

**Michał Wojciuk, Ryta Dziemianowicz**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mails: wojciuk.michal@wp.pl; r.dziemianowicz@uwb.edu.pl

---

## **OCENA PROGRESYWNOŚCI KLINA PODATKOWEGO W POLSCE I W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

---

### **ASSESSMENT OF PROGRESSIVENESS OF TAX WEDGE IN POLAND AND SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.475.33

JEL Classification: J32, H24, H20

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie zmian dotyczących klina podatkowego w latach 2004-2015 w Polsce oraz w innych krajach UE należących do OECD oraz zbadanie, czy wprowadzenie nowych regulacji dotyczących kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, obowiązujących w Polsce od 1 stycznia 2017 r., przyczyni się do zwiększenia jego progresywności. Przedstawiona w artykule analiza klina podatkowego dotyczy tylko pracownika zatrudnionego na umowę o pracę (tj. tzw. pracy najemnej). W opracowaniu pominięto inne formy zatrudnienia. Analizę przeprowadzono, opierając się na danych statystycznych OECD oraz wyliczeniach własnych autorów. Przeprowadzone badanie pozwoliło na sformułowanie wniosku, iż klin podatkowy w Polsce charakteryzuje się niskim poziomem progresywności, a zmiany w kwocie wolnej od podatku, obowiązujące od 2017 r., nie przyczynią się do jego zwiększenia. W artykule przedstawiono także propozycje zmian w przepisach, pozwalające na zwiększenie progresywności opodatkowania pracy.

**Słowa kluczowe:** klin podatkowy, opodatkowanie pracy, koszty pracy.

**Summary:** The article is aimed at presenting the changes related to tax wedge in the years 2004-2015 in Poland and other EU countries belonging to OECD, and at verifying if the implementation of new regulations on personal income tax credit, applicable in Poland since January 1, 2017, will contribute to the increase of the progressiveness of tax wedge. The tax wedge analysis presented in the article pertains only to an employee working on an employment contract basis (i.e. the so-called paid employment). The study leaves out other forms of employment. The analysis was conducted based on OECD statistical data and authors' own calculations. The conducted research made it possible to formulate a conclusion that tax wedge in Poland is characterized by a low level of progressiveness, and the changes in the tax credit, applicable since 2017, will not contribute to increase thereof. The article also presents suggestions of regulatory changes that would allow to increase the progressiveness of employment taxation.

**Keywords:** tax wedge, labour taxation, labour costs.

## 1. Wstęp

Pozapłacowe koszty zatrudnienia, przyczyniające się do znacznego wzrostu kosztów pracy w Polsce, są tematem często poruszonym w dyskusjach. Polscy pracodawcy skarżą się na zbyt wysokie opodatkowanie pracy (rozumiane jako obciążenie podatkiem dochodowym oraz składkami na ubezpieczenie społeczne), pracownicy zaś – na niższe w związku z tym wynagrodzenia netto. Wpływa to na niską skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Potwierdza to ponad 70% polskich przedsiębiorców [ZPP 2016]. Prowadzone badania wskazują także, że wysoki klin podatkowy stanowi główną przyczynę rozwoju szarej strefy [Krajewska 2016]. Dzieje się tak ze względu na fakt występowania wielu rodzajów składek opłacanych przez pracownika czy pracodawcę, powodujących, że znaczna część ponoszonych kosztów zatrudnienia nie trafia jako wynagrodzenie do pracownika, lecz jest przekazywana instytucjom państwowym. Pozapłacowe koszty pracy nie są jednak wyłącznie problemem Polski, występują one w różnej wysokości we wszystkich krajach UE. Nasuwają się w związku z tym pytania: Czy pozapłacowe koszty pracy są w Polsce wysokie? Czy ich wysokość istotnie różni się od kosztów ponoszonych przez pracodawców w innych krajach UE? Czy są one zróżnicowane ze względu na wysokość uzyskiwanych wynagrodzeń?

Celem artykułu jest przedstawienie zmian dotyczących klina podatkowego<sup>1</sup> w latach 2004-2015 w Polsce i w innych krajach UE należących do OECD, jego struktury i progresywności oraz zbadanie, czy wprowadzenie nowych regulacji dotyczących kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, obowiązujących od 1 stycznia 2017 r., przyczyni się do zwiększenia jego progresywności w Polsce. Sformułowana została hipoteza mówiąca o tym, że progresywność klina podatkowego w Polsce jest niska w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej, a zmiana kwoty wolnej od podatku dochodowego, obowiązująca od 1 stycznia 2017 r., w istotny sposób nie wpłynie na zwiększenie tej relacji.

W badaniu zastosowano metodę opisową z elementami analizy danych statystycznych. Analizą objęto 21 krajów UE należących do OECD. W artykule wykorzystano bazę danych OECD dotyczącą Tax Wedge.

## 2. Istota klina podatkowego

Wysokość kosztów pracy zależy od kosztów płacy oraz w dużej mierze od obciążeń pozapłacowych związanych z zatrudnieniem, do których zaliczyć można m.in. składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne czy podatek dochodowy [Polarczyk 2007]. Suma kosztów pozapłacowych wynikających z zatrudnienia pracownika nazywana jest klinem podatkowym [Arak 2016, s. 9] lub inaczej opodatkowaniem

---

<sup>1</sup> Przedstawiona w artykule analiza klina podatkowego dotyczy tylko pracownika zatrudnionego na umowę o pracę, tj. tzw. pracy najemnej. W artykule celowo pominięto inne formy zatrudnienia, które będą przedmiotem badań autorów w następnych opracowaniach.

pracy<sup>2</sup>. Klin podatkowy (*tax wedge*) jest to różnica pomiędzy całkowitym kosztem pracodawcy wynikającym z zatrudnienia pracownika a wynagrodzeniem netto pracownika, najczęściej wyrażona w procentach [Polarczyk 2008, s. 9].

