

Wysokość podatków w Hiszpanii - badanie porównawcze systemów podatkowych

Autor: **Ángel Martín Oro (red.), Gabriel Calzada Álvarez, Raquel Merino Jara**

Źródło: juandemariana.org

Tłumaczenie: **Marta Szweda**

Raport opublikowany pierwotnie 27 grudnia 2010 r.

I Streszczenie

Badanie porównawcze systemów podatkowych „Mylne przekonanie o niskich podatkach w Hiszpanii”, opracowane przez Instituto Juan de Mariana analizuje argumenty użyte przez rząd, które miały na celu usprawiedliwić nowe podwyższenia podatków. 15 sierpnia (2010 r. — przyp. tłum.) minister [José Blanco](#) zapewniał, że hiszpańskie podatki są „bardzo niskie” i że konieczne jest odnalezienie sposobów na „ujednoczenie ich” do wysokości średniej europejskiej¹. Sposoby są oczywiste — kolejne podwyżki podatków.

Jednakże jednym z głównych wniosków, które nasuwają się ze wspomnianego raportu, jest spostrzeżenie, że rząd wprowadza w błąd opinię publiczną, określając wskaźnik wpływów podatkowych jako synonim systemu o niskim opodatkowaniu, ukrywając fakt, że stawki podatkowe, które płacą Hiszpanie są równie wysokie — jeśli nie wyższe — jak te w krajach o większych wpływach podatkowych. Faktycznie, jeśli wziąć pod uwagę małe wpływy spowodowane bezrobociem i niską produktywnością, hiszpańscy podatnicy podejmują niewspółmierny wysiłek do otrzymywanych przez nich świadczeń i usług.

Spośród najważniejszych wniosków z raportu należy podkreślić, że:

1. Wpływy podatkowe nie są odpowiednim wskaźnikiem potwierdzającym, czy poziom opodatkowania jest niski czy wysoki.

¹ Por. np. [Blanco propone subir los impuestos para financiar infraestructuras](#), 15 sierpnia 2010 r.

Wykorzystując dane dotyczące wpływów podatkowych, które są jedynie stosunkiem między dochodem z podatków i PKB, obrońcy kolejnego wzrostu podatków wprowadzają w błąd, myląc niskie dochody z podatków (będące wynikiem wysokiej stopy bezrobocia i niskiej wydajności) z nieistniejącym niskim opodatkowaniem.

Wspomniani analitycy trafnie twierdzą, że wpływy z podatków zmniejszają się, od kiedy nastął w Hiszpanii kryzys gospodarczy. Jednak mylą się odnośnie przyczyn takiego stanu rzeczy. Jak pokazują badania, stawki podatkowe nie zmniejszają się, ale w rzeczywistości od półtora roku jedynie rosną. Prawdą jest, że zawrotny spadek aktywności gospodarczej i zatrudnienia spowodowały spadek wpływów z podatków, a zwłaszcza z VAT-u i CIT-u.

Zamiast tego rząd powinien szukać winnego plagi pustoszącej skarb państwa i rosnącego deficytu publicznego w swoim własnym braku zdolności do wprowadzenia ustawodawstwa, które wygeneruje bogactwo w Hiszpanii — a tym samym wpływy podatkowe — a które, przede wszystkim, miałyby wpływ na zbliżenie się do reszty Europy pod względem poziomu zatrudnienia i produktywności. Nie można również zapominać o tym, że nasz wskaźnik bezrobocia jest dwukrotnie wyższy od wskaźnika w pozostałych krajach OECD (w czasie powszechnego i globalnego kryzysu gospodarczego).

Usprawiedliwianie nowych podwyżek stawek podatkowych, posługując się taką właśnie argumentacją dotyczącą wpływów podatkowych byłoby równoznaczne ze stwierdzeniem, na skalę lokalną, że w Hiszpanii należy podnieść podatki na ubogich obszarach, ponieważ tam dochody i wpływy z podatków są względnie najniższe. Takie rozumowanie doprowadziłoby nas do niedorzecznego dążenia do zaostrzenia stawek podatkowych dla mieszkańców takich regionów jak [Andaluzja](#) czy [Estremadura](#).

2. Podatki w Hiszpanii nie są niskie, lecz podobne a nawet wyższe niż średnia europejska.

Nawet nie będąc pewnym, czy podwyżka podatków spowodowałaby wzrost wpływów podatkowych, będąc szczególnie niewskazaną — nawet posługując się modelem keynesowskim — pośrodku ostrego kryzysu gospodarczego, pewne jest, że nawet najmniej surowa analiza porównawcza dowodzi, że podatki w Hiszpanii nie są niższe od europejskiej średniej.

Obciążenia podatkowe nakładane na małe i średnie przedsiębiorstwa — wliczając w to koszty administracyjne wynikające z uiszczenia podatków —

pokazują, że rządowa teza, według której Hiszpanie płacą niewysokie podatki, nie jest zgodna z prawdą. *De facto* są one o wiele wyższe niż te ponoszone przez konkurencyjne firmy w sąsiadujących krajach, na co ma znaczący wpływ wysokość składek na ubezpieczenie społeczne. W Hiszpanii są one o ponad 11 punktów procentowych wyższe niż średnia w OECD, a stawki podatkowe przewyższają średnią o prawie dwa punkty procentowe.

Tabela 1. Obciążenia podatkowe nałożone na małe i średnie przedsiębiorstwa w 2009 r.²

Wskaźnik	Hiszpania	Średnia OECD
Koszty administracyjne:		
Liczba wpłat (liczba/rok)	8	14,2
Poświęcony czas (godz./rok)	197	199,3
Całkowita stawka podatkowa (%/zyski)	21,6	19,8
+ Podatek od zysków (%)	20,9	16,8
+ Inne podatki (%)	0,7	3
Składka na ubezpieczenie społ.	34,9	23,3

Źródło: [Doing Business 2011](#)

Również nie można zauważyć rzekomego niskiego systemu podatkowego w poziomie stawek podatkowych od dochodu dla zarobków o zbliżonej wysokości. W poniższej tabeli (tab. 7 w dalszej części raportu) można przykładowo zauważyć, że Hiszpania ma stawki wyższe od Francji i podobne do Niemiec w stosunku do dochodów wyższych niż 50 tys. euro.

Tabela 2. Marginalna stawka podatkowa (%) według wysokości dochodów w 2010 r.³

€/rok	Hiszpania	Szwecja	Francja	Niemcy	Irlandia
15.000	24	30	14	24,7	20
30.000	28	30	30	31,5	20
50.000	37	50	30	40,7	41
75.500	43	55	40	42	41
150.000	44	55	40	42	41

² W 2016 roku wszystkie wskaźniki się podniosły z wyjątkiem poświęconych godzin. [Doing Business 2016](#) (przyp. Sebastian Maliński)

³ W 2016 roku nieznacznie obniżono, [„Taxation Trends in the European Union 2016”](#) (przyp. SM)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie różnych źródeł: Komisja Europejska: „[Taxation Trends in the European Union 2010](#)” i Worldwide-Tax.com

Kolejny przykład wysokiego poziomu podatków, które muszą ponosić Hiszpanie, można odnaleźć w wysokości ukrytych stawek podatkowych od kapitału⁴. Kolejna tabela (tab. 9 w dalszej części raportu) obrazuje pozycję Hiszpanii na tle pięciu wybranych krajów. Jak widać, w tym aspekcie przewyższa ją jedynie Francja — a Niemcy, Szwecja i Irlandia znajdują się znacznie niżej.

Tabela 3. Porównanie głównych wskaźników podatku kapitałowego w 2007 r.

Ukryte stawki podatku kapitałowego (%)		
1	Francja	38,8
2	Hiszpania	32,8
3	Szwecja	27,9
4	Niemcy	23,1
5	Irlandia	15,7

Źródło: Komisja Europejska, „Taxation Trends in the European Union 2010”

3. Wpływy podatkowe nie odzwierciedlają wysiłku fiskalnego obywateli

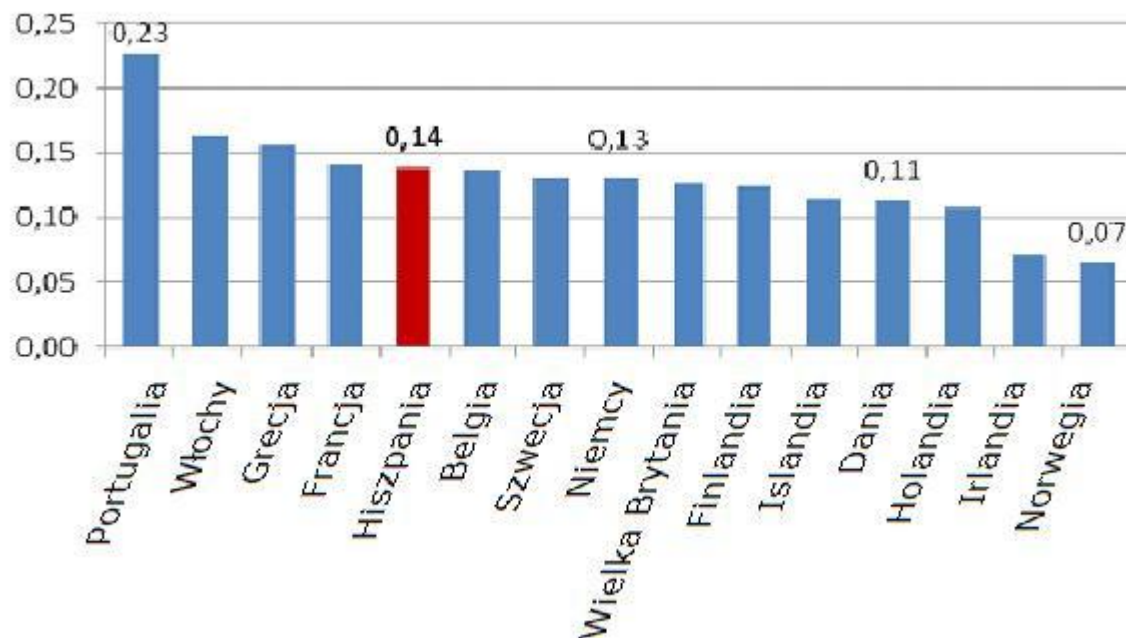
Raport zwraca także uwagę na rozwój innego wskaźnika podatkowego, którego rząd nie bierze pod uwagę, a mianowicie wysiłku fiskalnego. W wyznaczaniu wysiłku fiskalnego uwzględnia się wpływy podatkowe i średni dochód w danym regionie. Tak więc w krajach o podobnych wpływach podatkowych bardziej uciążliwe są zobowiązania podatkowe, które muszą ponosić obywatele z niższymi średnimi dochodami.

Wysiłek fiskalny (wskaźnik Franka) = $\text{Wpływy podatkowe} / \text{PKB per capita}$

Hiszpanie ponoszą wysiłek fiskalny większy niż średnia w Unii Europejskiej, wyższy niż np. Niemcy, Duńczycy, Anglicy, Norwedzy czy Szwedzi, jak wynika z poniższego wykresu (wykres 11 w dalszej części raportu).

Wykres 1. Wysiłek fiskalny w 2008 r.

