście neutralność nie jest absolutna. Są aktywności czy dobra, które zasługują na wyjątkowe traktowanie podatkami. Może to wynikać z pozytywnych bądź negatywnych efektów zewnętrznych, czy też tak zwanych *merit goods*, czyli towarów i usług, które społeczeństwo uważa za szczególnie ważne. Nie ma nic złego w wyższym opodatkowaniu alkoholu czy papierosów, a preferencyjnym – opieki nad dziećmi. Ważne jest jednak, by każde odstępstwo od neutralności było wyjątkiem, a nie regułą i by poprzedzała je szczegółowa i rzetelna analiza kosztów i korzyści. Ulga podatkowa jest miłą dla oferujących ją polityków i miłą dla jej beneficjentów. Doświadczenie pokazuje jednak, że znakomita większość nieneutralności nie osiąga zakładanych celów, generując przy tym istotne koszty efektywnościowe, oraz wspomniany już lobbying.

Neutralność ma jeszcze jedną ważną zaletę – zmniejsza koszty związane z wypełnianiem przepisów podatkowych (*compliance costs*) oraz istotnie ogranicza zjawisko unikania i uchylania się od opodatkowania. Nie bez znaczenie jest też zwykłe ludzkie poczucie sprawiedliwości; moralność podatkowa bardzo cierpi, gdy dwie podobne formy działalności i zyski, które one przynoszą, opodatkowane są odmiennie, czego najlepszym przykładem jest nieopodatkowanie dochodów z rolnictwa.

Druga fundamentalna zasada współczesnego systemu podatkowego to **progresywność**. Przy czym nie chodzi tu, o tak modne w kręgach radykalnej lewicy, karanie wysokimi podatkami, ale o sprawiedliwe rozłożenie ciężarów opodatkowania, tak by ci, którzy są w lepszym położeniu, ponosili wyższe obciążenie. Należy przy tym pamiętać, że do wspomagania grup wymagających wsparcia lepiej od systemu podatkowego nadaje się system świadczeń. Progresywność musi uwzględniać koszty – tam, gdzie wysokie krańcowe stawki podatku powodują silną reakcję podatników, warto rozważyć ich zmniejszenie, gdyż – poza efektem propagandowym – pożytek z wysokich stawek może być niewielki.

this. Only in examining progressivity from the point of view of the whole tax system can we formulate achievable recommendations. Not every tax can or should be progressive; it's important that the system be progressive. Seeking progressivity in indirect taxes is costly and inefficient: taxes on personal income and on assets are better suited to this goal. The small significance of PIT in tax revenues in Poland (see Figure 10) greatly limits the room for maneuver. A good supplement to PIT when it comes to progressivity could be a property tax related to the value of real estate. But in Poland we still have an anachronistic property tax system, and all attempts to discuss this subject run into resistance from conformist politicians. Similarly, not every tax has to be "green," meaning to promote a reduction in pollution. What's important is that the system as a whole show preference for pro-environmental actions.<sup>6</sup>

Looking at the system holistically also allows us to perceive the interdependencies between taxes. For example, increasing the level of turnover at which a taxpayer becomes subject to VAT may look promising from the point of view of the tax system's costs, but it will have consequences in the income tax. A taxpayer who is approaching this threshold will either refrain from gaining additional income, or will fail to register it.

Another example of interdependency is the taxation of profits from businesses. If the burden on small, individual businesses is different from that on medium-sized or large ones, this will have an effect on the development of small enterprises – a question to which I will return later in this work.

Social insurance contributions should also be considered part of the tax system, broadly understood. The disconnect between these two systems in Poland increases the costs of doing business (taxes and contributions are often calculated on different bases), and has effects including

---

<sup>6</sup> Bearing in mind that not every tax must be "green," it's worth making an effort that individual taxes don't encourage an increase in pollution. The exemption from excise tax of coal used for heating purposes is a good example of the total incoherence of the system. On the one hand, in fighting against smog the use of coal for heating is limited, while on the other the lack of taxation constitutes an incentive to use it.

Trzecia zasada, moim zdaniem najważniejsza: o podatkach trzeba mówić jako o **systemie**. Nie jest to być może nic odkrywczego, ale jakże często w bieżącej dyskusji o tym się zapomina. Takie całościowe podejście pozwala spojrzeć na efektywność systemu podatkowego z innej perspektywy. Jeśli zgadzamy się co do progresywności podatków, to analizując każdy z nich staniemy przed nie lada wyzwaniem. Na przykład akcyza na papierosy czy alkohol jest bardzo regresywna i nie ma sposobów, by to zmienić. Dopiero rozpatrując progresywność z punktu widzenia systemu podatkowego, możemy sformułować wykonalne rekomendacje. Nie każdy podatek może czy powinien być progresywny – ważne jest, by system był progresywny. Poszukiwanie progresywności w podatkach pośrednich jest kosztowne i nieefektywne – do tego celu lepiej nadaje się podatek od dochodów osobistych i podatki majątkowe. Małe znaczenie PIT w dochodach podatkowych w Polsce (patrz wykres 10) ogranicza w dużej mierze pole manewru. Dobrym uzupełnieniem PIT – jeśli chodzi o progresywność – mógłby być podatek od nieruchomości powiązany z wartością nieruchomości. Jednak nadal w Polsce mamy anachroniczny system opodatkowania nieruchomości, a wszelkie próby dyskusji na ten temat napotykać na opór konformistycznych polityków. Podobnie, nie każdy podatek musi być „zielony”, czyli promować zmniejszanie emisji zanieczyszczeń. Ważne jest, by system jako całość preferował działania proekologiczne<sup>6</sup>.

Całościowe spojrzenie na system pozwala też dostrzec wzajemne współzależności między podatkami. Na przykład podniesienie kwoty obrotu, po przekroczeniu której podatek staje się obowiązkowo podatnikiem VAT, może wyglądać obiecująco od strony kosztów systemu podatkowego, ale będzie miało też swoje konsekwencje w podatku dochodowym. Podatnik, który zbliży się do tego progu, albo powstrzyma się z osiągnięciem przychodu, albo go nie zarejestruje.

Inny przykład na współzależność to opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej. Jeśli obciążenia dla małej,

---

<sup>6</sup> Pamiętając o tym, że nie każdy podatek musi być „zielony”, warto starać się, by poszczególne podatki nie zachęcały do zwiększania emisji zanieczyszczeń. Zwolnienie z akcyzy węgla używanego do celów grzewczych jest dobrym przykładem całkowitej niespójności systemu. Z jednej bowiem strony, walcząc ze smogiem, ogranicza się zastosowanie węgla do ogrzewania, ale z drugiej strony brak opodatkowania stanowi zachętę do jego wykorzystania.

the regressive taxation of income from labor, visible in Figure 11. And it would be enough to correlate the second tax bracket with the maximum amount subject to pension contributions.<sup>7</sup>

Additionally, the tax system should work well with the system of public spending, including in particular social benefits. When taxes, contributions and benefits “live lives of their own,” they send contradictory signals and very often discourage people from taking up legal work or increasing earnings; this happens when, for example, increasing income by PLN 100 a month causes a loss of PLN 500 a month in benefits.<sup>8</sup>

These three basic principles can be supplemented by:

- **Simplicity:** There’s no need to complicate something that can be simple. Taxes are a complicated area, because reality is complicated, and we can’t expect simple taxes when we’re dealing, for example, with taxation of complicated financial instruments, or business units that provide services that are partly subject to VAT (though partly exempt), and partly outside the VAT system. But in many cases simplicity is possible: the main source of complication in the system is departing from the principle of neutrality. If a product, service or activity is to benefit from tax preferences, it is necessary to define them precisely. But such an unambiguous definition is often impossible, which complicates the system and increases uncertainty.
- **Stability:** “An old tax is a good tax,” as the saying goes. And not because old solutions are good, but because every change in taxation, every switch from one re-

<sup>7</sup> This once again became the subject of discussion (this time very intense) in the fall of 2016. But there was a lack of courage and determination to finally solve this very difficult, multi-faceted question. Once again, a fragmentary view of particular taxes and contributions dominated, and additionally there was opposition from those who could lose out from a simplification of the rules.

<sup>8</sup> This is why it’s so important that the loss of benefits or tax preferences be gradual. In Poland, in some parts of the benefit system this problem is resolved by the “złoty for złoty” principle. There is no such solution in taxes. For example, in a family with two children, if one of the kids earns more than the tax-free allowance, the whole family may lose the benefit for two children. In this way, in certain situations the tax system discourages young people from taking up legal work.

indywidualnej działalności są inne niż dla średniej czy dużej, to będzie to miało wpływ na rozwój małych przedsiębiorstw – wróć do tego zagadnienia w dalszej części opracowania.

Częścią szeroko rozumianego systemu podatkowego powinny też być składki na ubezpieczenia społeczne. Brak powiązania tych systemów w Polsce zwiększa koszty prowadzenia działalności (podatki i składki często nalicza się od różnych podstaw) oraz powoduje m.in. regresywność opodatkowania dochodów z pracy, widoczną na wykresie 11. A wystarczyłoby skorelować drugi próg podatkowy z kwotą, po przekroczeniu której nie płaci się składek emerytalnych<sup>7</sup>.

System podatkowy powinien również dobrze współgrać z systemem wydatków publicznych, w tym szczególnie świadczeń społecznych. Gdy podatki, składki i świadczenia „żyją osobnym życiem”, to wysyłają sprzeczne sygnały i bardzo często zniechęcają do podejmowania legalnej pracy czy zwiększania dochodu; tak dzieje się, gdy zwiększenie dochodu np. o 100 zł powoduje utratę świadczenia w wysokości 500 zł<sup>8</sup>.