Opodatkowanie pracy, prowadzące do zróżnicowania całkowitego kosztu pracy i wynagrodzenia netto otrzymywanego przez pracownika, zaburza związek między kosztem pracy, wynagrodzeniem a kosztową produktywnością pracy [Góra i in. 2006]. Wysokie opodatkowanie pracy zniechęca pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy bądź powoduje przeniesienie zatrudnienia do szarej strefy, a potencjalnych pracowników zniechęca do podjęcia pracy z powodu znacznego obniżenia otrzymywanego wynagrodzenia netto wynikającego z wysokich kosztów pozapłacowych [Nadolny 2009]. Można zatem stwierdzić, że wysoki klin podatkowy ogranicza popyt na pracę i podaź pracy, a jednocześnie zwiększa bezrobocie i szarą strefę. Jak wynika z opublikowanych z początkiem 2016 r. badań przeprowadzonych na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, aż 72% ankietowanych uważa, że koszty pracy są jednym z najważniejszych powodów niezatrudniania większej liczby pracowników w małych i średnich przedsiębiorstwach w Polsce. Natomiast 29% ankietowanych uznało, że koszty pracy stanowią główną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej [ZPP 2016].

### 3. Struktura klina podatkowego w wybranych krajach UE

Porównywanie wysokości klina podatkowego oraz jego struktury pomiędzy różnymi krajami możliwe jest dzięki ukazaniu klina w postaci procentowej. W tej sytuacji klin podatkowy będzie stanowił stosunek sumy kosztów pozapłacowych zatrudnienia do łącznych kosztów ponoszonych przez pracodawcę [Rosiński 2013, s. 362]. Wzór określający wysokość klina podatkowego stosowany w metodologii OECD wygląda następująco [OECD 2016]:

$$Klin = \frac{(PIT + składki pracownika i pracodawcy) - świadczenia rodzinne}{Wynagrodzenie brutto + składki pracodawcy}$$

Klin podatkowy złożony jest z trzech podstawowych części, jakimi są podatek dochodowy od osób fizycznych, składki ubezpieczeniowe płacone przez pracownika oraz składki ubezpieczeniowe, które pokrywa pracodawca. Do kosztów pracy zalicza się również inne podatki i składki występujące w niektórych krajach, jednak ze względu na to, iż stanowią one w większości mniej niż 1 p.p. klina podatkowego, zostały w dalszej analizie pominięte.

<sup>2</sup> Przez opodatkowanie rozumiemy całość obciążeń podatkowych i paropodatkowych nakładanych na pracę, tj. nie tylko koszty opodatkowania PIT, ale także składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, płacone zarówno przez podatnika, jak i przez pracodawcę.

**Tabela 1.** Struktura klina podatkowego dla osoby samotnej, bezdzietnej uzyskującej przeciętne wynagrodzenie w 2015 r.

Kraj	Klin podatkowy	Elementy składowe klina			Udział % poszczególnych składników w klinie		
		PIT	Składki pracownika	Składki pracodawcy	PIT	Składki pracownika	Składki pracodawcy
Dania*	36,4	35,8	0,0	0,8	98,32	0,00	2,32
Irlandia	27,5	14,2	3,6	9,7	51,52	13,15	35,33
Finlandia	43,9	18,4	6,7	18,7	41,99	15,31	42,70
Holandia	36,2	15,2	12,1	8,9	41,96	33,35	24,69
Luksemburg	38,3	16,0	11,4	10,9	41,68	29,80	28,53
Wielka Brytania	30,8	12,8	8,4	9,7	41,37	27,30	31,33
Belgia	55,3	21,6	10,8	22,9	39,11	19,51	41,39
Włochy	47,9	16,4	7,2	24,3	34,24	15,01	50,74
Portugalia	42,1	14,0	8,9	19,2	33,23	21,14	45,63
Niemcy	49,4	16,1	17,2	16,2	32,53	34,71	32,76
Estonia	39,0	12,6	1,2	25,3	32,21	3,06	64,73
Szwecja	42,7	13,5	5,3	23,9	31,54	12,47	55,98
Hiszpania	39,6	11,7	4,9	23,0	29,45	12,36	58,19
Austria	49,5	13,1	14,0	22,4	26,39	28,29	45,32
Węgry	49,0	12,5	14,4	22,2	25,40	29,37	45,24
Słowenia	42,6	9,7	19,0	13,9	22,73	44,70	32,57
Francja	48,5	10,7	10,3	27,5	22,06	21,26	56,69
Czechy	42,8	9,2	8,2	25,4	21,45	19,20	59,35
Grecja	39,3	7,1	12,4	19,7	18,07	31,70	50,23
Słowacja	41,3	7,4	10,2	23,8	17,78	24,70	57,51
Polska	34,7	5,0	15,3	14,4	14,51	44,04	41,45

\* Brak równości wysokości klina podatkowego i sumy jego elementów składowych zamieszczonych w tab. 1 oraz fakt, że suma udziałów % poszczególnych składników w klinie przewyższa 100, wynika z tego, że na wysokość klina podatkowego w Danii ma również wpływ dodatkowy element powodujący obniżenie klina o ok. 0,2 p.p. – z 36,6% do 36,4%. Element ten, który nie jest ujęty w kolumnie 2, zaliczony jest w metodologii OECD do świadczeń rodzinnych [OECD 2017].

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD [<http://stats.oecd.org/>].

W krajach UE poddanych analizie zauważyć można znaczne różnice w strukturze klina podatkowego<sup>3</sup>. Tabela 1 przedstawia poziom klina podatkowego w 2015 r. oraz jego strukturę w wybranych krajach UE. Kraje zamieszczone w tabeli zostały

<sup>3</sup> Do analizy zostały wybrane kraje Unii Europejskiej będące członkami OECD.

uszeregowane w kolejności rosnącej w stosunku do kraju, w którym udział składek ubezpieczeniowych płaconych przez pracownika i pracodawcę w klinie podatkowym jest najniższy do kraju, w którym ten udział jest najwyższy.