⁴ Stosunek między podatkiem kapitałowym a zgromadzonym kapitałem powiększonym o dochód z oszczędności.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań Eurostatu

W świetle danych zawartych w raporcie wydaje się niesłychanym, że rząd obwinia o niepodejmowanie wystarczającego wysiłku tych, którzy już ponoszą wycieńczające obciążenia podatkowe. W związku z dużym bezrobociem jest coraz mniej płatników, których dochody można opodatkować. Tak więc niskie wpływy z podatków uniemożliwiają poprawę stanu finansów publicznych, a także dostarczanie usług publicznych równych jakościowo i ilościowo tym, które dostępne są w krajach, które rząd traktuje jako punkt odniesienia. Dlatego też cały ten wysiłek fiskalny nie przynosi dostrzegalnych korzyści dla hiszpańskiego społeczeństwa.

Tym, czego potrzebuje Hiszpania, nie są jeszcze wyższe podatki, tylko więcej miejsc pracy, więcej przedsiębiorców i inwestorów, a także większa produktywność, które spowodowałyby ożywienie w ściąganiu podatków, żeby jak najszybciej powrócić do równowagi budżetowej, której nie należało tracić. Co więcej, duży wpływ na wyjście kraju z kryzysu miałoby ograniczenie — w największym możliwym stopniu — ciężaru podatkowego, który przytłacza przedsiębiorstwa i rodziny. Aby tworzyć nowe miejsca pracy i zwiększyć produktywność, rząd musiałby przeprowadzić gruntowną reformę, która uelastyczyłaby rynek pracy, zlikwidować uciążliwe bariery biurokratyczne i administracyjne napotymane przy zakładaniu przedsiębiorstwa, a także realizować politykę taniej energii.

II Spojrzenie ogólne: kryzys fiskalny i plan dostosowania podatków

1. Kontekst kryzysu długu publicznego w Europie

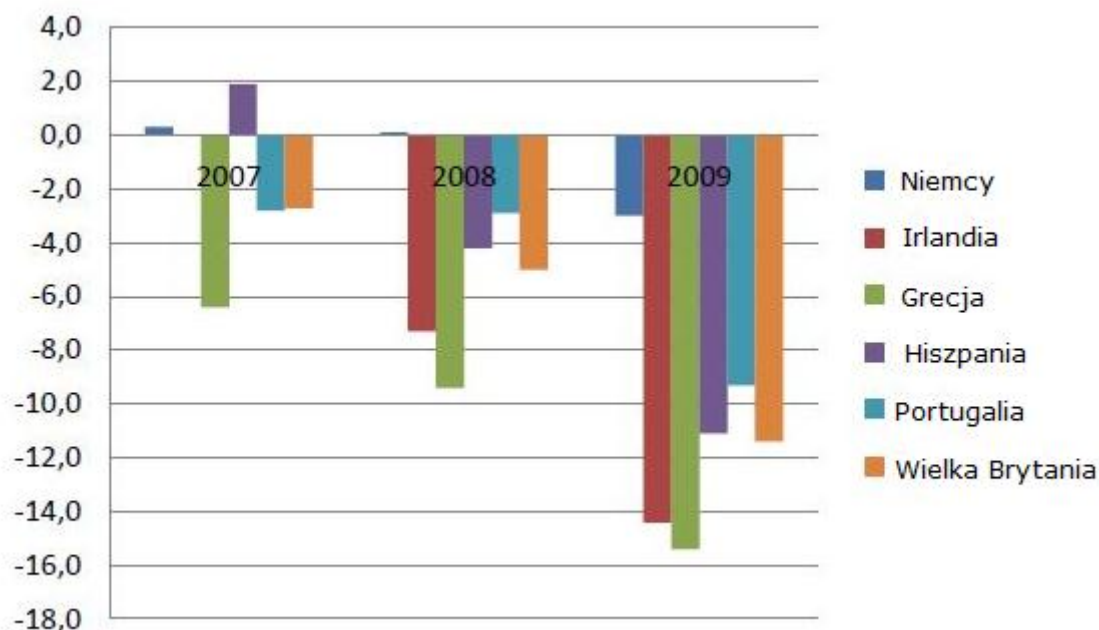
Kryzys gospodarczy w Hiszpanii, który rozpoczął się w 2008 r. i zaostrzył rok później, przeniósł na pierwszy plan sytuację podatkową naszego rządu. Pogarszanie się stanu finansów publicznych przyprawiało o zawrót głowy. Światowe rynki finansowe okazały znacząco nieufność wobec hiszpańskiego długu publicznego. Liczni analitycy na arenie międzynarodowej wypowiadali się o Hiszpanii z niepokojem. Co więcej, pojawiły się głosy o zawieszeniu spłaty długu publicznego.

Problem ten nie dotyczy jedynie Hiszpanii, lecz wpisuje się w zjawisko, które nazywa się „kryzysem zadłużenia publicznego” w peryferyjnych krajach Europejskiej Unii Monetarnej (Portugalia, Irlandia, Grecja i Hiszpania).

Hiszpania, a także Irlandia, pomimo swych osobliwości, doświadczyły podobnego procesu apogeum i recesji swoich gospodarek. Był on oparty, w sporej mierze, na wątych fundamentach bańki na rynku nieruchomości i finansów wspieranej przez politykę kredytową i monetarną ostatniej dekady pod przewodnictwem Europejskiego Banku Centralnego. Ten przyspieszony wzrost ukazywał się w nadwyżce finansów publicznych do 2007 r. (włącznie), co widocznie odzwierciedlało wysiłki mające na celu ograniczenia budżetowe administracji publicznej.

Jednakże nieuniknione pęknięcie bańki i recesja gospodarcza odkryły to, co chowało się za dodatnim saldem finansów publicznych. W dużej mierze miało ono większy związek z szybkim wzrostem — na przykład wzrostem wpływów z podatków związanych z hossą na rynku nieruchomości — niż z racjonalizacją rządowych wydatków i przychodów czy równowagą finansową. Uwidoczniło się to w 2009 r., kiedy deficyt budżetowy różnych krajów europejskich, z których wymieć należy przede wszystkim Irlandię, Grecję, Hiszpanię i Wielką Brytanię, przekroczył 10% PKB.

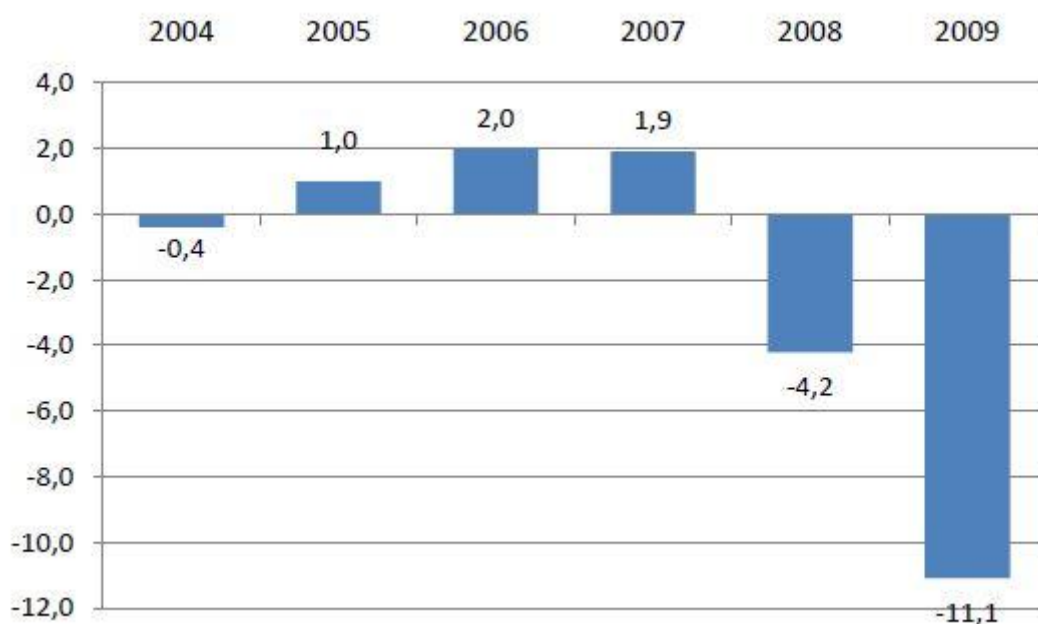
Wykres 2. Deficyt krajów europejskich w latach 2007-2009 (procent PKB)



Źródło: Eurostat, „[Provision of deficit and debt data for 2009 – Second notification](#)”, 15 listopada 2010

Najbardziej drastyczne różnice w saldzie budżetowym odnotowano w Irlandii (spadek o ponad 14 punktów procentowych, od równowagi budżetowej w 2007 r. do -14,4% w 2009 r.) i w Hiszpanii (spadek o 13 punktów procentowych, z 1,9% nadwyżki w 2007 r. do 11,1% deficytu w 2009 r.).

Wykres 3. Deficyt Hiszpanii w latach 2004-2009 (% PKB)⁵



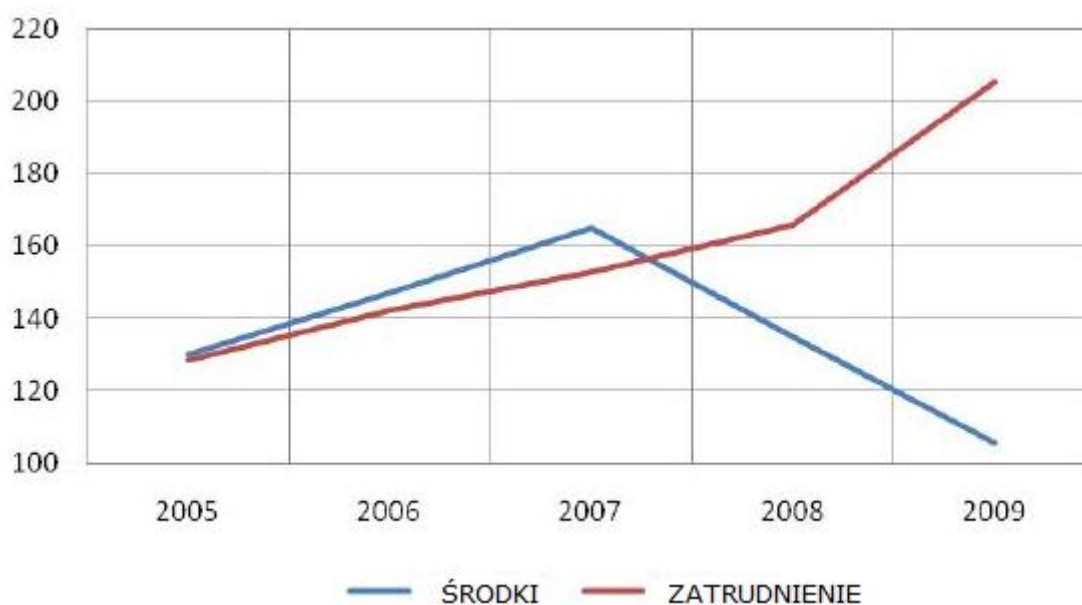
⁵ Hiszpania skończyła rok 2015 z deficytem na poziomie 5,16% PKB (przyp. SM).

Źródło: Eurostat, [Statystyki deficytu i długu publicznego](#)

Stąd też kraje te, na czele z Grecją i Irlandią, przysły największe zawirowania w kwestii swojego długu publicznego, a nawet wymagały wykupu państwowego, w związku z brakiem zaufania zagranicznych inwestorów. W ostatnich tygodniach jesteśmy świadkami zaostrzenia się kryzysu zadłużenia publicznego w Europie. Za przykład mogą posłużyć takie kraje jak Portugalia lub Hiszpania.