Te trzy podstawowe zasady można jeszcze uzupełnić o:

- **prostotę**  
Nie należy komplikować czegoś, co może być proste. Podatki to materia skomplikowana, bo rzeczywistość jest skomplikowana i nie można oczekiwać prostych podatków, gdy mowa na przykład o opodatkowaniu skomplikowanych instrumentów finansowych czy jednostek świadczących usługi jednocześnie w części objętej VAT (choć częściowo zwolnionej), a w części pozostającej poza VAT. Jednak w wielu przypadkach

<sup>7</sup> Temat ten stał się po raz kolejny przedmiotem dyskusji (tym razem bardzo intensywnej) jesienią 2016 roku. Zabrakło jednak odwagi i determinacji, by ostatecznie rozwiązać tę bardzo trudną i wielowątkową kwestię. Znowu dominowało fragmentaryczne spojrzenie na poszczególne podatki i składki, a do tego nałożył się sprzeciw tych, którzy na ujednoczeniu zasad mogliby stracić.

<sup>8</sup> Dlatego tak ważne jest, by utrata świadczeń czy preferencji podatkowych była stopniowa. W Polsce ten problem w niektórych częściach systemu świadczeniowego rozwiązuje zasada „złotówka za złotówkę”. Brakuje takiego rozwiązania w podatkach. Na przykład w rodzinie z dwójką dzieci, jeśli jedno z dzieci zarobi więcej niż kwotę wolną od podatku, to cała rodzina może stracić ulgę na dwoje dzieci. W ten sposób w pewnych sytuacjach system podatkowy zniechęca młodzież do podejmowania legalnej pracy.

gime to another, is associated with high costs, and also a decline in efficiency. This is why it's worth having a vision for the tax system, and making changes in a planned, previously announced way, so that taxpayers can prepare for them. The experience of the last two decades is not positive in this respect. For many years, changes in taxation in Poland have most often been a response to the needs of the moment or the caprices of politicians, and the changes introduced by one politician have more than once been undone by the next one.

- Transparency: Although taxes are a complicated subject, it's important for the regulations to be as comprehensible as possible for ordinary people. Transparency increases people's sense of justice, and this helps improve tax ethics. It's also important that the lawmaking process be transparent: that the causes, costs and benefits be known.<sup>9</sup>

To summarize, what we expect from a good tax system is that for a given level of income and progressivity, it will:

- minimize the negative effects on economic efficiency and welfare,
- minimize costs, broadly understood,
- be honest in every dimension (both procedurally and in the creation of law)
- be comprehensible for taxpayers.

The authors of *The Mirrlees Review* proposed a range of recommendations to increase the effectiveness of the British tax system. They included:

- combining PIT with social-insurance contributions,

---

<sup>9</sup> The experience of the last year or so in this area has been devastating. Changes often appear as *deus ex machina* and are often technically private MPs' bills, which significantly limits public consultation and allows the omission of analysis of regulations' effects. This is how bills including the one establishing the National Tax Administration were passed – a key legal act that made a radical change in Poland's tax and customs services, directly affecting tens of thousands of employees of these services (and, indirectly, all Poles).

prostota jest możliwa – głównym źródłem komplikacji systemu jest odejście od zasady neutralności. Gdy jakiś towar, usługa bądź działalność mają korzystać z preferencji podatkowej, potrzebne jest precyzyjne ich zdefiniowanie. Jednak takie jednoznaczne zdefiniowanie wielokrotnie nie jest możliwe, co komplikuje system i zwiększa niepewność.

- stabilność  
„Stary podatek, to dobry podatek” – głosi stara maksyma. I to nie dlatego, że stare rozwiązania są dobre, ale dlatego, że każda zmiana podatku, każde przejście z jednego reżimu w drugi wiąże się z dużymi kosztami, także ze spadkiem efektywności. To dlatego warto mieć wizję systemu podatkowego i zmian dokonywać w sposób planowy i wcześniej zapowiedziany, tak by podatnicy mogli się do nich przygotować. Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat nie są w tej materii pozytywne. Zmiany w podatkach w Polsce są od wielu lat najczęściej odpowiedzią na potrzeby chwili lub kaprysy polityków, a zmiana zainicjowana przez jednego polityka była niejednokrotnie odwracana przez kolejnego.

- przejrzystość  
Choć podatki to materia skomplikowana, ważne jest, by regulacje były jak najbardziej zrozumiałe dla zwykłych ludzi. Przejrzystość sprzyja zwiększaniu poczucia sprawiedliwości, a to korzystnie wpływa na wzrost moralności podatkowej. Istotne jest też, by proces tworzenia prawa był transparenty, by wiadomo było, jakie są przesłanki, jakie są koszty i korzyści<sup>9</sup>.

Reasumując, od dobrego systemu podatkowego oczekujemy, że przy określonych dochodach i progresywności, będzie:

- minimalizował negatywne oddziaływanie na efektywność ekonomiczną i dobrobyt,

---

<sup>9</sup> Doświadczenia ostatnich kilkunastu miesięcy są w tej materii drgoczące. Zmiany pojawiają się często jak *deus ex machina* i niejednokrotnie są formalnie inicjatywami poselskimi, co istotnie ogranicza zakres konsultacji społecznych oraz pozwala na nieprzygotowanie tzw. OSR (oceny skutków regulacji). W ten sposób uchwalono między innymi ustawę powołującą Krajową Administrację Skarbową – kluczowy akt prawny, którym dokonana się radykalna reforma służb celnych i podatkowych w Polsce, bezpośrednio dotykająca kilkudziesięciu tysięcy pracowników tych służb, a pośrednio – wszystkich Polaków.



- increasing the incentives to work for mothers of school-age children and people aged 55–70,
- liquidation of the zero VAT rate and of reduced rates and exemptions from VAT,
- shifting the burdens on motor fuels to user fees (congestion charges)
- taking into account the cost of capital in taxation of businesses (the allowance for capital equity),
- introducing a tax on the value of land used for business purposes (including farming).
- minimalizował szeroko rozumiane koszty,
- uczciwy w każdym wymiarze (także proceduralnym i tworzenia prawa),
- zrozuiały dla podatników.

Autorzy *The Mirrlees Review* zaproponowali szereg rekomendacji zwiększających efektywność angielskiego systemu podatkowego. Obejmowały one między innymi:

- połączenie PIT ze składkami na ubezpieczenia społeczne,
- zwiększenie bodźców do pracy dla matek dzieci w wieku szkolnym oraz osób w wieku 55–70,
- likwidację stawki zero i stawek ulgowych i zwolnień z VAT,
- przeniesienie obciążenia paliw napędowych na opłaty za użytkowanie (*congestion charges*),
- uwzględnienie kosztu kapitału własnego przy opodatkowaniu działalności gospodarczej (ang. *ACE – allowance for capital equity*),
- wprowadzenie podatku od wartości gruntu użytkowanego na cele gospodarcze (w tym rolnicze).

I am not aware that the UK government took advantage of these recommendations; as we can see, it is not only in Poland that tax policy is conducted more under the dictates of politicians than economists.

These recommendations can be successfully introduced in Poland to a large degree. Despite obvious differences among particular countries, efficient tax systems in countries with developed market economies will have very many similar elements.

Nie jest mi wiadomo, by rząd Zjednoczonego Królestwa skorzystał z tych rekomendacji – jak widać, polityka podatkowa nie tylko w Polsce jest prowadzona bardziej pod dyktando polityków niż ekonomistów.

Powyższe rekomendacje można z powodzeniem i w dużej mierze odnieść do Polski. Mimo oczywistej specyfiki poszczególnych krajów, efektywny system podatkowy w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej będzie miał bardzo dużo podobnych elementów.

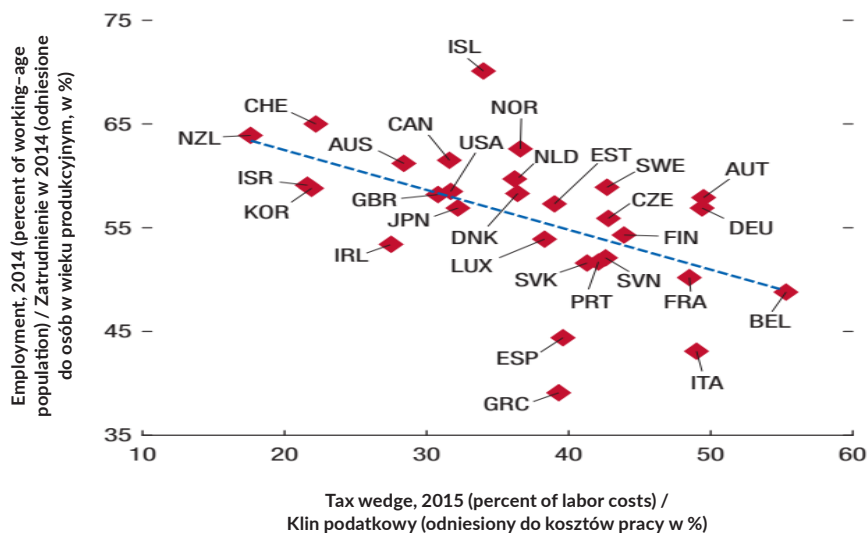
### 3.2. It's efficiency, stupid!

Finally, a few examples that show the inefficiency of the tax system. Even small changes, often not costly in the political sense, can significantly increase the efficiency of resource use.

#### Structure of tax revenues

I have already mentioned the OECD report from 2010 that points out the structure of tax revenues. The thesis that the burden of taxation must be shifted from income to consumption and assets was also confirmed in a new paper from the International Monetary Fund (IMF 2015). It points out that reducing the rates of taxes imposed on income from employment or capital by 5 percentage points can increase the long-term growth rate of developed economies by  $\frac{1}{4}$  of a percentage point. We can also observe a certain negative dependency between the size of the tax wedge and the employment rate – see Figure 14.