W 16 krajach większy udział w klinie podatkowym stanowią składki ubezpieczeniowe płacone przez pracodawcę niż przez pracownika. Obciążeni większymi składkami ubezpieczeniowymi są pracownicy w 5 krajach, takich jak Niemcy, Holandia, Luksemburg, Słowenia oraz Polska. Składki ubezpieczeniowe płacone przez pracownika w Polsce stanowią ok. 44,04% klina podatkowego, a składki płacone przez pracodawcę są niższe o 2,59 p.p. i stanowią odpowiednio 41,45% klina podatkowego. Pozostałą część klina podatkowego, czyli 14,51%, stanowi płacony przez pracownika podatek dochodowy od osób fizycznych. W 2015 r. Polska charakteryzowała się największym udziałem składek ubezpieczeniowych płaconych przez pracownika i pracodawcę w klinie podatkowym, stanowiących łącznie 85,49%. Najniższy udział składek w klinie podatkowym wykazywała Irlandia – 48,48%. Skrajnie odległym przypadkiem była Dania, w której udział ten wynosił zaledwie 2,32%.

Wysoki udział składek ubezpieczeniowych w strukturze klina podatkowego jest negatywnie oceniany przez pracodawców ze względu na to, że znacznie podnosi to koszty pracy. Same składki ubezpieczenia społecznego, na które składają się składki emerytalna, rentowa, chorobowa i wypadkowa płacone w Polsce przez pracownika i pracodawcę, wynoszą ok. 31,77% wynagrodzenia brutto<sup>4</sup>.

#### **4. Zmiany klina podatkowego w Polsce i w wybranych krajach UE w latach 2004-2015<sup>5</sup>**

W analizowanych krajach wysokość opodatkowania pracy w latach 2004-2015 zmieniała się. Na zmianę wysokości klina podatkowego wpływ miało wiele czynników, m.in. wysokość wynagrodzenia, zmiany wysokości stawek składek ubezpieczeniowych, zmiana stawek podatku dochodowego czy różnego rodzaju ulgi podatkowe. W tabeli 2 zostały przedstawione zmiany wysokości klina podatkowego w latach 2004-2015 w 21 krajach UE oraz średnia wysokość klina podatkowego dla tych krajów.

W 2004 r. w analizowanych 21 krajach UE zróżnicowanie w wysokości opodatkowania pracy było znaczne. Przy średniej wartości klina podatkowego dla tych krajów wynoszącej 42,52% rozpiętość pomiędzy krajem o najniższej i najwyższej wartości klina była wysoka – kształtowała się od 24,06% w Irlandii do 55,43% w Belgii. W 2004 r. klin podatkowy w Polsce kształtował się poniżej średniej i wynosił 36,76%, był czwartym co do wysokości wśród 21 badanych krajów. Można

<sup>4</sup> Przyjęto, że stawka składki wypadkowej wynosi 1,80%, obowiązującej płatników składek zgłaszających do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 pracowników.

<sup>5</sup> Rok 2004, ze względu na fakt przystąpienia Polski do UE, przyjęto jako początek przedziału czasowego poddanego analizie.

stwierdzić, że wysokość klina podatkowego w Polsce w 2004 r. była relatywnie niska w stosunku do większości analizowanych 20 krajów UE.

Średnia wysokość klina podatkowego dla 21 krajów UE w 2015 r. obniżyła się w stosunku do 2004 r. o 0,78 p.p. W 15 krajach nastąpiło obniżenie klina podatkowego, w tym także w Polsce o 2,10 p.p. Największy spadek wysokości klina podatkowego zanotowano w Szwecji, gdzie jego poziom obniżył się o 5,69 p.p. W pozostałych 6 krajach zanotowano wzrost klina podatkowego w badanym okresie, a największy wzrost wystąpił w Luksemburgu – o ok. 5,75 p.p.

**Tabela 2.** Klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej uzyskującej przeciętne wynagrodzenie w latach 2004-2015

Kraj	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2015/ 2004
Austria	48,27	48,45	48,76	49,03	47,95	48,17	48,54	48,84	49,51	1,24
Belgia	55,43	55,49	55,56	55,88	55,65	55,93	56,09	55,99	55,31	-0,12
Czechy	43,52	42,53	42,88	43,44	42,01	42,13	42,61	42,45	42,75	-0,77
Dania	38,93	38,91	39,11	38,91	37,54	36,41	36,59	36,70	36,45	-2,49
Estonia	41,47	39,03	39,01	38,38	39,17	40,09	40,26	40,41	39,03	-2,44
Finlandia	44,22	44,02	43,88	43,84	42,50	42,29	42,35	42,49	43,88	-0,34
Francja	50,30	49,75	49,75	49,76	49,84	49,90	49,96	50,13	48,46	-1,84
Niemcy	52,24	52,31	51,80	51,34	50,79	49,05	49,68	49,63	49,44	-2,80
Grecja	41,44	42,27	42,06	41,50	41,29	40,06	43,19	42,91	39,25	-2,18
Węgry	51,74	51,92	54,53	54,10	53,10	46,61	49,49	49,52	49,03	-2,72
Irlandia	24,06	22,97	22,23	22,30	24,74	25,83	25,82	26,93	27,47	3,41
Włochy	46,28	46,05	46,39	46,65	46,79	47,18	47,60	47,72	47,87	1,58
Luksemburg	32,53	34,01	35,02	34,66	33,87	34,33	36,26	36,00	38,28	5,75
Holandia	38,83	38,40	38,67	39,20	38,02	38,10	38,03	38,77	36,19	-2,64
Polska	36,76	37,40	36,64	33,18	32,73	32,88	33,07	34,33	34,66	-2,10
Portugalia	37,40	37,52	37,33	36,95	36,54	37,13	38,00	37,60	42,06	4,66
Słowacja	42,16	38,30	38,44	38,84	37,72	37,92	38,83	39,62	41,35	-0,82
Słowenia	46,28	45,29	43,29	42,88	42,24	42,54	42,65	42,50	42,58	-3,70
Hiszpania	38,81	39,11	38,99	37,99	38,26	39,75	39,99	40,62	39,56	0,75
Szwecja	48,40	47,75	45,32	44,81	43,23	42,76	42,81	42,86	42,71	-5,69
Wielka Brytania	33,92	33,98	34,12	32,78	32,41	32,58	32,46	32,09	30,83	-3,10
UE-21	42,52	42,17	42,08	41,73	41,26	41,03	41,63	41,82	41,75	-0,78