W przypadku Hiszpanii tak wyraźny wzrost deficytu związany jest — w podobnej proporcji — ze spadkiem wpływów z podatków, a także ze wzrostem wydatków publicznych.

Wykres 4. Środki i zatrudnienie w sektorze państwowym w Hiszpanii (w mld euro)⁶



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Hiszpańskiego (Banco de España): [„Indicadores Económicos”](#), Tabela 6.1

2. Odpowiedź rządu: programy konsolidacji podatkowej

Wobec tych problemów rządy państwowe zaproponowały, a następnie zastosowały różne środki mające na celu obniżenie deficytów publicznych do wartości progowej 3%, którą zakłada [Pakt stabilności i wzrostu](#).

W przypadku Hiszpanii, zgodnie z oficjalnymi rządowymi założeniami, cel ten zostanie osiągnięty w 2013 roku ⁷. Jednakże istnieją słuszne wątpliwości

⁶ W 2014 Roku Hiszpania wydała 115 mld euro, [el mundo](#) (przyp. SM).

dotyczące osiągnięcia tego celu, oparte głównie na przewidywanym wzroście PKB, który przez wielu analityków określany jest jako zbyt optymistyczny⁸.

Wspomniana konsolidacja podatkowa zostanie wprowadzona — według aktualizacji Programa de Estabilidad Presupuestaria del Gobierno (Rządowego Programu Stabilizacji Budżetowej — przyp. tłum.) — łącząc:

*[...] stanowcze ograniczenie wydatków z umiarkowanym wzrostem przychodów, które stopniowo doprowadzą do odzyskania poziomu przychodów z okresu przed recesją, z wyłączeniem tych związanych z nadmiernym rozwojem sektora nieruchomości.*⁹

Jeśli chodzi o wydatki, w ciągu 2010 r. wprowadzono zmiany, które dotyczą głównie obniżenia płac urzędników państwowych i redukcji ofert publicznych, zamrożenia rent i emerytur, zmian w organizacji robót publicznych, a także redukcji wydatków na utrzymanie¹⁰.

W stosunku do przychodów również podjęto restrykcyjne kroki. Do najważniejszych z nich należą: wzrost opodatkowania oszczędności i zysków kapitałowych, wzrost podstawowej stawki VAT i utworzenie dwóch nowych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych od wysokich dochodów.

Pomimo to środki te bez wątpienia wydają się niewystarczające, aby dokonać prawdziwych zmian fiskalnych, których wymaga hiszpańska gospodarka, z deficytem wynoszącym osiem punktów procentowych PKB w ciągu trzech lat. Dlatego też niektórzy analitycy uważają, że konieczny będzie kolejny wzrost obciążeń podatkowych¹¹.

Niniejszy raport koncentruje się na stanie hiszpańskich finansów publicznych z punktu widzenia wpływów. Podstawową poruszaną kwestią jest właśnie ta dotycząca prawdopodobnego dodatkowego wzrostu podatków nakładanych na hiszpańskich obywateli.

⁷ [„Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013”](#). Ministerstwo Gospodarki i Skarbu (luty 2010). Tabela 4.3: „Proyecciones Presupuestarias hasta 2013”, s. 30.

⁸ Por. [„Wall Street tras escuchar a Zapatero: 'España no cumplirá los objetivos de reducción de déficit'”](#). cotizalia.com (23 września 2010), lub: [„Un ejercicio de voluntarismo”](#) autorstwa Rafaela Pompillón. expansión.com (24 września 2010).

⁹ [„Actualización del Programa de Estabilidad de España 2009-2013”](#), Ministerstwo Gospodarki i Skarbu (luty 2010), s. 25.

¹⁰ [„Presupuestos Generales del Estado 2011”](#), Ministerstwo Gospodarki i Skarbu (24 września 2010).

¹¹ W ten sposób wypowiedział się, między innymi, dyrektor generalny Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) [hiszpańska organizacja non profit zarządzająca działalnością społeczną Hiszpańskiej Konfederacji Kas Oszczędnościowych — przyp. tłum.]. Por.: [„Las cajas advierten de que para cumplir con la consolidación fiscal hay que subir el IRPF o el IVA”](#), expansión.org (22 września 2010).

III Teza rządu hiszpańskiego – wpływy podatkowe jako alibi

Z jednej strony dowodzi się, że wpływy podatkowe w naszym kraju są niższe – albo nawet „o wiele niższe”¹² – od tych, które ponoszą nasi europejscy sąsiedzi. Z drugiej natomiast twierdzi się, że całkowicie niezbędne jest podniesienie obciążenia podatkowego, jeśli chce się utrzymać aktualny model państwa i poziom usług publicznych, a także infrastruktury (aktualne potrzeby finansowe kraju).

Aby poprzeć pierwszą tezę, rząd powołuje się na dane dotyczące wpływów podatkowych w dwóch ostatnich latach – 2008 i 2009 (całkowite wpływy z tytułu podatków w stosunku do PKB). Po osiągnięciu maksymalnego wyniku 37,08% w 2007 r. kryzys ekonomiczny sprawił, że wskaźnik ten spadł do 33,1%¹³ w 2008 r. i 30,4%¹⁴ w 2009 r., oddalając się w ten sposób od innych analizowanych krajów. Jak wskazywał dziennik *El País*, posługując się danymi z 2008 r., „Liczby te oddalają Hiszpanię od Francji (42,8%), Niemiec (39,3%), a nawet od liberalnej Wielkiej Brytanii (37,3%), pomimo że aspiruje do porównywania się z nimi pod względem dobrobytu społecznego”¹⁵.

Jak mówi się w Finansowym Raporcie Gospodarczym dotyczącym Roczego Budżetu Hiszpanii w 2010 r.:

*Fakt, że wpływy podatkowe w Hiszpanii usytuowały się w 2008 r. na poziomie 33,1%, wyraźnie poniżej średniego wyniku w strefie euro (wynoszącego ok. 40%), dało rządowi sposobność do podjęcia proponowanych kroków, nie przewyższając poziomu z 2004 r.*¹⁶

Tak więc w porównaniu z innymi krajami bez wątpliwości można stwierdzić niższy poziom wpływów podatkowych Hiszpanii, co przedstawia się jako dowód na korzyść podniesienia podatków, w celu ujednoczenia kryteriów w większości krajów. Poza tym dodaje się, że ten spadek wpływów postawił

¹² Por.: [„Blanco: 'La presión fiscal en España está muy por debajo de la europea'”](#). *El Economista* (8 września 2010).

¹³ Źródło: „Taxation Trends in the EU”.

¹⁴ Dane te pochodzą z [„Actualización del Programa de Estabilidad del Gobierno 2009-2013”](#), s. 31.

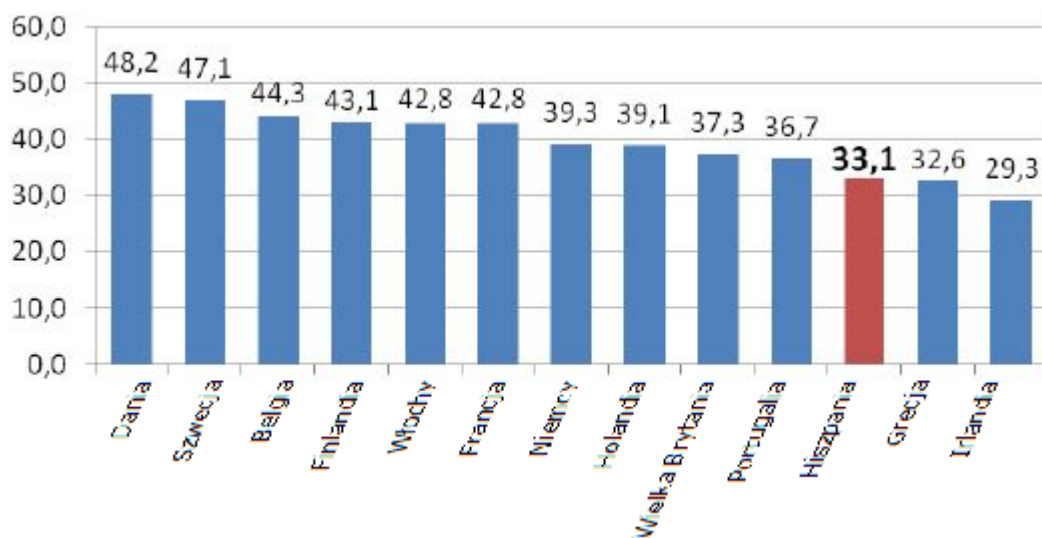
¹⁵ [„La caída de ingresos coloca la presión fiscal en el menor nivel desde 1995”](#). *El País* (19 sierpnia 2010). Dane zebrane przez *El País* odpowiadają danym z „Taxation Trends in the EU” za rok 2008.

¹⁶ [„Informe Económico Financiero 2010”](#) wydany przez Sekretariat Generalny ds. Budżetu i Wydatków, s. 115.

państwo opiekuńcze na zagrożonej pozycji, przez co konieczne będzie ich podniesienie, aby utrzymać przynajmniej ten sam poziom świadczeń socjalnych.

Zgodnie z takim spojrzeniem nie ma innego sposobu na załatwienie dziury podatkowej niż podniesienie podatków, co — biorąc pod uwagę zaistniałe okoliczności — byłoby jedynie mniejszym złem. Nie tylko to, podniesienie podatków jest absolutnie niezbędne do „ujednoczenia” naszego poziomu wpływów podatkowych do tego europejskiego, jeśli chcemy utrzymać nasz aktualny model kraju dobrobytu i zbliżyć się w nim do najbardziej rozwiniętych krajów Europy. Mamy szerokie pole do popisu, biorąc pod uwagę, że podatki w Hiszpanii są obecnie niskie w porównaniu do naszych sąsiadów i innych analizowanych państw.