Figure 14: The tax wedge and the employment rate



Source: IMF (2017)

#### Small is not efficient

Though I don't deny that it may be beautiful. Many countries support small businesses by offering them various types of benefits, including tax relief. But this provides an

### 3.2. Efektywność głupcze!

Na koniec warto przytoczyć kilka przykładów pokazujących nieefektywności systemu podatkowego. Nawet niewielkie zmiany, niekiedy niekosztowne w sensie politycznym, mogą istotnie zwiększyć efektywność wykorzystania zasobów.

#### Struktura dochodów podatkowych

Wspomniałem już o raporcie OECD z 2010 roku zwracającym uwagę na strukturę dochodów podatkowych. Teza, że należy przenosić ciężar opodatkowania z podatków dochodowych na konsumpcyjne i majątkowe została potwierdzona także w nowym opracowaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF 2015). Zwraca ono uwagę na to, że obniżenie stawek podatkowych podatków nakładanych na dochody z pracy lub kapitału o 5 p.p. może w rozwiniętych gospodarkach rynkowych zwiększyć długookresowe tempo wzrostu o  $\frac{1}{4}$  p.p. Można również zaobserwować pewną ujemną zależność między wysokością klina podatkowego a stopą zatrudnienia – patrz wykres 14.

Wykres 14. Klin podatkowy a stopa zatrudnienia

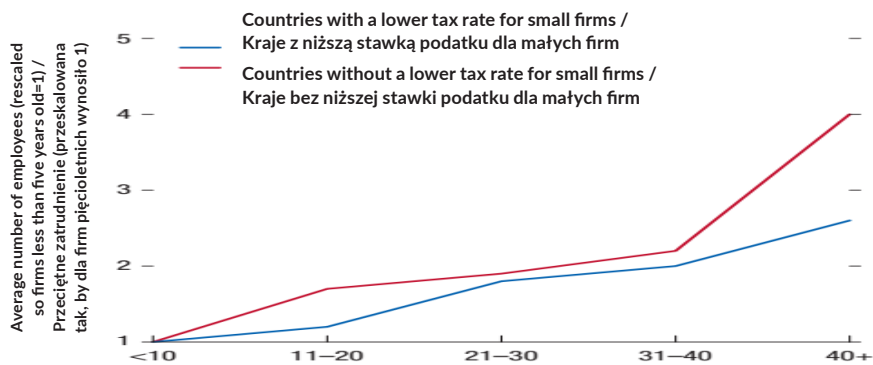
Źródło: IMF (2017)

#### Małe nie jest efektywne

Choć nie przeczę, że może jest piękne. Wiele krajów wspiera drobną przedsiębiorczość, oferując jej różnego rodzaju udogodnienia, w tym podatkowe. To jednak stanowi

incentive for small companies not to grow (for developed countries this is confirmed by Figure 15), which makes it difficult for them to use the economics of scale and scope, and thus reduces their efficiency. Additionally, it reduces their ability to compete with larger entities. Research conducted in European countries also shows that for companies that benefit from tax relief based on their size, the pace of productivity growth is lower than in other companies (IMF 2017). But if we believe we need to support the creation of new companies, preferences should be tied to the age of the company, not its size.

**Figure 15: Company age and employment level in comparison with tax preferences based on company value**



**Explanation:** The lines present the median for each age group  
**Source:** IMF 2017

zachętę, by małe firmy nie rosły (dla krajów rozwijających się potwierdza to wykres 15), co utrudnia im wykorzystywanie korzyści skali i zakresu, a więc zmniejsza ich efektywność. Co więcej, obniża ich zdolności konkurencyjne w stosunku do dużych podmiotów. Badania przeprowadzone w krajach europejskich pokazują też, że w firmach, które korzystają z preferencji podatkowych ze względu na wielkość, tempo wzrostu produktywności jest niższe niż w pozostałych firmach (IMF 2017). Jeśli jednak wierzymy, że trzeba wspierać tworzenie nowych firm, to preferencje powinny być związane z wiekiem firmy, a nie jej wielkością.

**Wykres 15. Wiek firmy a wielkość zatrudnienia w zależności od preferencji podatkowych uzależnionych od wartości**

**Objaśnienie:** linie przedstawiają medianę dla każdej grupy wiekowej  
**Źródło:** IMF 2017

### Non-taxation of farmers

Farmers are in essence the only professional group of its size that remains outside the tax system, and in addition benefits from preferences in the area of social insurance. At the moment it's difficult to find any economically or socially rational explanation for this situation. It is not only grossly unfair, but also very inefficient. Non-taxation of farming preserves Poland's open-air museum of small, subsistence farms and very significantly hampers the transfer of labor, capital and land to more effective applications. More on this subject, along with proposals for change and an analysis of the consequences of their introduction, can be found in the report of the European Fund for the Development of Polish Villages (EFRWP 2014). First of all, farmers don't pay income tax, because

### Nieopodatkowanie rolników

Rolnicy są w istocie jedyną tak liczną grupą zawodową pozostającą poza systemem podatkowym, na dodatek korzystającą z preferencji w zakresie ubezpieczeń społecznych. Trudno obecnie znaleźć jakiegokolwiek racjonalne ekonomicznie czy społecznie wytłumaczenie tej sytuacji. Jest to nie tylko rażąco niesprawiedliwe, ale także bardzo nieefektywne. Nieopodatkowanie rolnictwa konserwuje skansen drobnych, nietowarowych gospodarstw rolnych i bardzo istotnie utrudnia transfer pracy, kapitału i ziemi do bardziej efektywnych zastosowań. Więcej na ten temat, wraz z propozycjami zmian i analizą konsekwencji ich wprowadzenia, można znaleźć w raporcie Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej (EFRWP 2014). Przede wszystkim rolnicy nie płacą podatku dochodowego, bo trudno za taki uważać podatek

it's difficult to consider the farm tax, which is dependent on the price of rye (a marginal crop in Poland), to be such a tax. The farm tax is actually closer to a tax on assets (land, in this case), where the basis for taxation is the number of hectares (adjusted for the land's potential productivity). Table 1 shows just how preferential this taxation is.

**Table 1: Farm and property tax rates (maximum rates for 2017)**

	Rate in PLN per sq. meter / stawka w zł na m <sup>2</sup>	Proportion of farm tax / Relacja do podatku rolnego
Farm tax / Podatek rolny	0.01311	1
Farm tax on other land / Podatek rolny, grunty pozostałe	0.02622	2
Land for business / Grunty pod działalność	0.89	68
Other land / Grunty pozostałe	0.47	36
Buildings - farming / Budynki - działalność rolnicza	0	∞
Buildings - business / Budynki - działalność gospodarcza	22.65	1728
Buildings - trade in seed materials / Budynki - obrót materiałem siewnym	10.59	808
Buildings - healthcare / Budynki - świadczenia zdrowotne	4.61	352
Other buildings / Budynki pozostałe	7.62	581
Residential buildings / Budynki mieszkalne	0.75	57

Source: Author's calculations

Fields that bring in untaxed income are treated very preferentially, but a business that also pays corporate income tax is burdened with an asset tax that's 68 times higher (or a 2% tax on the value of the building). An even greater disproportion applies to the taxation of buildings.

A farmer who wants to open a machine repair shop, for example, will no longer benefit from the property tax exemption for the barn that will serve as the workshop, but will have to pay income tax and significantly higher social insurance contributions. So they will certainly keep on farming, and provide repair services in the gray zone,<sup>10</sup> or not at all.

One of the challenges facing Poland is the demographic situation, which negatively affects the supply of labor.

<sup>10</sup> In fact, the primary unregistered activity by "farmers" is construction services. There are many companies whose core personnel are nominally farmers.

rolny, który uzależniony jest od ceny żyta, a to jest w Polsce uprawa marginalna. Podatek rolny bliższy jest raczej podatkowi od majątku (w tym przypadku – ziemi), gdzie podstawą opodatkowania jest hektar przeliczeniowy (uwzględniający potencjalną produktywność ziemi). Tabela 1 pokazuje, jak bardzo preferencyjne jest to opodatkowanie.

**Tabela 1. Stawki podatku rolnego i od nieruchomości (maksymalne stawki dla 2017 r.)**

Źródło: Opracowanie własne

Pole, które przynosi nieopodatkowany dochód, pod względem podatkowym traktuje się bardzo preferencyjnie, natomiast działalność gospodarczą, opodatkowaną dodatkowo podatkiem dochodowym, obciąża się 68-krotnie wyższym podatkiem majątkowym (lub 2% podatkiem od wartości budowli). Jeszcze większe dysproporcje dotyczą opodatkowania budynków.

Rolnik, który, na przykład, pragnie otworzyć warsztat naprawy maszyn, nie skorzysta już ze zwolnienia od podatku od nieruchomości dla stodoły pełniącej funkcję warsztatu, ale będzie musiał płacić podatek dochodowy oraz istotnie wyższe składki na ubezpieczenia społeczne. Zapewne więc powstrzyma się od rezygnacji z bycia rolnikiem, a usługi naprawy będzie świadczył w szarej strefie<sup>10</sup>, bądź nie będzie świadczył wcale.

<sup>10</sup> Głównym nierejestrowanym zajęciem „rolników” są jednak przede wszystkim usługi budowlane. Istnieje wiele firm, których trzon osobowy stanowią osoby nominalnie pozostające rolnikami.

The unfortunate (to put it mildly) return to the earlier retirement age (60 for women and 65 for men) will radically increase the pension system deficit. Already from this point of view alone, the transfer of labor resources from farming to more efficient applications and a shift from the KRUS farmers' social insurance system to ZUS would be a very beneficial change.

### **Light taxation of residential property**

One can conduct an ideological battle over whether there should be higher taxes on property that serves to increase the prosperity of society (meaning the kind on which business is conducted), or that which serves consumption (meaning housing). There are countries where the latter is taxed, and the former isn't. In Poland the maximum rates on property for business are 30 times higher than the tax rate on housing property. It's hard to find any rational economic and social explanation for this. The argument that since a shop, bakery or barbershop earns money, it should pay, is not economically correct. It's not the shop, the bakery or the barbershop that pays the tax; taxes are always and everywhere paid by people – in this case, mainly the clients. The economic distribution of tax burdens cannot be set by decree.<sup>11</sup> The change in the relationship of the burden of taxes on consumption (meaning residential space) to taxation of production (space designated for business) should of course be spread over time, because decisions related to investments in real estate have long-term consequences. It is without question that over the long term, this would contribute to more efficient land use.