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD [<http://stats.oecd.org/>].

Wysokość klina podatkowego w Polsce wzrastała z poziomu 36,76% w 2004 r. do poziomu 37,40% w 2006 r. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu prze-

ciętnego wynagrodzenia w tym okresie oraz zwiększenia składki ubezpieczenia zdrowotnego z poziomu 8,25% do 8,75% [ZUS 2017]. W roku 2007 zauważalny jest spadek wysokości klina o ok. 0,76 p.p., do czego przyczyniło się obniżenie wysokości składki rentowej od 1 lipca 2007 r., z 13% do 10% [ZUS 2017]. Znaczny spadek wysokości klina podatkowego wystąpił w roku 2008. Spowodowane było to kolejną obniżką stawki składki rentowej z 10% do 6%. W 2009 r. na skutek zmiany skali podatkowej z 3 stawkami wynoszącymi 19%, 30% oraz 40% na skalę z dwoma przedziałami, w których obowiązywały 2 stawki 18% i 32%, wysokość klina podatkowego w Polsce zmniejszyła się o ok. 0,44 p.p. [Ustawa z dnia 26 lipca 1991]. W latach 2009-2011, w związku ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia, wysokość klina podatkowego systematycznie wzrastała, osiągając w 2011 r. 33,07%. Skokowy wzrost klina podatkowego w 2012 r. w stosunku do 2011 r. – z 33,07% do 34,33% – spowodowany był podwyższeniem stawki rentowej płaconej w ramach ubezpieczenia społecznego z 6% do 8% [ZUS 2017]. Od roku 2012 do 2015 nie nastąpiły żadne istotne zmiany przepisów w zakresie płacenia składek ubezpieczeniowych czy podatku od dochodów osób fizycznych mających wpływ na wysokość opodatkowania pracy. W okresie tym klin podatkowy wzrósł o 0,34 p.p., osiągając poziom 34,66% w 2015 r., przede wszystkim w wyniku wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

W 2015 r. wysokość klina podatkowego w Polsce wynosiła 34,66% i była niższa od średniej dla 21 krajów UE wynoszącej 41,75% o 7,08 p.p. Krajami o niższym poziomie klina podatkowego niż Polska w 2015 r. były Irlandia oraz Wielka Brytania, w których poziom klina podatkowego wynosił odpowiednio 27,47% oraz 30,83%. Oznacza to, że wysokość klina podatkowego w Polsce jest stosunkowo niska w porównaniu z pozostałymi 20 badanymi krajami UE.

Ocena klina podatkowego występującego w danym kraju jedynie po jego wysokości dla osoby samotnej, bezdzietnej uzyskującej przeciętne wynagrodzenie może nie być do końca adekwatna. Dopiero porównanie wysokości klina podatkowego dla pracowników o różnym poziomie wynagrodzenia pozwala na ocenę jego progresywności. Należy zatem pokazać, jak kształtuje się klin podatkowy w zależności od sytuacji, w jakiej znajduje się pracownik, w tym przypadku biorąc pod uwagę wysokość jego wynagrodzenia.

W tabeli 3 zostały przedstawione dane ukazujące poziom klina podatkowego w zależności od wysokości osiąganego wynagrodzenia. Kraje zostały uszeregowane, biorąc pod uwagę rozbieżność pomiędzy wysokością klina podatkowego dla osoby samotnej, bezdzietnej, zarabiającej 67% i 167% przeciętnego wynagrodzenia, począwszy od kraju o wysokości najwyższej do kraju, w którym nie występuje żadne zróżnicowanie w wysokości klina podatkowego w zależności od poziomu wynagrodzenia.

Wszystkie kraje, z wyjątkiem Węgier, charakteryzowały się zróżnicowaniem wysokości klina podatkowego w zależności od poziomu wynagrodzenia pracownika. W zależności od kraju różnica pomiędzy wysokością klina podatkowego przy

**Tabela 3.** Klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie wynagrodzenia w 2015 r. (w %)

Kraje	Wysokość klina podatkowego dla przeciętnego wynagrodzenia w wysokości			Różnica między kolumną 4 i 2
	67%	100%	167%	
1	2	3	4	5
Irlandia	21,63	27,47	38,82	17,19
Luksemburg	31,07	38,28	45,22	14,14
Włochy	40,88	47,87	54,21	13,33
Grecja	34,69	39,25	46,77	12,08
Portugalia	36,21	42,06	47,96	11,75
Finlandia	38,33	43,88	49,72	11,39
Wielka Brytania	25,99	30,83	37,31	11,32
Belgia	49,45	55,31	60,69	11,23
Francja	43,47	48,46	54,31	10,84
Holandia	30,97	36,19	41,48	10,52
Szwecja	40,72	42,71	50,96	10,24
Hiszpania	35,97	39,56	44,16	8,19
Dania	34,25	36,45	42,40	8,15
Słowenia	38,62	42,58	46,48	7,86
Austria	44,95	49,51	52,20	7,25
Niemcy	45,27	49,44	51,31	6,04
Czechy	39,88	42,75	45,09	5,21
Słowacja	38,79	41,35	43,43	4,64
Polska	33,41	34,66	35,68	2,27
Estonia	37,98	39,03	39,89	1,91
Węgry	49,03	49,03	49,03	0,00
UE-21	37,69	41,75	46,53	8,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych OECD [<http://stats.oecd.org>].