Wykres 5. Wpływy podatkowe w 2008 r. (proc. PKB)



Źródło: Komisja Europejska, „Taxation Trends in the European Union 2010”

IV Odpowiedź na rządowe tezy

Według rządowej wersji poziom aktualnego deficytu w instytucjach administracji publicznej był tak nieunikniony — w związku z kryzysem — jak i konieczny — żeby walczyć z efektami kryzysu związanego z popytem i spadkiem aktywności gospodarczej. Zarząd Partii Socjalistycznej¹⁷ nie ponosił prawie żadnej odpowiedzialności w tej sprawie, a teraz pojawiła się konieczność załatwienia dziury fiskalnej, przez co uważa się za niezbędne podniesienie podatków. W pierwszym punkcie tej sekcji podejmiemy próbę krótkiej odpowiedzi na podstawowe

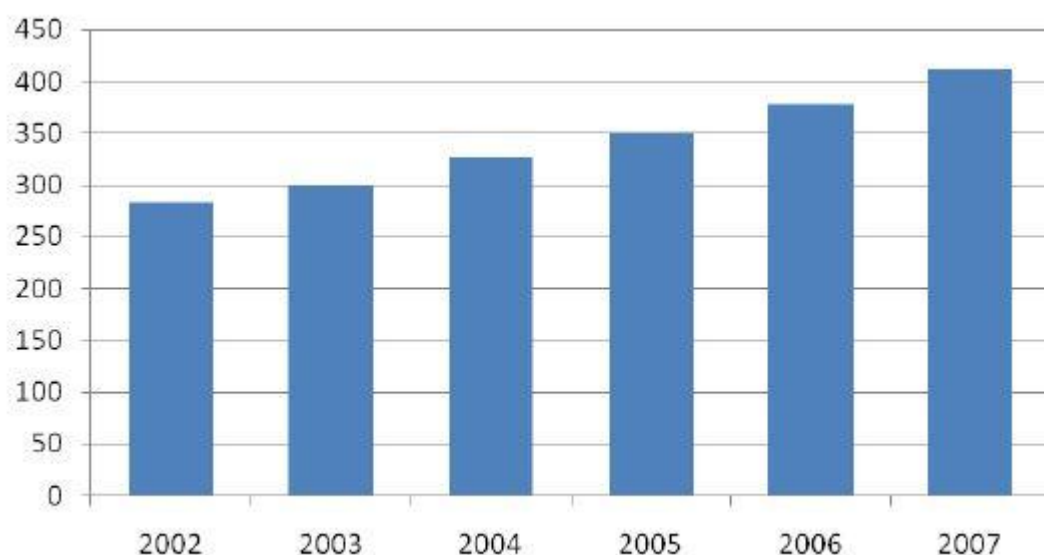
¹⁷ [Hiszpańska Socjalistyczna partia Robotnicza](#) — przyp. tłum.

argumenty rządu, które wykorzystuje. twierdząc, że nie ponosi on całkowitej odpowiedzialności za stan finansów publicznych.

1. Fakty poprzedzające obecną sytuację – krytyczne spojrzenie na rządowy projekt

- **Faza ożywienia gospodarczego.** W rzeczywistości, jak pokazały ostatnie wydarzenia, finanse publiczne miały się tak dobrze jak – analogicznie – finanse innych podmiotów gospodarczych (np. rodziny obciążone kredytem hipotecznym czy deweloperzy). Dobry stan finansów publicznych, z nadwyżką wynoszącą 2% w latach 2006 i 2007, był jedynie pozorny i był wynikiem nieproporcjonalnie wysokich przychodów związanych z fazą niezrównoważonego wzrostu utrzymywaną przez bankę na rynku nieruchomości. W tych latach rząd wydawał o wiele ponad swoje realne możliwości, powiększając w ten sposób deficyt strukturalny. Dlatego też, chociaż w okólny sposób, rząd wprowadził brak równowagi (wydawanie ponad możliwości) podobnej do tej, która zaistniała u innych prywatnych podmiotów gospodarczych w okresie *boomu*.

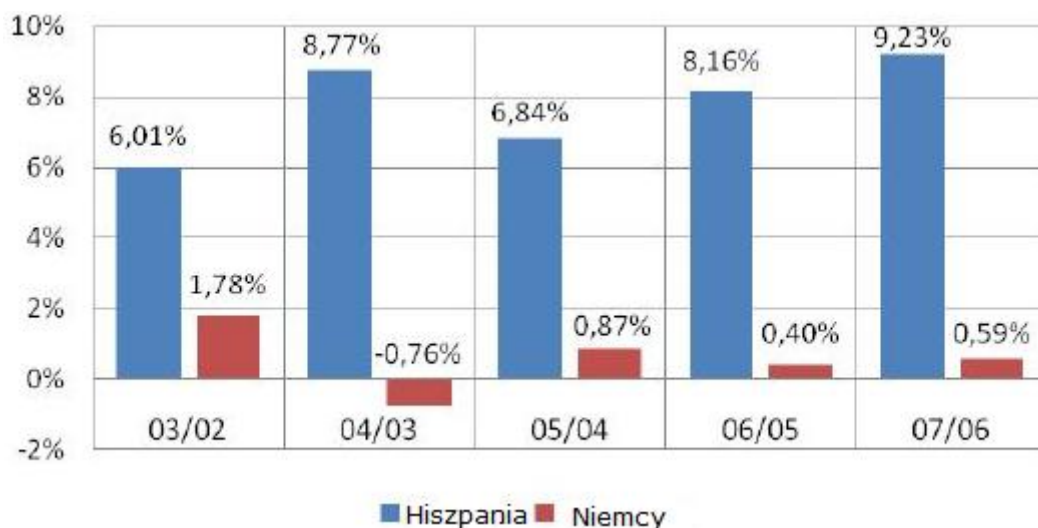
Wykres 6. Wydatki publiczne w całej administracji publicznej (w mld euro)¹⁸



Źródło: Eurostat, „[Government Finance Statistics](#)”

¹⁸ W 2014 r. wydatki całej administracji publicznej sięgnęły 461 mld euro, wzrost w porównaniu z 2007 rokiem to 40 mld euro, źródło: [IESE](#) (przyp. SM).

Wykres 7. Wskaźnik wzrostu całkowitych wydatków administracji publicznej w Hiszpanii i w Niemczech



Źródło: Eurostat, „[Government Finance Statistics](#)”

Co ciekawe, hiszpański rząd przewidywał — jako cel — nadwyżkę publiczną we wszystkich instytucjach administracji publicznej wynoszącą 0,2% w 2006 r. i 0,3% w 2007 r. Okazało się, że w obu tych latach wyniosła ona 2% PKB (1,9% w roku 2007)¹⁹. Było to wynikiem tego, że faktyczne publiczne przychody były większe od spodziewanych na te dwa lata, co wynikało z kolei z dużego wzrostu przychodów publicznych w okresie bańki na rynku nieruchomości²⁰. Stąd też można wydedukować, że wśród celów rządu nie znajdowało się prowadzenie polityki podatkowej polegającej na utrzymywaniu wysokiej nadwyżki, która złagodziłaby skutki możliwego odwrócenia się cyklu w finansach publicznych.

- **Zarządzanie w trakcie kryzysu**, w różnych jego aspektach, było ostro krytykowane przez wielu analityków. Nie jest pewne, że kryzys, który dotknął nasz kraj był (jedynie) związany z czynnikami zewnętrznymi; raczej charakterystyczny hiszpański kryzys (pęknięcie bańki na rynku nieruchomości z jej wszystkimi skutkami) został pogłębiony przez sytuację międzynarodową.

¹⁹ Źródło: „[Cuaderno Blanco 2006 de los Presupuestos Generales del Estado](#)”.

²⁰ Te odchylenia dotyczące przychodów z podatku pojawiają się w tabeli 1.6 w „[Informe Anual de Recaudación Tributaria de la Agencia Tributaria](#)” za rok 2009. W latach 2008 i 2009 miała miejsce sytuacja całkowicie odwrotna, chociaż w dużo bardziej wyraźny sposób. Spodziewane wpływy w tych dwóch ostatnich latach były znacznie większe od tego, co ostatecznie wpłynęło do budżetu państwa.

Rządowa polityka stymulowania gospodarki (Plan E²¹ czy pomoc w zakupie samochodu”) nie miała pozytywnego wpływu na gospodarkę i przyczyniła się zwiększenia deficytu i ograniczenia sektora prywatnego, aby zdobyć środki finansowe ([efekt wypierania](#)).

Z drugiej strony prawdą jest, że wpływ automatycznej stabilizacji był istotny dla deficytu, zarówno od strony wydatków, jak i przychodów. Jednakże a) nie ma w tym nic dobrego, ponieważ może opóźnić ożywienie gospodarcze, utrudniając potrzebne zmiany²², i b) nie likwiduje odpowiedzialności rządu, zwłaszcza w kwestiach zatrudnienia, gdzie sytuacja Hiszpanii jest bez porównania z rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej.

W dalszej części przedstawimy analizę rządowych tez odnośnie do słabości i potrzeby wzrostu podatków, gdzie rozwiniemy niektóre z niedawno komentowanych argumentów i zaprezentujemy kolejne.

W tym miejscu raportu, w związku z wyżej komentowanymi punktami, można zaobserwować słabość argumentów rządu stosowanych w swojej obronie i w celu ukazania braku swojej winy odnośnie aktualnej sytuacji deficytu państwowego.

2. Wpływy podatkowe – niedawne zmiany i ich przyczyny²³

Kluczowy argument w analizie rządowej tezy ma duży związek z niedawną zmianą w poborze podatków, a co za tym idzie, ze zmianą wpływów podatkowych.

Socjalistyczny rząd utrzymuje, że w porównaniu z sąsiadującymi krajami wpływy z podatków w Hiszpanii w 2009 r. były niskie – lub nawet bardzo niskie. Jak zauważyliśmy wcześniej, jest to całkowicie zgodne z prawdą, ponieważ od 2007 roku przychód z podatków obniżył się o wiele bardziej w Hiszpanii niż innych krajach. Przed stwierdzeniem konieczności podniesienia podatków

²¹ Plan E – znany także jako Plan Zapatero – hiszpański plan rozwoju gospodarki i zwiększenia zatrudnienia, zawierający szereg sposobów prowadzenia polityki gospodarczej. Został zaproponowany przez rząd José Luisa Zapatero w listopadzie 2008 roku. (przyp. tłum.)

²² Por. [„Desestabilizadores automáticos”](#) Jua Ramón Rallo, Instituto Juan de Mariana (11 sierpnia 2006 r.).

²³ *Uwaga metodologiczna:* W pierwszej części tego rozdziału będziemy odnosić się do innych źródeł statystycznych niż te, na które powoływaliśmy się, kiedy przedstawialiśmy rządową tezę w rozdziale 3.2. Tym razem dane pochodzą z dokumentu Eurostatu „Government Finance Statistics”. Powodem tej zmiany jest fakt, że dane obejmują lata do roku 2009. Pomimo że istnieją pewne rozbieżności odnośnie całkowitej wysokości wpływów podatkowych w porównaniu z wcześniej cytowanym źródłem, istotna jest tutaj nie wysokość wpływów podatkowych w Hiszpanii (czy – przykładowo – jest ona bliżej czy dalej 40%) a porównanie jej z innymi krajami.

należałoby jednak przeanalizować jakie są przyczyny tych różnych zachowań, wyróżniając podstawowe zagadnienia podatkowe.

Poniżej prezentujemy tabelę z danymi ilustrującymi zmiany wskaźnika wpływów podatkowych kilku krajów europejskich począwszy od 2007 roku, która zawiera także dwie kolumny, gdzie oblicza się różnicę w punktach procentowych i wskaźnik zmiany między rokiem 2007 a 2009²⁴.

Tabela 4. Zmiany wskaźnika wpływów podatkowych w wybranych krajach UE (2007-2009)

	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	Zmiana w latach 2007-2009	Wskaźnik zmiany 2007-2009
Belgia	48,2	48,8	48,2	0,0	0,00%
Dania	55,7	55,3	55,9	0,2	0,36%
Niemcy	43,9	43,7	44,3	0,4	0,91%
Irlandia	36,7	34,7	34,1	-2,6	-7,08%
Grecja	39,7	39,1	36,9	-2,8	-7,05%
Hiszpania	41,1	37,0	34,7	-6,4	-15,57%
Francja	49,6	49,5	48,1	-1,5	-3,02%
Włochy	46,4	46,2	46,6	0,2	0,43%
Holandia	45,7	46,6	46,3	0,6	1,31%
Portugalia	43,2	43,2	41,6	-1,6	-3,70%
Finlandia	52,5	53,7	53,4	0,9	1,71%
Szwecja	55,6	54,7	54,8	-0,8	-1,44%
Wielka Brytania	41,5	42,5	40,4	-1,1	-2,65%
UE - 27	44,9	44,6	43,9	-1,0	-2,23%
UE - 15	45,3	45,1	44,4	-0,9	-1,99%
Islandia	47,7	44,2	42,4	-5,3	-11,11%

Źródło: Eurostat, "Government Finance Statistics".