A tax on residential property could be the perfect tool to increase the progressivity of the tax system. Today a person who owns several properties pays taxes on each of them that are primarily dependent on the size of the property. It is believed that the discussion of a tax on the value of property (an ad valorem tax) is impossible in Poland: For politicians, "ad valorem" is not a phrase they dare

Jednym z wyzwań, które stoją przed Polską, jest sytuacja demograficzna, negatywnie wpływająca na podaż pracy. Niefortunny, by użyć takiego łagodnego określenia, powrót do poprzedniego wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn) radykalnie zwiększy deficyt systemu emerytalnego. Już choćby z tego punktu widzenia transfer zasobów pracy z rolnictwa do bardziej efektywnych zastosowań oraz przejście z KRUS do ZUS byłyby zmianą bardzo korzystną.

### **Skromne opodatkowanie nieruchomości mieszkalnych**

Można prowadzić spór ideologiczny, czy wyżej opodatkowana powinna być nieruchomość służąca zwiększaniu zamożności społeczeństwa (czyli ta, na której prowadzi się działalność gospodarczą) czy ta służąca konsumpcji (czyli mieszkalna). Są kraje, gdzie tę drugą opodatkowuje się, a tej pierwszej nie. W Polsce maksymalne stawki od nieruchomości przeznaczonych na działalność gospodarczą są 30 razy wyższe niż stawki podatku za mieszkania. Trudno znaleźć jakiegokolwiek racjonalne ekonomicznie i społecznie wytłumaczenie tego stanu. Argument, że skoro na przykład sklep, piekarnia czy zakład fryzjerski zarabiają, to niech płacą, nie jest ekonomicznie poprawny! To nie sklep, piekarnia czy zakład fryzjerski zapłaci ten podatek, podatki zawsze i wszędzie płacą ludzie – w tym przypadku głównie klienci. Ekonomicznego rozkładu obciążeń podatkowych nie da się zadekretować<sup>11</sup>. Zmiana relacji obciążeń podatkiem od konsumpcji (czyli powierzchni mieszkalnych) w stosunku do podatku od produkcji (czyli powierzchni przeznaczonych na działalność gospodarczą) powinna być oczywiście rozłożona w czasie, bo decyzje związane z inwestycjami w nieruchomości mają swoje konsekwencje długofalowe. Jest bezdyskusyjne, że w długiej perspektywie przyczyniłaby się ona do efektywniejszego wykorzystania ziemi.

Podatek od nieruchomości mieszkalnych mógłby być doskonałym narzędziem zwiększającym progresywność systemu podatkowego. Dziś osoba, która posiada nawet kilka

<sup>11</sup> Politicians cynically avoid this truth when promising that the newly imposed or increased taxes will not be passed on to citizens. Such promises were made during the introduction in 2016 of the banking tax and during work on the tax on trade (which thus far has not been introduced), and in the summer of 2017 such assurances could be heard in relation to planned increase in the fuel surcharge.

<sup>11</sup> Tę prawdę cynicznie pomijają politycy obiecujący, że nowo nakładane lub podnoszone podatki nie będą przerzucone na obywateli. Takie obietnice były składane przy wprowadzaniu w 2016 roku podatku bankowego, w pracach nad podatkiem od handlu (którego póki co nie udało się skutecznie wprowadzić), a latem 2017 roku słyhać było takie zapewnienia w odniesieniu do planowanej podwyżki opłaty paliwowej.

to speak out loud.<sup>12</sup> And so we stagger along in our inefficient system, which in addition to its negative economic consequences is also harmful from the point of view of land use. In this case, the negative consequences must be looked at sometimes over the course of centuries.

### Means test?

I have already mentioned, using the example of the deduction for children, that the transition between different burdens or benefits should be linear, not abrupt. This happens for example with tax brackets where the higher rate applies only to income above a certain threshold, and not the entire income. Unfortunately this is not true of the deduction for children, or the possibility of receiving the 500+ child benefit for families with just one child. The income threshold is PLN 800 per family member. So if a single mother with a child has income of PLN 1500 (i.e. PLN 750 per person) and qualifies for the benefit, she will definitely not be interested in increasing her legal income by a few hundred złoty. The effect on the marginal tax rate of the abrupt appearance and disappearance of benefits is also covered by Michał Myck, with examples, in the final chapter of these Seminar Proceedings.

In the discussion of the 500+ program, the argument arises that an income criterion must be introduced. The creators of the program boast that it has limited poverty in Poland. But does it make sense to pay out benefits to high-income families? To a high degree it is financed by rich families, and thus a tax is imposed on them (which causes costs, which Myck describes) in order to pay part of the collected amount to them. Without resolving this dilemma, I would like to point out the potential inefficiency, even with a linear and not abrupt income criterion.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> The lack of debate means that knowledge on this subject is negligible. Few people are aware, for example, that an interesting alternative (also from the point of view of efficiency) to a tax on the value of property is a tax where an ad valorem rate is imposed only on the land (whose supply is fixed, so the social cost of the tax, or “excess burden,” would be zero), while buildings would be taxed in a way similar to the current one, to limit the negative affect of the tax on the increase in the value of property.

<sup>13</sup> I also skip over the problem of credibility of declared income – how can we estimate, for example, the income of a farmer, who is outside the tax system?

nieruchomości, płaci od każdej z nich podatek uzależniony głównie od wielkości nieruchomości. Uważa się, że dyskusja o podatku od wartości nieruchomości, czyli podatku katastralnym, jest w Polsce niemożliwa: dla polityków słowo „kataster” to słowo, którego nie wypowiada się głośno<sup>12</sup>. W ten sposób brniemy dalej w nieefektywnym systemie, który oprócz negatywnych konsekwencji gospodarczych jest również szkodliwy z punktu widzenia gospodarki przestrzennej. W tym przypadku na negatywne konsekwencje trzeba będzie patrzeć niekiedy przez wieki.

### Kryterium dochodowe?

Wspomniałem już, używając przykładu ulgi na dzieci, że przejście między różnymi obciążeniami czy świadczeniami powinno być liniowe, a nie skokowe. Ma to miejsce na przykład przy skali podatkowej, gdzie wyższa stawka dotyczy tylko dochodów powyżej pewnego progu, a nie całości dochodów. Niestety tak nie jest w przypadku wspomnianej już ulgi na dzieci czy możliwości otrzymania świadczenia 500+ w przypadku jednego dziecka w rodzinie. Próg dochodowy wynosi 800 zł na osobę w rodzinie. Jeśli więc samotna matka z dzieckiem ma dochód w wysokości 1500 zł (czyli 750 zł na osobę) i kwalifikuje się do świadczenia, to z pewnością nie będzie ona zainteresowana zwiększeniem swoich legalnych dochodów o kilka setek złotych. O tym, jak skokowe pojawianie się i znikanie świadczeń wpływa na krańcową stopę podatkową pisze też, pokazując stosowne przykłady, Michał Myck w ostatnim rozdziale tego Zeszytu.

W dyskusji o programie 500+ pojawia się argument, że należy wprowadzić kryterium dochodowe. Twórcy programu chwalą się, że ograniczył on ubóstwo w Polsce. Czy jest jednak sens wypłacać świadczenie dla rodzin o wysokich dochodach? Ono w dużej mierze jest przecież finansowane przez zamożne rodziny. Obciąża się je więc podatkiem (a to powoduje koszty, o których pisze M. Myck), po to by wypłacić im część zebranej kwoty. Nie rozstrzygając tego

---

<sup>12</sup> Brak debaty sprawia, że wiedza na ten temat jest znikoma. Mało kto na przykład jest świadomy, że interesującą (również od strony efektywności) alternatywą podatku od wartości nieruchomości jest podatek, gdzie stawką ad valorem opodatkowana byłaby jedynie ziemia (jej podaż jest sztywna, więc społeczny koszt podatku – excess burden – byłby równy zero), zaś budynki opodatkowane byłyby w sposób zbliżony do obecnego, tak by ograniczyć negatywny wpływ podatku na zwiększanie wartości nieruchomości.

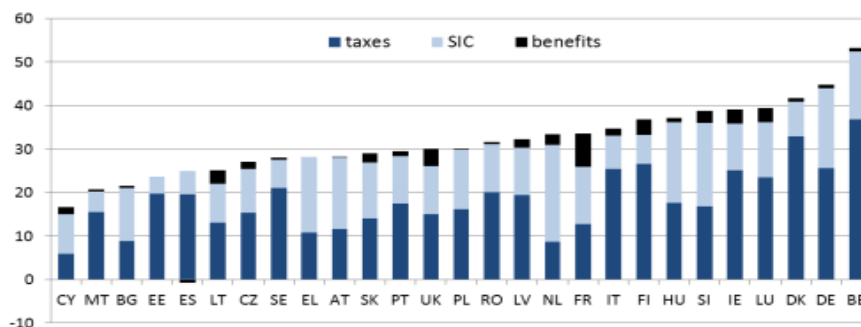
Figure 16 presents the effective marginal tax rate for a woman who increases her income by 3%. This marginal rate shows the degree to which taxes and benefits (or rather reductions in them) limit the financial benefits of work. The more benefits are linked to the income criteria, the higher the marginal tax rate, and thus the stronger the incentive not to increase legal income. Thus not linking benefits to income is in this case a virtue, not a drawback. I provide this example to show that taxes (and benefits) are related to each other, and must be examined holistically.

dylematu, chcę zwrócić uwagę, na potencjalne nieefektywności, nawet z liniowym, a nie skokowym kryterium dochodowym<sup>13</sup>.