wynagrodzeniu wynoszącym 167% przeciętnego wynagrodzenia a 67% przeciętnego wynagrodzenia zawierała się w przedziale od 0 p.p. na Węgrzech do 17,19 p.p. w Irlandii. Średnia różnica dla 21 krajów UE w 2015 r. wyniosła 8,84 p.p. Krajami, które charakteryzują się wysoką redystrybucją dochodów poprzez zróżnicowanie wysokości obciążeń nakładanych na pracę, są Irlandia, Luksemburg oraz Włochy. Polska, obok Estonii i Węgier, jest krajem, w którym zróżnicowanie obciążenia nakładanego na pracę w zależności od wysokości wynagrodzenia jest najniższe. Niski poziom progresywności klina podatkowego występujący w Polsce powoduje, że osoby zarabiające 67% przeciętnego wynagrodzenia są niemal tak samo obciążone



kosztami pracy jak osoby zarabiające niemal 2,5 raza więcej. Problem wysokiego klina podatkowego u osób słabiej zarabiających dotyczy głównie osób nisko wykwalifikowanych lub dopiero wchodzących na rynek pracy. Utrudnia to im utrzymanie się na rynku pracy ze względu na to, że pracodawcy przeważnie poszukują osób wykwalifikowanych lub już z doświadczeniem i niechętnie zatrudniają pracowników nisko wykwalifikowanych ze względu na wysokie koszty pracy.

## **5. Wpływ zmian w zakresie kwoty wolnej od podatku na poziom progresji klina podatkowego w Polsce**

Stosowana przez OECD metodologia obliczania klina podatkowego nie uwzględnia wszystkich składników pozapłacowych tworzących klin podatkowy w Polsce, co zaniża jego faktyczną wartość oraz uniemożliwia zbadanie wpływu zmian w zakresie kwoty wolnej od podatku obowiązującej od 1 stycznia 2017 r. na wysokość klina podatkowego<sup>6</sup>. W dalszej części artykułu autorzy, dokonując obliczeń klina podatkowego, uwzględnili wszystkie składowe tworzące klin podatkowy w Polsce.

Klin podatkowy w Polsce złożony jest z wielu elementów, które można podzielić na 3 kategorie. Pierwszą z nich stanowi podatek od dochodów osobistych nakładany na pracownika, obliczany zgodnie z obowiązującą w danym roku skalą podatkową. Drugą kategorię stanowią składki ubezpieczeniowe nakładane na pracownika. Ostatnia kategoria to składki ubezpieczeniowe oraz pozostałe składki płacone przez pracodawcę. W tabeli 4 zestawiono wszystkie składki wchodzące w skład klina podatkowego w Polsce oraz ich stawki płacone przez pracownika i pracodawcę w 2016 r.

Niski poziom progresji klina podatkowego w Polsce jest wynikiem konstrukcji przepisów dotyczących naliczania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne oraz skali podatkowej. Składki ubezpieczeniowe opłacane przez pracownika i pracodawcę mają jednolite stawki, co powoduje, że funkcjonują jak podatek liniowy i nie przyczyniają się do wzrostu progresywności klina podatkowego. W przypadku składek emerytalnej i rentowej polskie przepisy określają próg uzyskiwanych przychodów, wynoszący trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia, po przekroczeniu którego przestaje się je naliczać [Ustawa z 13 października 1998]. Takie rozwiązanie powoduje wystąpienie regresji klina podatkowego u pracowników zarabiających powyżej 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, które w 2016 r. wyniosło 4055 zł [Ustawa budżetowa 2016]. Na rysunku 1 przedstawiono, jak kształtował się klin podatkowy w Polsce dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie wynagrodzenia w 2016 r., po uwzględnieniu pominiętych przez OECD elementów.

---

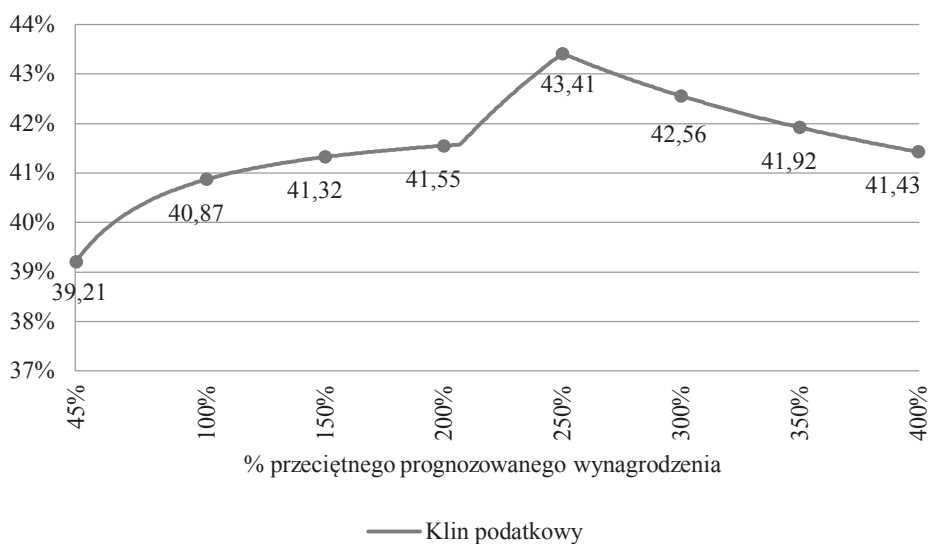
<sup>6</sup> Metodologia OECD nie uwzględnia jako kosztu pozapłacowego części składek płaconych przez pracownika oraz przez pracodawcę. Drugą istotną różnicą jest błędnie obliczony podatek dochodowy z zastosowaniem skali podatkowej, gdzie następuje dwukrotne odjęcie kwoty zmniejszającej podatek.