Z powyższej tabeli wyraźnie wynikają rozbieżności, o których już wspominaliśmy. Spadek wpływów podatkowych w Hiszpanii od 2007 roku można porównać jedynie z tym, co wydarzyło się na Islandii. Co ciekawe, wskaźnik ten

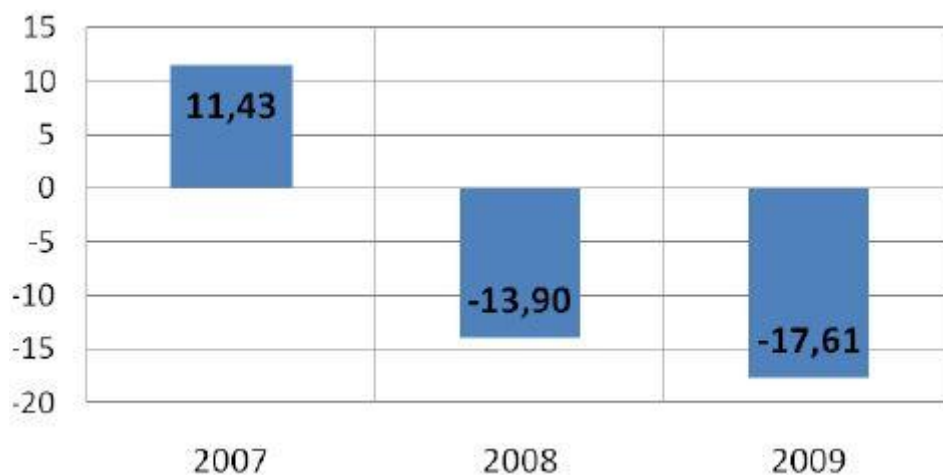
²⁴ Wyraźna jest różnica, która pojawia się między Niemcami i Hiszpanią, jeśli bierze się pod uwagę [źródła danych](#) dotyczących wpływów podatkowych opracowane przez OECD. Według tej organizacji Hiszpania miała w 2007 roku wyższe wpływy podatkowe niż Niemcy (37,2 w stosunku do 36,2). Zarówno to, jak i źródła statystyczne „Taxation Trends in the European Union” podają niższe wysokości wpływów z podatków.

wzrósł — chociaż łagodnie — w takich krajach jak np. Niemcy, gdzie kryzys także był zauważalny, jednak odnotowano wskaźnik wzrostu w 2009 roku na poziomie -4,7%, wobec -3,7% w Hiszpanii.

Z informacji zawartych w tabeli również można wysnuć wniosek, że wpływy podatkowe, które Hiszpania uzyskała w 2009 roku — znacząco niższe — spowodowane są w sporej części przez spadek efektywności ściągania podatków, który ma charakter nieproporcjonalny i koniunkturalny, a nie strukturalny.

Zobrazujemy to zjawisko, pokazując wskaźnik zmian wysokości przychodów podatkowych w ostatnich latach, biorąc pod uwagę sumę podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowego, pobranych zarówno przez administrację centralną, jak i przez administracje terytorialne.

Wykres 8. Wskaźnik zmiany wysokości przychodów z podatku w latach 2007-2009 (w stosunku do poprzedniego roku, w proc.)



Źródło: [„Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009”](#), Urząd Skarbowy

Przyczyn powinniśmy szukać przede wszystkim w rozbieżnościach, które charakteryzują hiszpański kryzys gospodarczy i — w następnej kolejności — w przyjętych środkach. Wydaje się oczywiste, że te ostatnie — zarówno zmniejszenie stawek procentowych, jak i środki mające na celu pobudzenie sektora podatkowego za pomocą dochodów — nie tłumaczą większości przyczyn tego zróżnicowanego spadku. Podczas gdy obniżono podatki i podjęto inne kroki w tym kierunku — na przykład obniżenie marginalnej stawki podatkowej PIT w 2007 roku z 45% do 43%, obniżenie stawki podatkowej CIT z 35% do 25-30% w

latach 2006-2007²⁵, zlikwidowanie podatku majątkowego w 2008 roku²⁶ czy wprowadzenie ulg podatkowych do wysokości 400 euro — również miały miejsce podwyżki, chociaż mniej istotne, jak np. wzrost stawek w potrąceniach od dochodów kapitałowych w 2009 roku²⁷.

[Bank Hiszpanii](#) w swoim Raporcie Rocznym za 2009 rok w ten sposób tłumaczy spadek dochodu z podatków:

*W 2009 roku nastąpił gwałtowny spadek przychodów z podatków, o ok. 6 punktów procentowych PKB w stosunku do poziomu z 2007 roku. Nie można tłumaczyć go jedynie czynnikami związanymi z cyklem gospodarczym, ale także w dużej mierze związany jest on z utraceniem dodatkowych wpływów związanych przede wszystkim z ożywieniem na rynku nieruchomości podczas dekady poprzedzającej wybuch kryzysu gospodarczego.*²⁸

W efekcie spadek poboru podatku uwidoczniał wielką zależność przychodów podatkowych od korzystnej koniunktury związanej z bańką na rynku nieruchomości. A te zmniejszyły się znacznie bardziej od tego, o ile zmniejszyło się PKB.

Wielu analityków wskazuje na to, że istotne znaczenie dla wyjaśnienia tego zjawiska ma wzrost oszustw podatkowych, obejść lub zatajania wysokości dochodów. Stąd też wysnuwają wniosek, że powinno poświęcić się dodatkowe środki — zarówno finansowe jak i ludzkie — na walkę z oszustwami. Jeśli wyjściowa hipoteza jest prawdziwa, należałoby podjąć alternatywne kroki w celu wyeliminowania oszustw i zatajania dochodów, polegające na uproszczeniu systemu podatkowego i obniżeniu obciążeń administracyjnych związanych z płaceniem podatków, czyli kwestiach, które komentowaliśmy wcześniej.

Jednak chociaż logiczne jest, że w czasie kryzysu rośnie szara strefa gospodarki — zwłaszcza jako konsekwencja sytuacji na hiszpańskim rynku pracy — nie znaleźliśmy wystarczających dowodów, które potwierdziłyby, że miało to znaczący wpływ na całkowitą wysokość wpływów podatkowych. Jednakże nie

²⁵ O tej reformie przeczytać można np. w artykule Francisco Javiera Gonzáleza Menéndeza pt. [„La reforma fiscal española de 2007 y los nuevos tipos de gravamen del Impuesto sobre Sociedades”](#). W *Noticias Jurídicas*, styczeń 2007.

²⁶ W Hiszpanii roku zrezygnowano z podatku majątkowego w 2008 r. Nie zniesiono go całkowicie, ale wprowadzono 100% bonifikatę. Wprowadzono go ponownie — jedynie na dwa lata, 2011 i 2012 — w związku z kryzysem gospodarczym (przyp. tłum.).

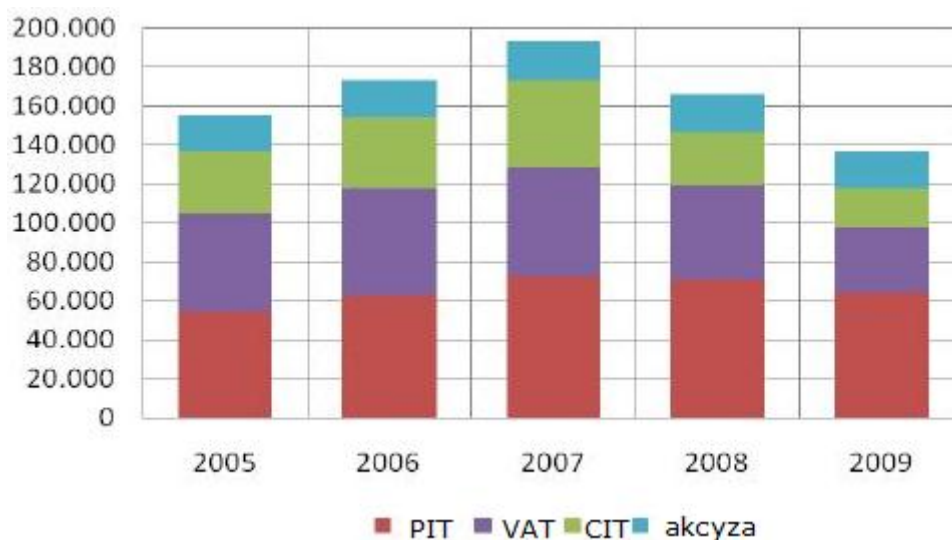
²⁷ Por. [„Las rentas de capital aportarán una pequeña parte de la recaudación extra”](#). Dziennik *EL País*, 27 września 2009.

²⁸ Bank Hiszpanii, [„Informe Anual 2009”](#), s. 122.

wykluczamy możliwości, że wzrost zatajania dochodów mógł przyczynić się w ten czy inny sposób do zmniejszenia się wpływów.

Poniżej prezentujemy zmiany w wysokości pobieranych podatków uwzględnieniem najważniejszych typów podatków: PIT, CIT, VAT i akcyza.

Wykres 9. Wpływy z podatków w latach 2005-2009 (w mln euro)²⁹



Źródło: „Informe Anual de la Recaudación Tributaria 2009”, Urząd Skarbowy

Tabela 5. Całkowity pobrany podatek z uwzględnieniem typu podatku (w mln euro)

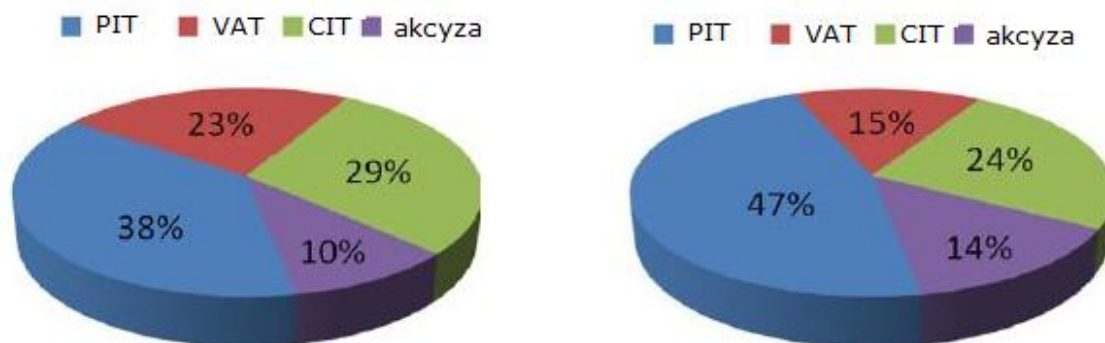
	2005	2006	2007	2008	2009
PIT	54.723	62.813	72.614	71.341	63.857
CIT	32.495	37.208	44.823	27.301	20.188
Podatki bezpośrednie	87.218	100.021	117.437	98.643	84.045
VAT	49.870	54.652	55.851	48.021	33.567
Akcyza	18.022	18.602	19.786	19.570	19.349
Podatki pośrednie	67.893	73.254	75.637	67.591	52.916

Źródło: „Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009”, Urząd Skarbowy.