Wykres 16 przedstawia krańcową efektywną stawkę podatku dla kobiety, która zwiększa swój dochód o 3%. Ta krańcowa stawka pokazuje, w jakim stopniu podatki i świadczenia (a raczej ich spadek) ograniczają finansowe korzyści z pracy. Im więcej zasiłków jest powiązanych z kryterium dochodowym, tym większa krańcowa stawka podatku, a więc tym silniejszy bodziec do niezwiększania legalnych dochodów. Niepowiązanie świadczenia z dochodem jest więc w tym przypadku zaletą, a nie wadą. Podałem ten przykład po to, by pokazać, że podatki (oraz świadczenia) są ze sobą powiązane i trzeba zawsze patrzeć całościowo.

**Figure 16: Effective marginal tax rate for a woman – the second earner in a family, who increases her income by 3%**

**Wykres 16. Krańcowa efektywna stawka podatku dla kobiety – drugiej osoby zarabiającej w rodzinie, która zwiększa swój dochód o 3%**



Source: EUROMOD simulation for data from 2012, in: O. Rastrigina and A. Verashchagina, *Secondary earners and fiscal policies in Europe*, European Commission 2015

Źródło: Symulacja EUROMOD dla danych z 2012 r. za: O. Rastrigina i A. Verashchagina, *Secondary Earners and Fiscal policies in Europe*, European Commission 2015

<sup>13</sup> Pomijam również problem wiarygodności dochodu. Jak bowiem oszacować dochód na przykład rolnika, skoro jest on poza systemem podatkowym?

## 4. Conclusion

When we build a new bridge, we can discuss its location, appearance, etc., but its design is handled by engineers, and this doesn't particularly surprise anyone. When we get sick, most of us trust specialist medicine, aware of our own lack of competence.<sup>14</sup> But it's different with taxes: People generally think they have enough knowledge to be able to assess the advantages and disadvantages of the solutions under discussion. Some also have boundless faith in politicians promising, for example, that increasing taxes won't affect prices. Instead, in the debate on the tax system we should take advantage of the body of theoretical and empirical research. Greater awareness of this research can suggest more efficient solutions for the authorities, while reducing the political attractiveness of inefficient solutions. If the same results can be achieved at a lower cost – why pay more?

---

<sup>14</sup> Though of course there are also those who know better. In the summer of 2017 there was much discussion about the case of the mechanical engineer who treated cancer (unsuccessfully) with vitamin B.

## 4. Podsumowanie

Kiedy buduje się nowy most, można dyskutować o jego lokalizacji, wyglądzie etc., ale jego projektowaniem zajmą się inżynierowie i nikogo to specjalnie nie dziwi. Kiedy przytrafi nam się choroba, większość ufnie powierza leczenie specjalistom, zdając sobie sprawę z własnej niekompetencji<sup>14</sup>. Tymczasem przy podatkach jest inaczej – ludziom generalnie wydaje się, że mają wystarczającą wiedzę, by być w stanie ocenić wady i zalety dyskutowanych rozwiązań. Niektórzy ufają też bezgranicznie politykom obiecującym na przykład, że podniesienie podatku nie wpłynie na cenę. Tymczasem w debacie nad systemem podatkowym trzeba wykorzystywać dorobek badań teoretycznych i empirycznych. Większa świadomość dorobku nauki może z jednej strony podpowiadać rządzącym efektywne rozwiązania, a z drugiej – zmniejszyć polityczną atrakcyjność rozwiązań nieefektywnych. Jeśli to samo można osiągnąć za mniej, to „po co przepłacać?”.

---

<sup>14</sup> Choć oczywiście są i tacy, którzy wiedzą lepiej. Latem 2017 roku głośno było o przypadku inżyniera mechanika, który leczył (bez powodzenia) nowotwory witaminą B.



## Literature / Literatura

Mirrlees, J.; Adam, S.; Besley, T.; Blundell, R.; Bond, S.; Chote, R.; Gammie, M.; Johnson, P.; Myles, G.; Poterba, J. (2011) *Tax by Design – The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

Adam, S.; Besley, T.; Blundell, R.; Bond, S.; Chote, R.; Gammie, M.; Johnson, P.; Myles, G.; Poterba, J. (2010) *Dimensions of Tax by Design – The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

EFRWP (2014) *Uwarunkowania i konsekwencje opodatkowania rolnictwa w Polsce* (Conditions and consequences of taxing farming in Poland), European Fund for the Development of Polish Villages, Warsaw.

Meade, J. E. (1978) *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen & Unwin.

OECD (2010) *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, No 20.

IMF (2015) *Fiscal Policy and Long-Term Growth*. IMF Policy Paper, Washington, D.C.

IMF (2017) *Achieving More with Less*, IMF Fiscal Monitor, Washington, D.C.

# The optimal system... meaning what? Academic research and discussion of tax policy

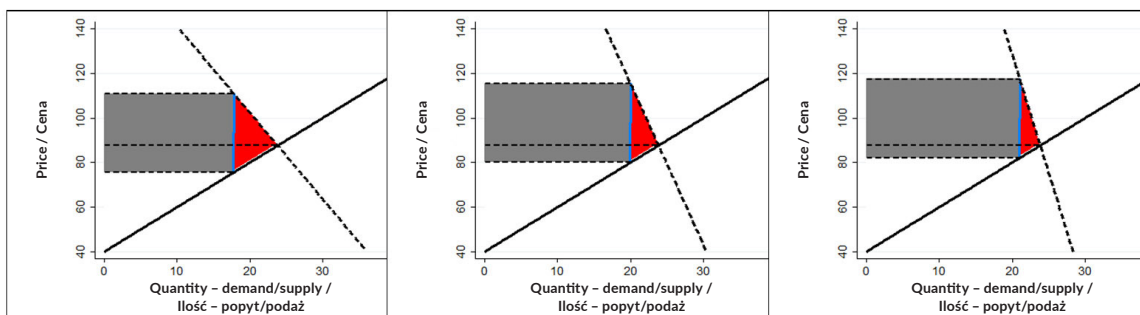
## System optymalny, czyli jaki? Badania naukowe i dyskusja o polityce podatkowej

The academic literature on optimal taxation most often refers to the seminal work of Ramsey (1927), in which the author points out the possibility of limiting losses resulting from the introduction of taxes by adjusting their level with respect to the elasticity of supply and demand of the goods and services subject to taxation. The principle derived from this work, known as the *inverse elasticity rule*, is a basic reference point for further research on optimal taxation. In accordance with this principle, goods and services characterized by low elasticity of demand should be taxed at a higher rate, because in this case the loss of welfare measured using reductions in consumer and producer surpluses is lower compared to the case of goods and services that react strongly to changes in price (see Figure 1).

Literatura naukowa poświęcona optymalnej strukturze opodatkowania najczęściej odnosi się do przełomowej pracy Ramseya (1927), w której autor zwrócił uwagę na możliwość ograniczenia strat będących efektem wprowadzenia podatków poprzez dostosowanie ich wysokości względem elastyczności popytu i podaży dóbr i usług, które podlegają opodatkowaniu. Wywodząca się z tej pracy zasada – tzw. *inverse elasticity rule* – jest podstawowym odniesieniem w kolejnych badaniach poświęconych optymalnemu systemowi opodatkowania. Zgodnie z tą zasadą, dobra i usługi o niskiej elastyczności popytu obciążone powinny być wyższymi podatkami, z tego względu, że w ich przypadku utrata dobrobytu mierzonego za pośrednictwem tzw. nadwyżki konsumentów i nadwyżki producentów jest niższa niż w przypadku dóbr i usług charakteryzujących się wysokim poziomem reakcji na zmianę cen (patrz wykres 1).

**Figure 1: Elasticity of demand (compensated) and the deadweight loss resulting from taxation**

**Wykres 1. Elastyczność popytu (skompensowanego) i tzw. strata społeczna wynikająca z opodatkowania (*deadweight loss*)**



**Explanation:** The vertical blue line is marks out the level of taxation; total tax revenue is indicated by the gray area; the deadweight loss is shown in red. The solid line shows the supply curve, and the dotted line shows the compensated demand curve

**Objaśnienia:** niebieska pionowa linia zaznaczona jako wysokość opodatkowania; całkowity przychód z opodatkowania wyznacza pole wykresów zaznaczone kolorem szarym; stratę społeczną (*deadweight loss*) zaznaczono kolorem czerwonym. Linia ciągła przedstawia krzywą podaży, linia przerywana skompensowaną krzywą popytu

**Source:** author's illustration

**Źródło:** ilustracja własna

However, the negative consequences of the influence of taxation on economic effectiveness – meaning the difference in output compared to the situation without taxation – is only one element considered from the point of view tax optimization, which takes the welfare function as a reference point (see Equation 1). In this context – in which the goal of the government (as the representative of the citizens) is to maximize the total level of welfare, and not only to minimize economic inefficiencies – a key role is played not only by the total level of goods and services generated, but also by their distribution. Whether a system is optimal will thus be determined by the welfare function adopted, and the weights assigned to particular social groups, which is most often understood as the degree of the population's sensitivity to the level of inequality in society.

(1)

$$W(V^1, V^2, V^3, V^4, V^5, \dots, V^h)$$

Taking these assumptions as a starting point, the theory of optimal taxation (e.g. Mirrlees, 1971) concentrates on working out a basis for a tax system that would reconcile the goal of maximizing economic efficiency with the goal of redistribution (known as the *efficiency-equity trade-off*). The optimal taxation structure will thus be an effect of the choice between the level of efficiency and inequality, which is decided – in formal terms – by the welfare function adopted and the weights it assigns to particular social groups.