**Tabela 4.** Obciążenia składkowe pracownika i pracodawcy tworzące klin podatkowy w 2016 r.

Rodzaj składki	Stawka % składki w części finansowanej przez:	
	pracownika	pracodawcę
1. Składki ubezpieczenia społecznego	13,71	18,06
a) emerytalna	9,76	9,76
b) rentowa	1,5	6,5
c) chorobowa	2,45	–
d) wypadkowa	–	1,8*
2. Składka ubezpieczenia zdrowotnego	9	–
3. Pozostałe składki	–	2,55
a) FP	–	2,45
b) FGŚP	–	0,1

\* Przyjęto, że stawka procentowa składki wypadkowej wynosi 1,80 obowiązującej płatników składek zgłaszających do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 pracowników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZUS [<http://www.zus.pl/default.asp?p=1&id=35>].



**Rys. 1.** Klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie wynagrodzenia w Polsce w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 4 oraz ustawy z dnia 26 lipca 1991 r.

Jak wynika z analizy przebiegu wykresu przedstawionego na rys. 1, zauważalna jest progresja w klinie podatkowym w zależności od wysokości osiąganego wynagrodzenia, jednak tylko do pewnego momentu. Widoczny jest dość szybki wzrost klina podatkowego w przedziale od 45% do 100% przeciętnego prognozowanego

wynagrodzenia. Wysokość klina podatkowego dla osoby uzyskującej minimalne wynagrodzenie w 2016 r., czyli ok. 45% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, wynosiła ok. 39,21%. Natomiast wysokość klina podatkowego dla osoby osiągającej 100% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia – ok. 40,87%. W przedziale od 100% do ok. 207% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia następuje wolniejszy przyrost klina podatkowego. Osoby zarabiające ponad 207% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w 2016 r. przekraczały próg dochodowy w skali podatkowej, co oznaczało konieczność zastosowania 32-procentowej stawki podatku dla dochodów ponad 85 528 zł. W wyniku zastosowania wyższej stawki podatkowej klin podatkowy wzrastał w znacznie szybszym tempie w przedziale od 207% do 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. Najwyższa wartość klina podatkowego wynosiła w 2016 r. 43,41% przy wynagrodzeniu wynoszącym 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia. Wysokość klina podatkowego przy wynagrodzeniu przewyższającym ten próg zaczyna maleć, co jest wynikiem limitu przychodów, powyżej którego przestaje się płacić składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe.

Różnica pomiędzy najwyższą wartością klina podatkowego dla osoby osiągającej 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia a wysokością klina podatkowego przy minimalnym wynagrodzeniu w 2016 r. wynosiła ok. 4,2 p.p. Na podstawie porównania tych skrajnych wartości progresję klina podatkowego w Polsce w 2016 r. należy ocenić jako niską w porównaniu do analizowanych krajów UE (tab. 3). Przy ocenie progresji klina podatkowego w Polsce należy wziąć także pod uwagę, że niemal 97,11% podatników nie przekroczyło w 2015 r. progu skali podatkowej, a ich dochody podlegały opodatkowaniu jedynie 18-procentową stawką podatku [Ministerstwo Finansów 2016]. Oznacza to, że konstrukcja skali podatkowej obowiązująca od 2009 r. do 2016 r. w bardzo niewielkim stopniu przyczyniała się do wzrostu progresywności, ponieważ większość podatników osiągała dochód nieprzekraczający kwoty progowej.

Wysoki klin podatkowy oraz niski poziom jego progresji występujący w Polsce najbardziej dotyka osoby nisko zarabiające, uzyskujące minimalne wynagrodzenie, u których koszty pozapłacowe ponoszone przez pracownika i pracodawcę są niemal identyczne jak u osób zarabiających 100% czy 150% przeciętnego wynagrodzenia. Problem niskiej progresywności klina podatkowego w Polsce poruszany był już niejednokrotnie. W analizach progresywności klina starano się wysunąć rekomendacje, co należałoby zrobić, aby zwiększyć progresywność klina, a tym samym obniżyć jego wysokość u osób nisko zarabiających. A. Krajewska w 2016 r. przedstawiła propozycje zmian, pozwalające na zwiększenie progresywności klina podatkowego w Polsce. Jedną z tych propozycji było zwiększenie progresywności PIT, m.in. poprzez zwiększenie liczby progów podatkowych, podniesienie kwoty wolnej od podatku czy rozszerzenie ulg podatkowych [Krajewska 2016, s. 678].

W latach 2004-2016 ulegały zmianom przepisy prawne, regulujące m.in. konstrukcję skali podatkowej, przepisy określające wysokość stawek składek ubez-

pieczeniowych obciążających pracownika czy pracodawcę, co przyczyniało się do zmiany wysokości klina podatkowego oraz jego progresywności. Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje w Polsce nowa konstrukcja skali podatkowej, uwzględniająca zmiany dotyczące kwoty wolnej od podatku. Powstaje w tej sytuacji pytanie: czy zastosowane nowe rozwiązania dotyczące kwoty wolnej od podatku wpłyną na zwiększenie progresywności klina podatkowego w Polsce?

W tabeli 5 zostały zestawione dane dotyczące wysokości opodatkowania pracy dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie dochodów w Polsce w latach 2004-2017<sup>7</sup>.