Zróznicowanie struktury wpływów podatkowych widać wyraźniej na poniższym wykresie, gdzie dokonuje się jej porównania w latach 2007 i 2009.

²⁹ Za 2015 r. wpływy wyniosły 174 987 mln euro, [AEAT](#) (przyp. SM).

Wykres 10. Zestawienie wpływów. Rok 2007 (po lewej) i rok 2009 (po prawej).



Źródło: „[Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009](#)”, Urząd Skarbowy

Spadek przychodów dotknął CIT i VAT, co spowodowało fundamentalne zmiany w strukturze podatkowej. Wielkość wpływów z tytułu CIT spadła w latach 2007-2009 o ponad 50% — zwłaszcza w pierwszym roku — podczas gdy wysokość pobranego podatku VAT spadła o ok. 40% — zwłaszcza w drugim roku. Natomiast wysokość pobranego podatku PIT spadła w 2009 roku o niewiele ponad 10%.

W dalszej części dokonamy oddzielnej analizy zmian dotyczących każdego z trzech największych typów podatku, nie uwzględniając w tych badaniach podatku akcyzowego ze względu na niewielkie zmiany, jakie go dotknęły³⁰.

2.1. Podatek dochodowy od osób fizycznych (hiszp. IRPF)

Podatek ten obciąża głównie dochody z pracy i dochody kapitałowe. Pierwsze z nich stanowią ok. 90% całkowitego poboru z tytułu podatku PIT³¹, przez co na pierwszy rzut oka mogłoby wydawać się paradoksalne, że pomimo wielkiego spadku zatrudnienia, przychody z podatku PIT niewiele się obniżyły.

Istnieje kilka elementów, będących przyczynami tego zjawiska, wśród nich można wymienić:

1. Spadek zatrudnienia dotknął przede wszystkim nisko wykwalifikowanych pracowników, osiągających stosunkowo niskie zarobki, zatrudnionych głównie w budownictwie. Biorąc pod uwagę, że głównymi płatnikami podatku PIT są pracownicy o średnich i wysokich

³⁰ Było to do przewidzenia, biorąc pod uwagę fakt, że spożycie dóbr, na które się go nakłada — węglowodory gazowe, alkohol, tytoń — jest niezmiennie.

³¹ Procent ten ulega znacznym wahaniom. Na przykład wzrósł z 85% w roku 2007 do 95% w roku 2009.

zarobkach, duży spadek liczby zatrudnionych nie miał istotnego wpływu na wpływy z podatku.

2. Zasiłki dla bezrobotnych, których wypłacanie znacznie wzrosło, również są opodatkowane podatkiem PIT³², przez co, dodając do tego wzrost wysokości rent i emerytur, częściowo amortyzują skutki wzrostu bezrobocia.
3. Według danych podanych przez Urząd Skarbowy średnie dochody wzrosły z 23 570 euro w 2007 roku do 25 562 euro w roku 2009. Wzrost ten dotyczył przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych³³.
4. W 2008 roku na wysokość przychodu z podatków wpłynęły w znacznej mierze zmiany legislacyjne, jak np. możliwość odliczenia ulg podatkowych do wysokości 400 euro. Według Sprawozdania Podatkowego z 2008 roku³⁴, spadek podatku PIT wiązał się wyłącznie ze zmianami legislacyjnymi, bez nich wzrósłby o 10,1%. Szacuje się, że podjęcie tych kroków zmniejszyło wpływy o przynajmniej 6800 mln euro³⁵. Oznacza to, że w przypadku nie podjęcia tych kroków byłibyśmy świadkami wyraźniejszego spadku w latach 2008-2009.

Dlatego też — chociaż z powyższych powodów zostało to zamaskowane liczbami — na pobór podatków z tytułu podatku PIT faktycznie wpłynął wzrost tak obwinianego bezrobocia. Można by stwierdzić, że gdyby nie to, to wpływy z podatku PIT byłyby odczuwalnie wyższe niż te rzeczywiście osiągnięte.

2.2. Podatek dochodowy od osób prawnych (hiszp. IS)

Jak już zobaczyliśmy, to właśnie wpływy z tytułu podatku CIT najbardziej zmniejszyły się od 2007 roku. Po pierwsze, również został on dotknięty zmianami legislacyjnymi w ramach drugiej fazy obniżki stawek procentowych — zmniejszając się z 32,5% do 30% w 2008 roku — i podjęcia innych kroków mających na celu pobudzenie aktywności gospodarczej przedsiębiorstw. I tak na przykład — nie licząc skutków tych zmian normatywnych — szacuje się, że spadek wpływów z tytułu podatku CIT w 2008 roku wyniósłby -21% w stosunku

³² Za wyjątkiem zasiłku dla bezrobotnych wypłacanych jednorazowo i wynoszących do 12 000 euro, których nie obejmuje opodatkowanie, zgodnie z art. 7n hiszpańskiej Ustawy o Podatku PIT (hiszp. IRPF).

³³ Bank Hiszpański. „[Boletín Económico](#)”, sierpień 2009.

³⁴ „[Memoria de la Administración Tributaria 2008](#)”, s. 619. Główny Inspektorat Ministerstwa Gospodarki i Skarbu.

³⁵ *Ibidem*, s. 627.

do -39%³⁶, czyli, że 46% z tego spadku wpływów wynika z podjęcia tych kroków³⁷.

Po drugie, najbardziej znaczący dla poboru podatku CIT był — poza tym już skomentowanym — duży spadek zysków przedsiębiorstw, z powodu zmniejszenia się popytu i widocznego wzrostu kosztów pracy, kosztów energii i kosztów finansowych, co doprowadziło wiele przedsiębiorstw do bankructwa i przerwania działalności³⁸.

Tabela 6. Zyski przedsiębiorstw i podatek CIT w latach 2007-2009 (w mln euro)

	2007	2008*	2009*	Zmiana (%)		
				07	08	09
Zysk brutto (1)	186.840	149.996	136.496	8,8	-19,7	-9,0
Pozytywny wynik finansowy	218.019	179.866	163.678	4,0	-17,5	-9,0
Skonsolidowana podstawa opodatkowania	177.514	114.141	90.925	-0,8	-35,7	-20,3
Kwota netto	35.703	20.821	16.210	-11,9	-41,7	-22,1

(1) Przedsiębiorstwa

* Szacowane

Źródło: „Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009”, Urząd Skarbowy

Kolejne dane odnoszą się jedynie do przedsiębiorstw:

Tabela 7. Bilans zysków i strat przedsiębiorstw w 2007 i 2008 roku (w mln euro)

³⁶ *Ibidem*, s. 620.

³⁷ *Ibidem*, s. 634.

³⁸ [„La crisis duplica la quiebra de empresas en España e Irlanda”](#), Cotizalia (3 lutego 2010).

	2007	2008*	Zmiana (%)	
			07	08
Dochód ze zwykłej działalności	110.797	39.713	-3,7	-64,2
Zyski nadzwyczajne i z portfela inwestycyjnego	28.623	27.192	-35,4	-5,0
Dochód przed odjęciem podatku	139.420	66.905	-12,5	-52,0
Podatek dochodowy od osób prawnych	27.922	8.926	-25,7	-68,0
Wynik finansowy	111.498	57.979	-8,5	-48,0

Źródło: „Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009”, Urząd Skarbowy

Dane te pokazują duże problemy, jakie musiały — i w dalszym ciągu muszą — pokonywać przedsiębiorstwa, żeby kontynuować swoją działalność z zyskiem.

2.3. VAT — Podatek od towarów i usług (hiszp. IVA)

To drugi — po podatku CIT — istotny typ podatku, z którego wpływy spadły. Oczywiście wynika to głównie z dużego zmniejszenia się konsumpcji prywatnej, zwłaszcza w przypadku zakupu mieszkań przez rodziny. Wysoki wzrost wydatków administracji publicznej w 2009 roku tylko w niewielkim stopniu zdołał zrekompensować te straty.

Tabela 8. Ostateczna kwota wydatków objętych podatkiem VAT z uwzględnieniem lat 2007-2009

	2007	2008*	2009*	Zmiana (%)		
				07	08	09
Ostateczna kwota wydatków objętych podatkiem VAT	469.642	441.076	412.882	5,5	-6,1	-6,4
Podmiot który ponosi wydatek:						
- Wydatki na dobra i usługi gospodarstw domowych (1)	309.628	300.540	283.844	5,4	-2,9	-5,6
- Wydatki administracji publicznych	75.293	78.323	89.638	13,3	4,0	14,4
- Wydatki na zakup mieszkań przez rodziny	84.720	62.213	39.399	-0,2	-26,6	-36,7

(1) Włączając codzienny wydatki i zakup dóbr kapitałowych sektorów zwolnionych z podatku (z wyłączeniem administracji publicznych)

* Szacunkowo

Źródło: „Informe Anual de Recaudación Tributaria 2009”. Urząd Skarbowy.

Jednakże na pobieranie podatku VAT miały wpływ także zmiany legislacyjne w kwestii zwrotu zaliczek — od 2009 do 2010 roku oszacowane na 5,6 mld euro — wynikające z uogólnienia systemu miesięcznych zwrotów i ze wzrostu wezwań do spłaty długów podatkowych.

2.4 Podsumowanie

Podsumowując, nagły spadek wpływów podatkowych wynikał zarówno z podjęcia tymczasowych środków stymulowania fiskalnego, jak i ze spadku działalności gospodarczej, popytu i zatrudnienia. Ten ostatni czynnik odegrał kluczową rolę w przypadku wysokości wpływów z podatku PIT i VAT. Z kolei na podatek CIT oddziaływał również negatywny wpływ polityki zadłużenia publicznego i wzrost kosztów pracy — po części wynik szczególnych ram regulacyjnych hiszpańskiego rynku pracy — kosztów energii i kosztów finansowych.

Należy także pamiętać o wielkich przeszkodach biurokratycznych i administracyjnych, które istnieją w sektorze przedsiębiorstw. Pozostaje wiele do zrobienia w tej kwestii, aby ułatwić tworzenie nowych firm i prowadzenie działalności tych już istniejących, usuwając bariery, na które natrafiają przedsiębiorcy.

Dlatego też — bądź przez bezczynność, bądź na skutek błędnych działań — rządowa polityka zarówno fiskalna, jak i regulacyjna odegrała godną pogardy rolę w kwestii wpływów podatkowych.

3. Czy hiszpańskie podatki rzeczywiście są niskie?

Rządową tezę na korzyść podniesienia podatków można podsumować dwoma głównymi konceptami, które przeanalizujemy w dalszej części raportu: 1) wpływy podatkowe w Hiszpanii są niskie w porównaniu z innymi analizowanymi krajami europejskimi przez co 2) Hiszpania powinna zmienić swój poziom podatków w celu przybliżenia nas do wyższego europejskiego modelu dobrobytu i infrastruktury lub — przynajmniej — zabezpieczyć aktualny model państwa i świadczeń socjalnych.

Jednakże tego przekonania nie da się utrzymać, jeśli weźmie się pod uwagę poniższe alternatywne wskaźniki, których precyzję i zawartość merytoryczną uważamy za wyższą od tej, którą oferują wpływy podatkowe.