In the theory of optimal taxation, the main reference point is how much the tax system distorts the results of economic activity in comparison to a system with no taxes. In this respect the past two decades have brought the development of the theory of optimal taxation with reference not only to differentiation in the level of elasticity of supply and demand for goods and services, but also taking into account the elasticity of supply on the labor market. This approach (Saez, 2001) led to significant new conclusions concerning the optimal character of the progressive tax scale in income tax (Saez, 2001). If high-income taxpayers react by adjusting the intensity of their labor to changing financial conditions to a lower degree than low-income individuals, then burdening

Jednak same negatywne konsekwencje dotyczące wpływu podatków na efektywność ekonomiczną – czyli na rozejście się poziomu produkcji względem sytuacji bez podatkowej interwencji państwa – stały się jedynie elementem wyprowadzenia warunków koniecznych do optymalności rozwiązań podatkowych, które jako punkt odniesienia traktują funkcję dobrobytu (patrz równanie 1). W takim kontekście – w którym celem rządu (jako reprezentanta „suwerena”) jest maksymalizacja całkowitego poziomu dobrobytu, a nie tylko minimalizacja nieefektywności gospodarczych – kluczową rolę odgrywa nie tylko całkowity poziom wygenerowanych dóbr i usług, ale również ich dystrybucja. O tym, czy system jest optymalny, decydować będzie zatem przyjęta funkcja dobrobytu i wagi przypisane poszczególnym grupom społecznym, co najczęściej rozumiane jest jako stopień wrażliwości suwerena na poziom nierówności zasobów w społeczeństwie.

Wychodząc z tych założeń, teoria optymalnego opodatkowania (np. Mirrlees, 1971) koncentruje się na wypracowaniu podstaw systemu podatkowego, który godziłby cel maksymalizacji efektywności gospodarczej z celem redystrybucyjnym (tzw. *efficiency-equity trade-off*). Optymalna struktura opodatkowania będzie zatem efektem wyboru pomiędzy poziomem efektywności i nierówności, o czym decyduje – w formalnym ujęciu – przyjęta funkcja dobrobytu i zawarte w niej wagi przypisane poszczególnym grupom społecznym.

W teorii optymalnego opodatkowania wciąż jednak głównym punktem odniesienia jest to, na ile system podatkowy zniekształca wyniki działalności gospodarczej względem systemu bez podatków. W tym względzie ostatnie dwie dekady to rozwój teorii optymalnego opodatkowania z odniesieniem nie tylko do zróżnicowania w poziomie elastyczności popytu i podaży dóbr i usług, ale również uwzględniającej zróżnicowanie elastyczności podaży na rynku pracy. To podejście (Saez, 2001) doprowadziło do istotnych wniosków dotyczących optymalnego charakteru progresywnej skali podatkowej w podatku dochodowym (Saez, 2001). Jeśli podatnicy o wysokich dochodach w mniejszym stopniu reagują dostosowaniem intensywności pracy zawodowej do zmieniających się warunków

the former with higher tax rates is justified not only for reasons of redistribution, but also for those of economic efficiency and minimization of the deadweight loss on the labor market.

Because the function of the sovereign's goal is the welfare function, and because just like the tax system, the system of transfers and benefits influences individual decisions on labor and consumption, the optimality of the tax system cannot be discussed without a reference to the broader system of redistribution. Theories of the optimal tax system thus in reality refer to the joint functioning of the tax and the benefit system, and not only to the level and distribution of the tax burden. Beginning with the assumptions presented by Saez (2001), a range of works in the economic literature has shown that we can learn a great deal about how particular social groups are valued in the social welfare function by treating the existing tax and benefit system as the "optimal" one, and in a sense reversing the problem: estimating, on this basis, the welfare function  $W(.)$  (Bourguignon & Spadaro, 2012, Bargain et al., 2014).

The following important general conclusions arise from the literature on optimal taxation:

- reduction in the supply of labor as a result of taxation, just as reduction in production of goods and services, reduces the general welfare;
- reduction in the supply of labor will result both from direct taxation of labor and from taxation of goods and services (Slemrod, 1990), and the system of indirect taxes also has a significant effect on the redistribution of income;
- the effect of particular taxes on the welfare of various social groups depends not only on their level, but also on how taxes are distributed (the *tax incidence*) and on how various other levies are treated; in the latter case, a key role is played by the credibility and stability of the retirement system.

When analyzing the effect of the tax system on the supply of labor, we cannot ignore changes in the financial incentives with regard to employment that are generated by the benefit system. Figure 2 shows how significantly the

finansowych niż osoby o niskich dochodach, to obciążenie tych pierwszych wyższą stawką podatkową jest uzasadnione nie tylko ze względów redystrybucyjnych, ale również ze względów efektywności gospodarczej i minimalizowania straty społecznej (*deadweight loss*) na rynku pracy.

Zarówno ze względu na to, że funkcją celu suwerena jest funkcja dobrobytu, jak i w związku z tym, że podobnie jak system podatków, tak i system transferów i świadczeń wpływa na indywidualne decyzje dotyczące pracy i konsumpcji, o optymalności systemu podatkowego nie można mówić bez odniesienia się do szerszego systemu redystrybucji. Teorie optymalnego systemu podatkowego tak naprawdę odnoszą się zatem do całości systemu podatkowo-swiadczeniowego, a nie tylko do poziomu i rozłożenia obciążeń podatkowych. Wychodząc z założeń prezentowanych przez Saeza (2001) w szeregu prac w literaturze ekonomicznej pokazano, że o tym, jak wartościowane są poszczególne grupy społeczne w funkcji społecznego dobrobytu, sporo możemy dowiedzieć się, traktując zastany system podatkowo-swiadczeniowy jako ten „optymalny” i niejako odwracając problem – szacując na tej podstawie parametry funkcji dobrobytu  $W(.)$  (Bourguignon i Spadaro, 2012, Bargain et al., 2014).

Ważnymi ogólnymi wnioskami płynącymi z literatury optymalnego opodatkowania są następujące konkluzje:

- redukcja podaży pracy – podobnie jak redukcja produkcji dóbr i usług – w wyniku opodatkowania obniża ogólny dobrobyt;
- redukcja podaży pracy będzie efektem zarówno bezpośredniego opodatkowania pracy, jak i opodatkowania dóbr i usług (Slemrod, 1990), a system podatków pośrednich ma również istotny wpływ na redystrybucję dochodów;
- to, jaki efekt mają poszczególne podatki na dobrobyt różnych grup społecznych, zależy nie tylko od ich wysokości, ale również od rozłożenia opodatkowania (*tax incidence*) oraz od tego, jak traktowane są różne daniny; w tym drugim przypadku kluczową rolę odgrywa wiarygodność i stabilność systemu emerytalnego.

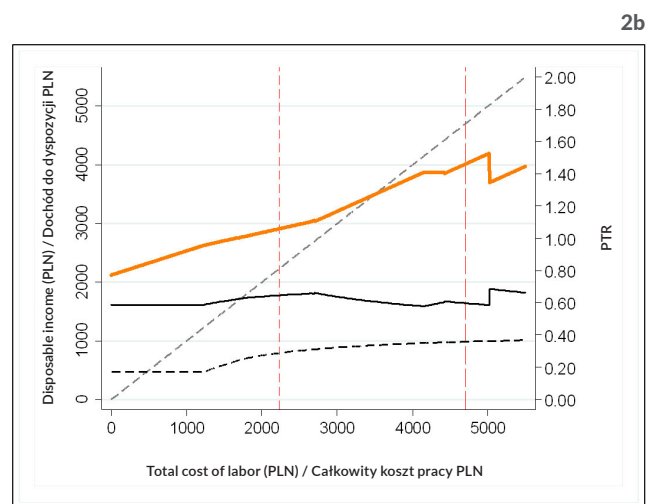
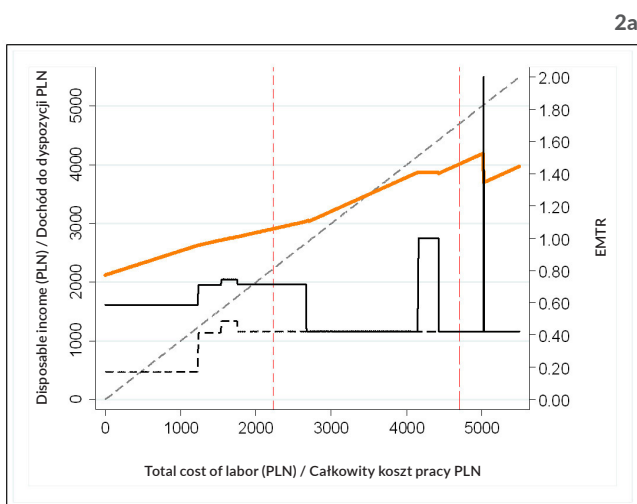
Analizując wpływ systemu podatkowego na podaż pracy, nie można nie uwzględnić zmiany bodźców finansowych

level of the effective marginal tax rate (EMTR, Figure 2a) and the participation tax rate (PTR, Figure 2b) differ if we take into account only the tax system (the dotted line) or if we take into account the effect both of the tax system and the benefit system (the solid line). In the latter case, the benefits include the family benefits, child benefit (500+) and social assistance. The orange line on Figures 2a and 2b denote the so-called budget constraint for a typical family (a couple with two children, with one working parent).

względem zatrudnienia, generowanych przez system świadczeń. Na wykresie 2 pokazano, jak znacząco różnią się wysokości efektywnej stawki opodatkowania (Wykres 2a; *Effective Marginal Tax Rate, EMTR*) oraz podatkowej stawki uczestnictwa (Wykres 2b; *Participation Tax Rate, PTR*), jeśli pod uwagę weźmiemy tylko system podatkowy (linia przerywana) oraz gdy uwzględnimy wpływ zarówno systemu podatkowego, jak i systemu świadczeń (linia ciągła). W tym drugim przypadku do świadczeń zaliczono świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze (500+) i pomoc społeczną. Linia pomarańczowa na wykresach 2a i 2b wyznacza tzw. ograniczenie budżetowe dla przykładowej rodziny (małżeństwo z dwójką dzieci, w którym pracuje jedna osoba).