**Tabela 5.** Klin podatkowy dla osoby samotnej, bezdzietnej o różnym poziomie wynagrodzenia w Polsce w latach 2004-2017 (w %)

Rok	Klin podatkowy dla przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia wynoszącego					Różnica między kolumną	
	50%	100%	200%	250%	300%	(4-2)	(5-2)
1	2	3	4	5	6	7	8
2017*	39,52	40,87	41,55	43,58	42,88	2,03	4,06
2017	39,65	40,94	41,76	44,05	43,23	2,11	4,40
2016	39,52	40,87	41,55	43,41	42,56	2,03	3,90
2015	39,47	40,85	41,55	43,21	42,39	2,08	3,75
2014	39,36	40,82	41,56	42,75	42,00	2,20	3,39
2013	39,33	40,81	41,55	42,66	41,93	2,22	3,33
2012	39,06	40,62	41,40	42,04	41,39	2,34	2,98
2011	37,85	39,52	40,36	40,53	40,08	2,50	2,68
2010	37,63	39,41	40,30	40,48	39,46	2,67	2,85
2009	37,70	39,45	40,33	40,50	39,62	2,63	2,81
2008	37,82	39,90	42,72	44,17	43,19	4,89	6,35
2007	40,93	43,09	45,23	46,75	45,12	4,31	5,82
2006	41,79	43,95	46,51	47,91	46,08	4,71	6,11
2005	41,64	43,82	46,32	47,73	45,91	4,67	6,09
2004	41,22	43,53	45,74	47,24	45,45	4,52	6,01

2017\* – klin podatkowy przy założeniu, że wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia jest taka sama jak w 2016 r. i wynosi 4055 zł, a limit przychodów, powyżej którego nie płaci się składki emerytalnej i rentowej, wynosi 121 650 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [[http://www.zus.pl/files/minimalna\\_podstawa.pdf](http://www.zus.pl/files/minimalna_podstawa.pdf)], ustawa z dnia 26 lipca 1991 stan prawny w latach 2004-2017 oraz ustawy budżetowe na lata 2004-2017.

<sup>7</sup> Obliczenia zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi w danym roku.

Z danych zamieszczonych w tab. 5 wynika, że najwyższy poziom progresji wystąpił w 2008 r., różnica zaś pomiędzy maksymalną wysokością klina podatkowego a wysokością klina podatkowego przy wynagrodzeniu wynoszącym 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia wynosiła 6,35 p.p. Natomiast różnica pomiędzy 200% a 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia wynosiła ok. 4,89 p.p. Pomimo iż w latach 2004-2008 obniżył się poziom klina podatkowego, w wyniku zmniejszenia stawki składki rentowej opłacanej przez pracownika oraz pracodawcę z wysokości 13% do 6%, progresja w tych latach utrzymywała się mniej więcej na tym samym poziomie. W roku 2009 nastąpiło znaczne obniżenie poziomu progresji klina podatkowego, co spowodowane było wprowadzeniem nowej konstrukcji skali podatkowej z dwiema stawkami – 18% i 32%. W wyniku tej zmiany zmniejszyła się różnica w wysokości klina podatkowego między osobami zarabiającymi 200% oraz 250% a 50% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia – odpowiednio do 2,63 p.p. oraz 2,81 p.p. W latach 2012-2016 różnica pomiędzy wysokością klina podatkowego u pracowników osiągających wynagrodzenie w wysokości 200% i 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia utrzymywała się na niemal niezmiennym poziomie. Od 2013 r. zauważalny jest wzrost różnicy w wysokości klina podatkowego między pracownikami zarabiającymi 250% a 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, co spowodowane jest wzrostem przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, w wyniku którego większa część dochodu uzyskiwanego przez te osoby opodatkowana jest 32-procentową stawką podatku dochodowego. Porównując wysokość klina podatkowego u osób zarabiających 300% i 250% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w badanym okresie, zauważyć można wyraźnie regresywny charakter polskich regulacji.

Zbadanie wpływu zmian w kwocie wolnej od podatku obowiązującej od 2017 r. na progresywność klina podatkowego jest możliwe przy założeniu, że wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do 2016 r. się nie zmieni<sup>8</sup>. Jak wynika z danych zawartych w tab. 5, różnica w wysokości klina podatkowego między osobą zarabiającą 200% a 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w 2017 r. w stosunku do 2016 r. nie ulegnie zmianie. Zwiększa się natomiast różnica w wysokości klina podatkowego pomiędzy osobami uzyskującymi 250% i 50% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia – w 2017 r. w stosunku do 2016 r. o 0,16 p.p. Brak zmian w pierwszym przypadku oraz niewielki wzrost różnicy w drugim przypadku wynikają ze zmian dotyczących zasad ustalania kwoty wolnej od podatku. Zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 2017 r. przepisami kwota wolna od podatku wynosi 3091 zł dla osób uzyskujących dochody w przedziale od 11 000 zł do 85 528 zł, powyżej 85 528 zł systematycznie spada do 0 zł przy dochodzie równym 127 000 zł, powyżej którego kwota wolna od podatku nie występuje [Ustawa z dnia 26 lipca 1991].

<sup>8</sup> Na dzień 08.02.2017 r. nie zmieniły się w stosunku do 2016 r. przepisy dotyczące składek obciążających pracownika i pracodawcę mających wpływ na wysokość klina podatkowego.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonej analizy oraz fakt, że ok. 97% podatników osiąga dochody w wysokości nieprzekraczającej progu skali podatkowej, należy stwierdzić, że zmiana kwoty wolnej od podatku dochodowego obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. nie wpłynie na zwiększenie progresywności klina podatkowego w Polsce.