3.1. Wysiłek fiskalny i wpływy podatkowe

Po pierwsze, należy podkreślić ograniczenia poglądu na wpływy podatkowe jako wskaźnika obciążeń podatkowych ponoszonych przez podatników. Trzeba pamiętać, że wpływy podatkowe danego kraju to iloraz całkowitych przychodów z podatku (w tym składek na zabezpieczenie społeczne) i Produktu Krajowego Brutto. Zwłaszcza ci, którzy bronią znacznych zmian w systemie podatkowym powinni mieć na uwadze, że stosując ten wskaźnik do dokonywania porównań z innymi krajami, nie bierze się pod uwagę faktu, że te same obciążenia podatkowe (wyrażone w procentach lub stawkach podatkowych) w różnym stopniu dotyczą podatników w zależności od wysokości dochodów.

Tak więc aby móc dokonywać porównań poziomów podatkowych w różnych państwach, wskaźnik wpływów podatkowych nie jest wystarczający i należy mieć na uwadze ich stosunek do wysokości dochodów na osobę. Obciążenia podatkowe, które odczują podatnicy — lub utrata dobrobytu będąca skutkiem płacenia podatków — trzeba by rozważyć z uwzględnieniem dochodów na osobę.

Rozróżnienie to jest istotne, ponieważ — jak już wspominaliśmy wcześniej — ten sam poziom wpływów podatkowych nie oddziałuje w takim samym stopniu na kraj bogaty co na kraj biedny, tak samo jak średnia stawka podatkowa od dochodu wynosząca na przykład 50% nie wpłynie w takim samym stopniu na osobę, której dochody wynoszą 15 tys. euro rocznie, co na kogoś, kto osiąga zarobki w wysokości ponad 100 tys. euro. Oczywiście tego pierwszego wypełnienie swoich obowiązków podatkowych będzie kosztowało więcej „wysiłku” niż tego drugiego.

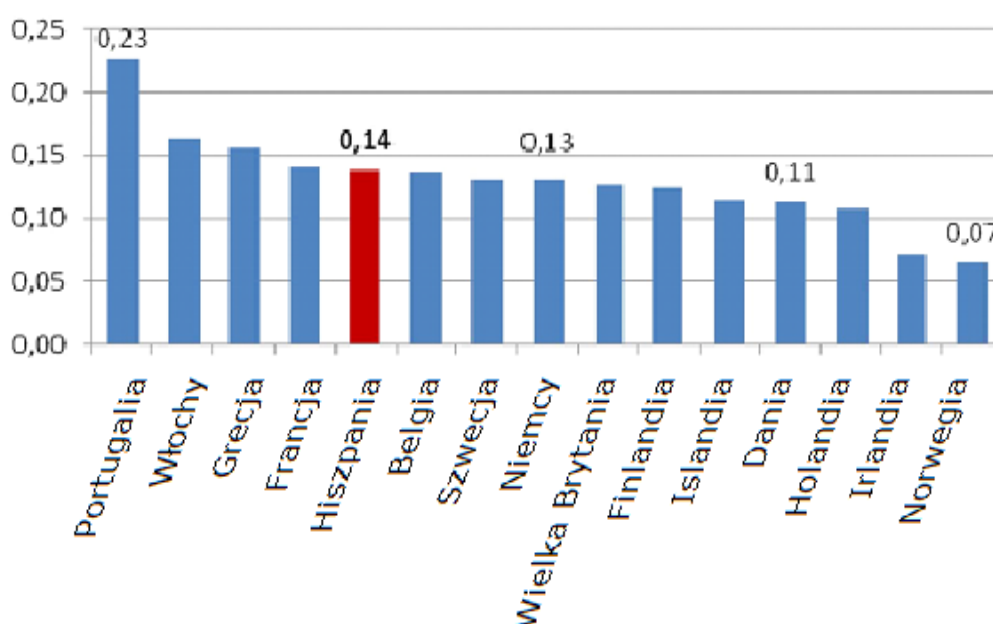
To właśnie stara się zmierzyć tzw. wysiłek fiskalny, który szacuje efektywne możliwości fiskalne danego regionu, czyli stosunek pomiędzy wykorzystanymi możliwościami fiskalnymi (hiszp. CFU) a tymi potencjalnymi (hiszp. CFP). W swojej najprostszej postaci wysiłek fiskalny przedstawia się jako iloraz wpływów podatkowych i PKB na mieszkańca, znany jako Wskaźnik Franka (1959)³⁹.

Wpływy podatkowe = Całkowity przychód z podatków / PKB

Wysiłek fiskalny = Wpływy podatkowe / PKB na mieszkańca

Jeśli spojrzeć na dane, wskaźnik wysiłku fiskalnego zwraca uwagę na zupełnie inne kwestie niż te, które analizuje wskaźnik wpływów podatkowych.

Wykres 11. Wysiłek fiskalny w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań Eurostatu⁴⁰

Według danych z 2008 roku Hiszpania była jednym z krajów, których obywatele ponosili największy wysiłek fiskalny. Fakt, że zajmuje wysokie miejsce na listach, wynika z tego, iż dochód na osobę jest tam niższy od średniej analizowanych krajów. Z drugiej strony Duńczycy – którzy mieli największy

³⁹ O ile wskaźnik ten jest użyteczny w zilustrowaniu poprzedniego argumentu, wyniki powinno się analizować z ostrożnością. Warto przeczytać niniejsze [„Notas Sobre el Esfuerzo Fiscal”](#).

⁴⁰ Wpływy podatkowe, dokument wydany przez Komisję Europejską-Eurostat: „Taxation trends in EU” (2010). PKB na osobę, dane statystyczne przedstawione w [„National Accounts \(including GDP\)”](#), Eurostatu.

wskaźnik wpływów podatkowych w Europie — znajdują się wśród krajów z najniższym wysiłkiem fiskalnym. Wynika to z tego, że dochód na osobę jest tam o wiele wyższy niż w krajach takich jak Hiszpania (przewyższa go prawie dwukrotnie: $PKB_{pcDK}/PKB_{pcES}=1,77$) czy Portugalia (przewyższa go ponad dwukrotnie: wskaźnik=2,6).

Z uwagi na te dane konkluzja stwierdzająca, że w Hiszpanii są niskie podatki w porównaniu z analizowanymi krajami europejskimi nie ma poparcia empirycznego.

3.2. Obciążenia podatkowe małych i średnich przedsiębiorstw

W drugiej kolejności analizujemy wskaźniki i badania szacujące obciążenia podatkowe, które ponoszą przedsiębiorstwa. A konkretnie projekt „Doing Business” zrealizowany przez Bank Światowy — starający się zmierzyć, poprzez różne wskaźniki, łatwość prowadzenia firmy — poświęca oddzielny rozdział na obliczenia podatków, które muszą płacić małe i średnie przedsiębiorstwa, a także obciążeń administracyjnych, które muszą ponosić w związku z opłacaniem podatków.

W tym miejscu należy dodać inny ważny element, którego nie biorą pod uwagę wskaźniki wpływów podatkowych i wysiłku fiskalnego. A mianowicie — koszty administracyjne związane z płaceniem podatków. Podobnie jak w przypadku wpływów i wysiłku fiskalnego jeden system podatkowy może być bardziej uciążliwy niż inny, jeśli — między innymi — obejmujące go przepisy są niezwykle złożone, a on sam wydaje się mało przejrzysty i jasny, lub jeśli administracja, która nim zarządza — pod względem straty czasu przez przedsiębiorcę — jest mało wydajna. Co więcej, wspomniane obciążenia administracyjne są zwykle tym bardziej uciążliwe — względnie — im mniejsze jest przedsiębiorstwo.

Informacje, które zebrał „Doing Business”, przedstawiają szczególną klasyfikację, zgodnie z którą hiszpańska gospodarka sytuuje się na wyraźnie niższej pozycji, niż wygląda sytuacja ogólna (im bliżej pierwszego miejsca znajduje się jakiś kraj, tym łatwiejsze jest tam prowadzenie interesów). W generalnej klasyfikacji ostatniego raportu Hiszpania zajmuje 49 miejsce — na 183 krajów — w kategorii dotyczącej podatków spada na 71 pozycję — jednakże w ostatnich latach zanotowano w tym aspekcie pozytywne zmiany. Biorąc pod

uwagę jedynie kraje należące do OECD, wskaźnik generalny umiejscawia Hiszpanię na 26 miejscu na 30 państw ujętych w zestawieniu⁴¹.

Tabela, którą prezentujemy poniżej, zawiera podsumowanie profilu Hiszpanii. A konkretnie pokazuje całkowitą wysokość opodatkowania — w której zawierają się głównie podatki od zysków i składki na ubezpieczenie społeczne — którą muszą ponieść małe i średnie przedsiębiorstwa w konkretnym roku⁴², a także środki obciążeń administracyjnych związanych z płaceniem podatków (liczba wpłat w ciągu roku, której musi dokonać przedsiębiorca i liczba godzin, które poświęca na opracowanie i złożenie potrzebnych dokumentów związanych z płaceniem różnego rodzaju podatków).

Tabela 9. Obciążenia podatkowe nałożone na małe i średnie przedsiębiorstwa w 2009 r.

Wskaźnik	Hiszpania	Średnia OECD
Koszty administracyjne:		
Liczba wpłat (liczba/rok)	8	14,2
Poświęcony czas (godz./rok)	197	199,3
Całkowita stawka podatkowa (%/zyski)	21,6	19,8
+ Podatek od zysków (%)	20,9	16,8
+ Inne podatki (%)	0,7	3
Składka na ubezpieczenie społeczne (% wysokości wynagrodzenia)	34,9	23,3

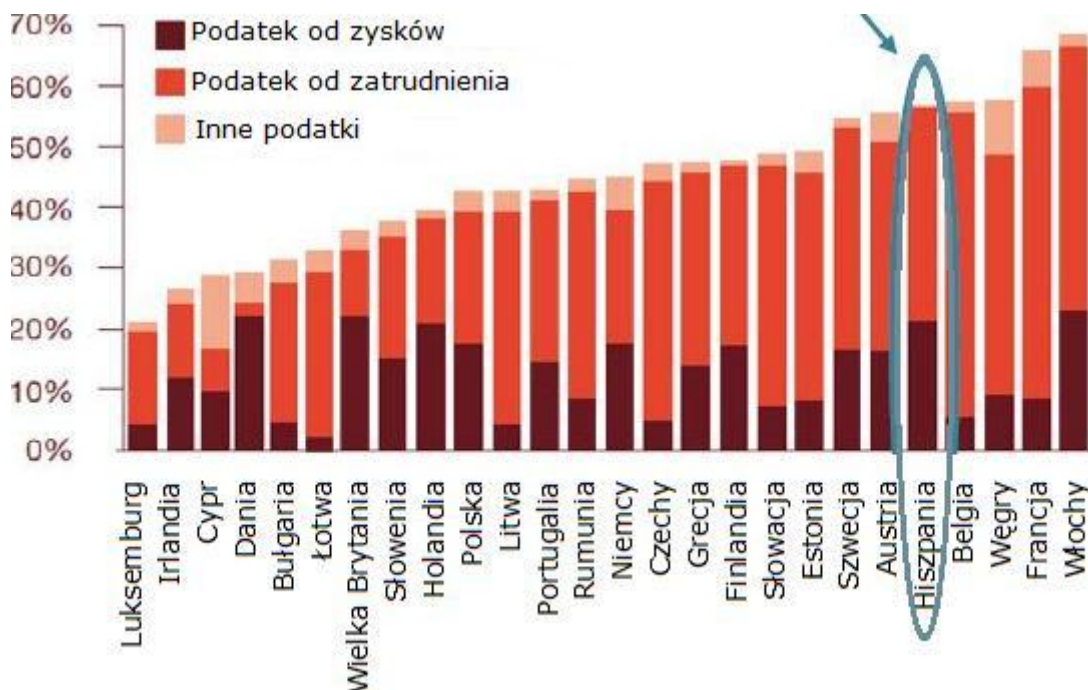
Źródło: [Doing Business 2011](#)

Na kolejnym wykresie widać, że hiszpańskie przedsiębiorstwa ponoszą jedno z największych obciążeń fiskalnych spośród krajów Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę całkowitą stopę podatkową od zysków, obliczoną w raporcie „Doing Business”.