**Figure 2: Total labor cost and disposable income (2016): couple with two children, one person employed**

**Wykres 2. Koszty pracy i dochody do dyspozycji (2016): małżeństwo z dwójką dzieci, jedna osoba pracuje**



**Explanation:** EMTR = effective marginal tax rate; PTR – participation tax rate; total cost of labor includes ZUS social insurance contributions from employee and employer. The vertical red lines denote the level of total labor costs for the minimum wage and the average wage  
**Source:** SIMPL model, CenEA

**Objaśnienia:** EMTR – Effective Marginal Tax Rate (efektywna krajowa stawka opodatkowania); PTR – Participation Tax RATE (Podatkowa Stopa Uczestnictwa); całkowity koszt pracy obejmuje składki ZUS pracownika i pracodawcy. Pionowe linie czerwone określają poziom całkowitych kosztów pracy dla płacy minimalnej i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce

**Źródło:** model SIMPL, CenEA

Most notable are the high levels of the effective marginal tax rate at low levels of earnings and – something that very strongly distorts incentives on the labor market – the threshold for the withdrawal of child benefits for the first child, with total labor costs of about PLN 5,000 a

Uwagę zwracają przede wszystkim wysokie wartości krajowej stopy opodatkowania przy niskim poziomie płac, oraz – bardzo mocno zniekształcający bodźce na rynku pracy – próg wycofania świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko, przy całkowitych kosztach pracy wy-

month. Such kinks in the budget constraints are elements of the system identified for a long time in the literature as those that most strongly affect changes in behavior, and thus to the highest degree are responsible for economic inefficiency resulting from the tax and benefit system.

In the public debate, arguments are often heard that stress the advantages of shifting the weight of taxation from direct taxes, which in general place the tax burden on labor, to indirect ones, which place the tax burden on the consumption. In this argument it is stressed that this type of shift, by reducing the taxation of labor, would lead to higher labor force participation, and thus would increase economic efficiency of the entire system. However, this argument is not directly reflected in the theory of taxation, which stresses the influence of both indirect and direct taxes on labor-market behavior. In the simplest framing, if we accept that optimization of behaviors refers to the choice between consumption and leisure, the argumentation is based on their relative costs. Both when we impose a tax burdens on labor, and when we burden consumption, the (relative) cost of leisure declines, which leads to an increase in "demand" for leisure, meaning a reduction in the supply of labor.

In the case of the system of indirect taxes, attention is often called to their regressivity and the related risk of negative redistribution effects of introducing a VAT system with a single tax rate, a system which is most often perceived as the best solution for the VAT system (Adam et al, 2011). We can observe this kind of regressive effect of VAT taxation in Poland as well, although (as can be seen in Figure 3) the regressivity of VAT applies mainly to the burden on households from the lowest income decile. At the same time, it must be noted that the distribution of VAT rates, i.e. if we only take into account the structure of household consumption by VAT rates – reflects a progressive system. The regressivity of the VAT thus derives mainly from the differences in the level of spending with regard to total income in low- and high-income households. Overall therefore, an argument frequently raised in the academic literature is the low effectiveness of indirect taxes from the point of view of redistribution.

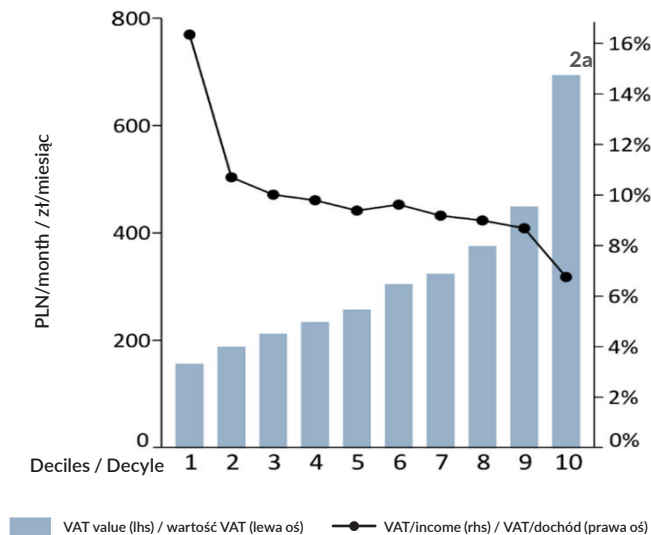
noszących około 5 000 zł miesięcznie. Takie zakrzywienia ograniczeń budżetowych to elementy systemu od dawna zidentyfikowane w literaturze jako te, które najsilniej wpływają na zmianę zachowań, a zatem w największym stopniu odpowiadają za nieefektywność ekonomiczną będącą skutkiem systemu podatkowo-świadczeniowego.

W debacie publicznej często słyszy się argumenty podkreślające zalety przesunięcia ciężaru opodatkowania z podatków bezpośrednich – ogólnie rzecz biorąc obciążających pracę, na podatki pośrednie – czyli te obciążające konsumpcję. W argumentacji podkreśla się, że tego rodzaju przesunięcie, poprzez zmniejszenie opodatkowania pracy doprowadziłoby do wyższej aktywności zawodowej i tym samym podniosłoby gospodarczą efektywność całego systemu. Ta argumentacja nie znajduje jednak bezpośredniego odzwierciedlenia w teorii opodatkowania, w której podkreśla się wpływ zarówno podatków pośrednich, jak i bezpośrednich na zachowania na rynku pracy. W najprostszym ujęciu, jeśli przyjmiemy, że optymalizacja zachowań odnosi się do wyboru między konsumpcją i czasem wolnym, argumentacja opiera się o zmianę w ich relatywnych cenach. Gdy podatkiem obciążymy zarówno pracę, jak i konsumpcję, spadnie (relatywna) cena czasu wolnego, co doprowadzi do zwiększenia „popytu” na czas wolny, czyli zmniejszenia podaży pracy.

W przypadku systemu podatków pośrednich często zwraca się uwagę na ich regresywność i związane z tym ryzyko negatywnych skutków redystrybucyjnych wprowadzenia systemu VAT z jedną stawką podatkową, który najczęściej uważany jest jednocześnie za najkorzystniejsze rozwiązanie w przypadku systemu VAT (Adam i in., 2011). Taki regresywny efekt opodatkowania VAT możemy zaobserwować również w Polsce, choć, jak widać na wykresie 3, regresywność VAT-u dotyczy głównie obciążeń gospodarstw domowych z pierwszej grupy decylowej. Należy jednocześnie zauważyć, że samo rozłożenie stawek VAT – biorąc pod uwagę strukturę konsumpcji gospodarstw domowych – odzwierciedla progresywny system. Regresywność opodatkowania podatkiem VAT bierze się zatem przede wszystkim z różnic w poziomie wydatków względem całkowitych dochodów w gospodarstwach o niskich i wysokich dochodach. Stąd argumentem często podnoszonym w literaturze akademickiej jest niska efektywność podatków pośrednich na poziom redystrybucji.

**Figure 3: VAT and the distribution of incomes in Poland: value and rate of VAT by income percentile (2014)**

Income and VAT in households /  
Dochody i VAT w gospodarstwach domowych

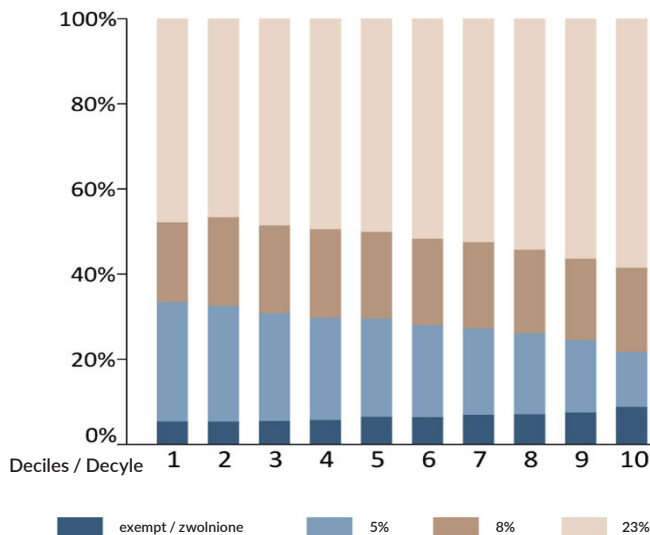


Source: Myck et al (2015); calculations based on data from the Household Budget Survey (BBGD), 2012

One very important part of any tax system's effectiveness is the way of perceiving specific elements of levies and transfers. This is true primarily of burdens related to the entitlement to future benefits and services, such as retirement benefits or access to the health system. Figure 4a shows the relationship between total labor costs and net income, assuming in one scenario that retirement contributions are treated as a tax, while in the other – as deferred savings. Figure 4b, meanwhile, presents the differences that result from these two approaches at the level of taxation of labor – in relation to both marginal and average rates (described in this case as the average tax wedge). Treating ZUS retirement contributions as a tax burden – which often takes place in the public debate – raises the level of the marginal rate by about 18 percentage points, and the way these contributions are perceived has a huge effect on the financial incentives to labor and to worker behavior. For this reason, from the point of view of the tax system's influence on labor supply, ensuring the stability and credibility of the Polish retirement system is vital, so that the contribu-

**Wykres 3. VAT i rozkład dochodów w Polsce: wysokość i stawki VAT wg decylowych grup dochodowych (2014)**

Distribution of spending by VAT rate in income groups /  
Rozkład wydatków wg stawek VAT w grupach dochodowych



Źródło: Myck i in. (2015); obliczenia na podstawie danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), 2012

Bardzo ważną częścią efektywności systemu podatkowego jest sposób postrzegania poszczególnych części danin i transferów. Dotyczy to przede wszystkim obciążeń związanych z uprawnieniem do przyszłych świadczeń i usług, takich jak świadczenia emerytalne lub dostęp do służby zdrowia. Na wykresie 4a pokazano zależność całkowitych kosztów pracy i dochodu netto przy założeniu, że w jednym scenariuszu składki emerytalne traktowane są jako podatek, a w drugim – jako odkładane na przyszłość oszczędności. Na wykresie 4b z kolei zaprezentowano różnice, które wynikają z tych dwóch podejść na poziomie opodatkowania pracy – zarówno w odniesieniu do stóp krańcowych, jak i przeciętnych (określonych w tym przypadku jako przeciętny klin podatkowy). Traktowanie emerytalnych składek ZUS jako obciążenia podatkowego – co często ma miejsce w debacie publicznej – podnosi wysokość stopy krańcowej o około 18 punktów procentowych, zatem to, jak te składki są postrzegane, ma ogromny wpływ na bodźce finansowe do pracy i zachowania pracowników. Z tego względu ogromnie istotne z perspektywy wpływu systemu podatkowego na podaż pracy jest zapewnienie

tions paid in can be regarded by workers as income set aside for the future.