Główny problem w klinie podatkowym stanowią wysokie składki ubezpieczeniowe płacone przez pracownika oraz pracodawcę i tutaj należałoby w pierwszej kolejności szukać rozwiązania. Obniżenie klina podatkowego dla nisko zarabiających oraz zwiększenie jego progresywności można byłoby osiągnąć poprzez wprowadzenie stawek o różnej wysokości w zależności od poziomu wynagrodzenia bądź poprzez wprowadzenie ulg zwalniających z ich płacenia osoby o dochodzie w granicach minimalnego wynagrodzenia. Innym rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie progresywności klina podatkowego może być zmiana konstrukcji skali podatkowej. Analiza konstrukcji skali podatkowej w ciągu lat pozwoliła na stwierdzenie, że zmiana skali na dwustopniową i ustalenie wysokiego progu dochodowego, powyżej którego obowiązuje zwiększona stawka podatku, obniżyła progresywność klina podatkowego. Należałoby zatem zastanowić się nad zastosowaniem skali podatkowej z większą liczbą przedziałów dochodowych oraz obniżonymi stawkami podatku dla osób o niskich dochodach.

## 6. Zakończenie

Na podstawie analizy przedstawionych danych statystycznych oraz przeprowadzonego badania można sformułować następujące wnioski:

1. Po pierwsze, w strukturze klina podatkowego w Polsce aż 85,49% stanowią składki płacone przez pracownika i pracodawcę, co powoduje, że Polska jest krajem o najwyższym udziale tych składek w klinie podatkowym wśród 21 krajów UE należących do OECD.

2. Po drugie, struktura klina podatkowego w krajach UE jest zróżnicowana. W większości z 21 krajów większy udział w klinie podatkowym stanowią składki płacone przez pracodawcę niż przez pracownika. Nietypowo w Polsce to pracownik jest bardziej obciążony składkami.

3. Po trzecie, wysokość klina podatkowego w Polsce, obliczana zgodnie z metodologią uwzględniającą wszystkie pozapłacowe koszty pracy, jest nieznacznie niższa od średniej dla 21 krajów UE wynoszącej w 2015 r. 41,75% przeciętnego wynagrodzenia, przy 40,85% dla Polski, co pozwala na stwierdzenie, że poziom klina podatkowego w Polsce jest przeciętny.

4. Po czwarte, klin podatkowy w Polsce odznacza się bardzo niskim poziomem progresywności w porównaniu z analizowanymi krajami, co oznacza, że nie uwzględnia sytuacji dochodowej pracownika.

5. Po piąte, zmiany w kwocie wolnej od podatku obowiązujące od 2017 r. nie przyczynią się do wzrostu progresywności klina podatkowego w Polsce.

Wysoki poziom klina podatkowego oraz niska jego progresywność negatywnie wpływa na zachowania podmiotów na rynku pracy. Wysokie obciążenia pozapłacowe w dużej mierze są przyczyną tworzenia się szarej strefy i często braku nowych miejsc pracy. W związku z tym jak najszybciej należy podjąć działania mające na celu obniżenie klina podatkowego, a przede wszystkim zwiększenie jego progresywności.

Przeprowadzona analiza nie wyczerpuje podejmowanej problematyki, może jednak stanowić podstawę do dalszych badań i dyskusji na ten temat, tym bardziej że praktycznie brak progresji w opodatkowaniu pracy najemnej i regresywne opodatkowanie tzw. samozatrudnienia w Polsce mogą wymuszać zmianę formy zatrudnienia na mniej korzystną dla pracowników. Nie jest to zjawisko korzystne.

## Literatura

- Arak P., 2016, *Jak naprawić klin podatkowy w Polsce*, Polityka Insight, dokument elektroniczny, [https://www.politykainsight.pl/multimedia/\\_resource/res/20105881](https://www.politykainsight.pl/multimedia/_resource/res/20105881) (08.02.2017).
- Góra M., Radziwiłł A., Sowa A., Walewski M., 2006, *Tax Wedge and Skills: Case of Poland In International Perspective*, „CASE Report” no. 64, s. 7-15, <https://www.oecd.org/poland/taxing-wages-poland.pdf> (08.02.2017).
- Krajewska A., 2016, *Opodatkowanie pracy w OECD. Analiza porównawcza i wnioski dla Polski*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H: Oeconomia*, vol. L, 1, s. 669-679.
- Ministerstwo Finansów, 2016, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2015 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.
- Nadolny Ł., 2009, *Klin podatkowy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, *Polityka Społeczna*, nr 5-6, s. 11-14.
- OECD, 2016, *Taxing Wages – Poland*, dokument elektroniczny,
- OECD, 2017, *Baza danych OECD*, <http://stats.oecd.org> (08.02.2017).
- Polarczyk K., 2007, *Klin podatkowy a bezrobocie*, *Biuro Analiz Sejmowych, Infos*, nr 17.
- Polarczyk K., 2008, *Opodatkowanie wynagrodzeń za pracę (składki i PIT) w państwach Unii Europejskiej*, *Biuro Analiz Sejmowych, Analizy*, nr 6.
- Rosiński R., 2013, *Zmiany płacowego klina podatkowego w wybranych krajach Unii Europejskiej w obliczu kryzysu finansów publicznych*, *Zarządzanie i Finanse*, vol. 2, Issue 3, s. 361-373.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, *Dz. U.*, nr 137, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, *Dz. U.*, nr 80, poz. 350, stan prawny w latach 2004-2017.
- Ustawy budżetowe na lata 2004-2017.
- ZPP, 2016, *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, dokument elektroniczny, <http://zpp.net.pl/files/manager/file-dc6a1f060fb0952d1274772deca94754.pdf> (08.02.2017).
- ZUS, 2017, *Minimalna podstawa (60%) wymiaru i wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i fundusze poza ubezpieczeniowe od 1 stycznia 1999 r.*, dokument elektroniczny, [http://www.zus.pl/files/minimalna\\_podstawa.pdf](http://www.zus.pl/files/minimalna_podstawa.pdf) (08.02.2017).