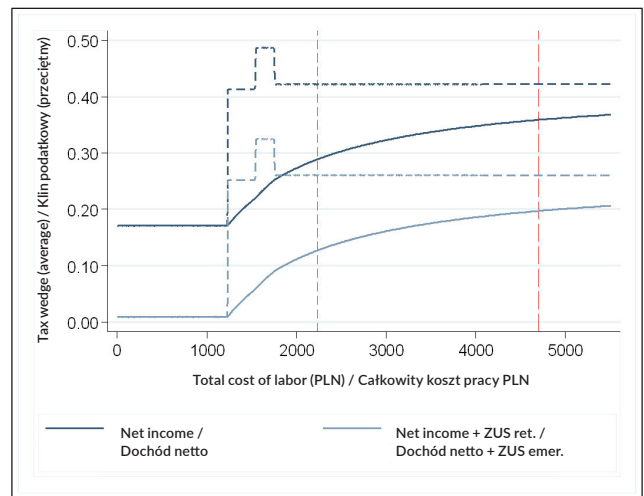
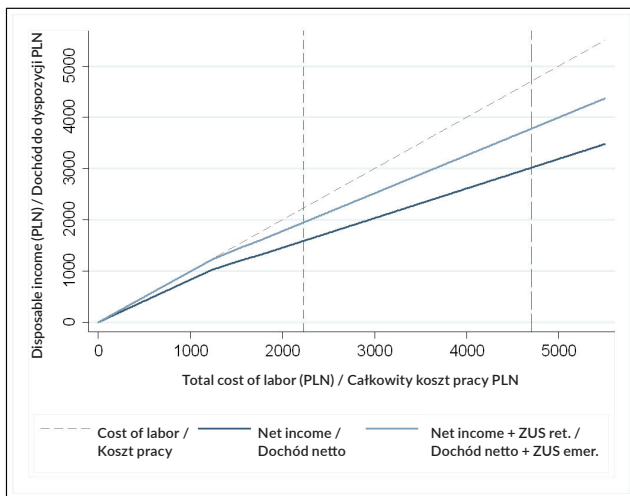
stabilności i wiarygodności polskiego systemu emerytalnego, tak by płacone składki mogły być uważane przez pracowników za dochody odłożone w czasie.

**Figure 4: Total labor cost and disposable income (2016): Married couple with two children, one parent employed**

**Wykres 4. Koszty pracy i dochody „netto” (2016): małżeństwo z dwójką dzieci, jedna osoba pracuje**

**4a: Disposable income – net income and retirement contributions / Dochód do dyspozycji – dochód netto i składki emerytalne**

**4b: Average and marginal tax rates / Przeciętne i krańcowe stawki opodatkowania**



**Explanation:** total labor cost includes employer and employee ZUS contributions. The vertical red lines show the level of total labor costs for the minimum and average wage

**Objaśnienia:** całkowity koszt pracy obejmuje składki ZUS pracownika i pracodawcy. Pionowe linie czerwone określają poziom całkowitych kosztów pracy dla płacy minimalnej i przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce

**Source:** SIMPL model, CenEA

**Źródło:** model SIMPL, CenEA



## Conclusion

The most important conclusion that arises from the academic literature on taxation is that particular elements should be evaluated from the point of view of the tax system as a whole. Furthermore – because behavior is influenced not only by taxes but also, and often very strongly, transfers and benefits – no assessment of the tax system can disregard the funds that households receive from the state. The effectiveness and degree of redistribution should be analyzed while taking into account taxes and benefits, keeping in mind both direct and indirect taxes, and remembering that the latter are not without influence not only on the structure of spending, but also on employment decisions. Additionally, the degree to which the tax and benefit system influences behavior and thus – in the majority of cases – results in economic inefficiency will depend on the perception of its individual elements, and on how tax burdens are actually distributed and who pays taxes in the end. From this point of view, a key element of the system's effectiveness is the stability and credibility of the public retirement system. The damage to this credibility in recent years from a series of changes in the system, and most recently through the reduction of the retirement age, will have a significant effect on the approach to retirement contributions paid from today's income, and thus on increasing the influence of the tax and levy system on the effectiveness of the Polish economy.

## Podsumowanie

Najistotniejszym wnioskiem płynącym z akademickiej literatury dotyczącej opodatkowania jest to, że ocenie powinny podlegać poszczególne elementy analizowane jednak z perspektywy systemu podatkowego jako całości. Co więcej – z tego względu, że na zachowania wpływają nie tylko podatki, ale również – i to często bardzo silnie – transfery i świadczenia, w ocenie systemu podatkowego nie można abstrahować od środków otrzymywanych przez gospodarstwa domowe od państwa. Efektywność i stopień redystrybucji powinien być analizowany przy łącznym uwzględnieniu podatków i świadczeń. Należy przy tym mieć na uwadze zarówno podatki bezpośrednie, jak i pośrednie, pamiętając o tym, że te ostatnie nie pozostają bez wpływu nie tylko na strukturę wydatków, ale również na decyzje dotyczące zatrudnienia. Poza tym to, na ile system podatkowo-swiadczeniowy wpływa na zachowania i tym samym – w większości przypadków – skutkuje gospodarczymi nieefektywnościami, zależy będzie od postrzegania poszczególnych jego elementów oraz od tego, jak obciążenia podatkowe faktycznie się rozkładają i kto ostatecznie podatki płaci. Z tej perspektywy kluczowym elementem efektywności systemu podatkowego jest stabilność i wiarygodność publicznego systemu emerytalnego. Naruszenie tej wiarygodności w ostatnich latach poprzez serię zmian systemu, a ostatnio poprzez obniżenie wieku emerytalnego, będzie miało istotny wpływ na sposób podejścia do składek emerytalnych płaconych od dzisiejszych dochodów i tym samym – na zwiększenie wpływu systemu obciążeń podatkowych na efektywność polskiej gospodarki.

## Bibliography / Bibliografia

Adam, S.; Besley, T.; Blundell, R.; Bond, S.; Chote, R.; Gammie, M.; Johnson, P.; Myles, G.; Poterba, J. (2011) *Tax by Design – The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

Bargain, O.; Dolls, M.; Neumann, D.; Peichl, A.; Siegloch, S. (2014) "Tax-Benefit Revealed Social Preferences in Europe and the U.S.," *Annals of Economics and Statistics*, 113–114, 257–289.

Bourguignon, F.; Spadaro, A. (2012) "Tax-benefit revealed social preferences," *The Journal of Economic Inequality*, 10(1), 75–108.

Mirrlees, J. (1971) "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation," *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.

Myck, M.; Kundera, M.; Najsztub, M.; Oczkowska, M. (2015) "VAT w wydatkach gospodarstw domowych: konsekwencje zmian systemu i różnicowanie obciążeń względem struktury demograficznej" (VAT in household expenditures: consequences of changes to the system and diversification of burdens in terms of the demographic structure), *I Raport Przedwyborczy CenEA* (CenEA Pre-Election Report I), CenEA, Szczecin.

Ramsey, F. (1927) "A Contribution to the Theory of Taxation," *Economic Journal*, 37, 47–61.

Saez, E. (2001) "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates," *Review of Economic Studies*, 68, 205–29.

Slemrod, J. (1990) "Optimal Taxation and Optimal Tax Systems," *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), 157–178.

**The list of previous PBR-CASE / BRE Bank – CASE and mBank – CASE Seminar Proceedings**

**Lista Zeszytów PBR-CASE / BRE Bank – CASE i mBank – CASE**

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/publications/list?series=48>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/publications/list?series=48>

1. Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989–1992
2. Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3. Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4. Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5. Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6. Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7. Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8. Gospodarka Polski w latach 1990–92. Pomiar a rzeczywistość
9. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10. Wycena ryzyka finansowego
11. Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12. Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13. Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce – stan obecny i perspektywy
14. Etyka biznesu
15. Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17. Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18. Dług publiczny
19. Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20. Obrót wierzytelnościami
21. Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22. Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23. Sanacja banków
24. Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25. Finansowanie projektów ekologicznych
26. Instrumenty dłużne na polskim rynku
27. Obligacje gmin
28. Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów. Wydanie specjalne: Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29. Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego

30. Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31. Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32. Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33. (nie ukazała się / was not published)
34. Rynek inwestycji energooszczędnych
35. Globalizacja rynków finansowych
36. Kryzysy na rynkach finansowych skutki dla gospodarki polskiej
37. Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38. Docelowy model bankowości spółdzielczej
39. Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40. Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41. Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42. Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43. Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44. Kiedy koniec złotego?
45. Fuzje i przejęcia bankowe
46. Budżet 2000
47. Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48. Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49. Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50. Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52. Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53. Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54. Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55. Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56. Czy warto liczyć inflację bazową?
57. Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58. Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59. Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59. (a) Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60. (nie ukazała się / was not published)
61. Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62. Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63. Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
64. Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65. Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy

66. Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67. Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68. Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69. Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70. Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro

103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju / Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development

137. Unia Bankowa – gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich / New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce / The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries
145. Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej / The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges
146. Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze / Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy (w przygotowaniu)