Wykres 12. Obciążenia fiskalne podmiotów gospodarczych w krajach UE (2008 r.)

⁴¹ Dane pochodzą z raportu „Doing Business” z 2011 roku, <http://www.doingbusiness.org/>.

⁴² Odnosi się to do faktycznych stawek podatkowych, a nie ustawowych.



Źródło: Raport „[Paying Taxes 2010](#)” (s. 31) projektu „Doing Business”

Dlatego też z tego rozdziału można wysnuć wnioski, że podatki i obciążenia, które ponoszą małe i średnie przedsiębiorstwa — które stanowią ogromną większość hiszpańskich podmiotów gospodarczych — są wysokie w porównaniu z analizowanymi krajami.

Mimo to należy podkreślić, że analiza ta ogranicza się do oszacowania obciążenia z tytułu podatków, które spadają na sporą część przedsiębiorców, ale nie na gospodarkę w całości.

3.3. Porównanie systemów podatkowych w różnych krajach

Rozpoczynając analizę porównawczą struktury podatkowej i stawek najważniejszych typów podatków w różnych krajach europejskich, można zauważyć, że zarówno podatek dochodowy od osób fizycznych, jak i prawnych w Hiszpanii znajdują się pośród najwyższych w Europie dla podobnych dochodów.

Prawdą jest, że nasz system podatkowy jest w Europie jednym z tych, które wykazują się najniższymi podatkami pośrednimi, biorąc pod uwagę ich procentowy udział w całkowitych przychodach fiskalnych: sześć punktów procentowych poniżej średniej szesnastu krajów UE. Natomiast podatki bezpośrednie sytuują się powyżej średniej, a składki na ubezpieczenie społeczne — w porównaniu z całkowitymi przychodami podatkowymi — znacznie przewyższają średnią, o ponad pięć punktów procentowych. Dlatego też w

Hiszpanii znacznie niższe jest opodatkowanie dóbr konsumpcyjnych niż dochodów z pracy i zysków przedsiębiorstw, mając na uwadze ich udział w całości.

W klasyfikacji ze względu na funkcję ekonomiczną podatków — konsumpcję, kapitał i pracę — i znów jako proporcję do całości obciążenia podatkowego, Hiszpania znajduje się wśród krajów, w których niżej opodatkowane są dobra konsumpcyjne, a wyżej kapitał, blisko średniej opodatkowania pracy.

W dalszej części przeanalizujemy najbardziej podstawowe cechy typów podatków⁴³ w Hiszpanii w porównaniu z innymi krajami: Niemcami, Francją, Irlandią i Szwecją. W pewien sposób kraje te reprezentują różne modele systemu podatkowego. Podczas gdy Szwecja stanowi przykład modelu nordyckiego, o wysokich podatkach, Irlandia jest przykładem kraju o modelu anglosaskim, z niskimi podatkami. Niemcy i Francja znajdują się w pozycji typowo europejskiej, z wysokim poziomem ochrony socjalnej, chociaż z odrębnymi cechami charakterystycznymi.

W związku z trudnością dokonania porównania pomiędzy krajami, wynikającą z niejednorodności systemów podatkowych, zasygnalizuje się w tym raporcie jedynie najbardziej podstawowe aspekty.

Podatek od dochodów z pracy (podatek dochodowy od osób fizycznych i ubezpieczenia społeczne)

Jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób fizycznych, jest to podatek progresywny, który dzieli się na kilka stawek w zależności od wysokości dochodu — im wyższe dochody, tym wyższa stawka podatkowa.

Dobrym przybliżeniem porównania realnego obciążenia podatkowego są marginalne stawki podatkowe dla takich samych dochodów, zgodnie ze stawkami podatku PIT dla każdego z krajów.

Tabela 10. Marginalna stawka podatkowa (w proc.) według wysokości dochodów, 2010 r.

⁴³ Próby porównania typów podatków w różnych systemach podatkowych, dokonywane przez media, są często mylne. Wynika to z tego, że zazwyczaj zbyt skupiają się one na stawkach marginalnych i ogólnych, bez zwracania dostatecznej uwagi na fakt, iż przekazują one informację niekompletną, ponieważ nie biorą pod uwagę ulg, obniżek stawek podatkowych, redukcji, bonifikat, zmian jakim podlegają różne stawki i innych aspektów istotnych dla przeprowadzania dokładnego porównania.

€ / rok	Hiszpania	Szwecja	Francja	Niemcy ³⁸	Irlandia
15 000	24	30	14	24,7	20
30 000	28	30	30	31,5	20
50 000	37	50	30	40,7	41
75 500	43	55	40	42	41
150 000	44	55	40	42	41

Źródło: Opracowanie własne na podstawie różnych źródeł — Komisja Europejska: „[Taxation Trends in the European Union](#)” i Worldwilde-Tax.com

Powyższa tabela prezentuje niezwykle interesujący fakt. Dla dochodów w wysokości 15 000 euro stawka podatkowa w Hiszpanii jest podobna do stawki w Niemczech i wyższa niż we Francji i Irlandii. Dane te są istotne dla naszego kraju, ponieważ „najczęstsze dochody” oscylują wokół tej liczby (15 000 euro w 2008 roku, zgodnie z ostatnimi opublikowanymi danymi, według hiszpańskiego [Państwowego Instytutu Statystycznego](#)⁴⁴).

Dane dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych powinny zostać uzupełnione informacjami odnośnie obciążeń związanych ze składkami na ubezpieczenie społeczne, które w krajach takich jak Hiszpania wynoszą więcej niż sam podatek. W tym przypadku wystarczy zilustrować to wskaźnikiem wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w relacji do PKB, żeby móc zaobserwować, że w tej kwestii znajdujemy się pośrodku klasyfikacji analizowanych krajów.

Tabela 11. Składki na ubezpieczenie społeczne w relacji do PKB (w proc.)
w 2008 r.

1	Francja	16,1
2	Niemcy	15,1
3	Hiszpania	12,3
4	Szwecja	11,3
5	Irlandia	5,3

Źródło: Komisja Europejska, „[Taxation Trends in the European Union 2010](#)”

Podatek kapitałowy

W przypadku opodatkowania zysków kapitałowych z jednej strony mamy podatki od zysków przedsiębiorstw, a z drugiej podatki, które dotyczą dochodu z

⁴⁴ Oświadczenie prasowe Instytutu: „[Encuesta Anual de Estructura Salarial. Año 2008](#)” (24 czerwca 2010).

kapitału konkretnych osób (zyski kapitałowe). Poniżej prezentujemy porównanie ukrytych stawek podatkowych⁴⁵ analizowanych krajów.

Tabela 12. Porównanie podstawowych wskaźników podatku kapitałowego (2008 r., chyba, że zaznaczono inaczej)

Podatek kapitałowy w relacji do PKB (%)			Dane z 2010r.		
			Stawka podatkowa podatku CIT	Stawka podat. od zysków kapitałowych	
1	Francja	9,8	Francja	34,4	16*
2	Hiszpania	8,6	Hiszpania	30	19-21
3	Irlandia	7,4	Niemcy	29,8	25**
4	Niemcy	6,9	Szwecja	26,3	30
5	Szwecja	5,7	Irlandia	12,5	25

Ukryte stawki podatkowe od kapitału*** (%)		
1	Francja	38,8
2	Hiszpania	32,8
3	Szwecja	27,9
4	Niemcy	23,1
5	Irlandia	15,7

Podatek CIT w relacji do PKB (%)		
1	Szwecja	3,0
2	Hiszpania	2,9
3	Irlandia	2,9
4	Francja	2,8
5	Niemcy	1,1

Źródło: Komisja Europejska. [„Taxation Trends in the European Union 2010”](#)

Na podstawie tabel można zauważyć, że Hiszpania należy do krajów, które nakładają największe podatki na zyski od kapitału, zwłaszcza z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych⁴⁶.

Podatki konsumpcyjne

W przypadku podatków pośrednich (VAT i akcyza) dane pokazują, że rząd Hiszpanii pobiera odczuwalnie mniej środków z tytułu podatku od konsumpcji.

⁴⁵ Ukryte stawki podatkowe mierzą realne obciążenia podatkowe (od pracy, konsumpcji i kapitału) jako iloraz poboru każdego rodzaju podatku i jego podstawy (jak najszerszej rozumianej). Szczegółowe informacje dostępne na s. 22 raportu [„Taxation Trends in the European Union”](#).

⁴⁶ W przypadku Szwecji można zauważyć pewną rozbieżność pomiędzy wskaźnikami stawki podatku CIT a jego poborem w stosunku do PKB. Wynika to z tego, że te dwie tabele odnoszą się do różnych lat (odpowiednio: 2010 i 2008); w Szwecji obniżono ogólną stawkę z 28% do 26,3% w styczniu 2009 r.

Jest to sytuacja, która może częściowo zmieni się w związku z niedawnym wzrostu podatku VAT.

Tabela 13. Porównanie podstawowych wskaźników podatku od dóbr konsumpcyjnych (2008)

Ukryta stawka podatku konsumpcyjnego **** (%)			Podatki pośrednie w stosunku do PKB (%)			Podstawowa stawka VAT 2010 (%)		
1	Szwecja	28,4	1	Szwecja	18,4	1	Szwecja	25,0
2	Irlandia	22,9	2	Francja	15,0	2	Irlandia	21,0
3	Niemcy	19,8	3	Niemcy	12,8	3	Francja	19,6
4	Francja	19,1	4	Irlandia	12,4	4	Niemcy	19,0
5	Hiszpania	14,1	5	Hiszpania	10,2	5	Hiszpania	18,0

Źródło: Komisja Europejska. [„Taxation Trends in the European Union 2010”](#).

V Wnioski

W tej pracy dostarczyliśmy dowodów na to, że argument, iż Hiszpanie płacą niskie podatki, nie jest prawdziwy. Prawda leży raczej bliżej przeciwnego stwierdzenia — w Hiszpanii, w porównaniu z innymi krajami w naszym sąsiedztwie, opodatkowanie jest znacznie wyższe.

Hiszpanie są zobowiązani do ponoszenia wysiłku fiskalnego wyższego niż większość obywateli Unii Europejskiej, większego niż — na przykład — Niemcy, Duńczycy, Anglicy, Norwedzy czy Szwedzi.

Ci, którzy usiłują usprawiedliwić nowe podwyżki podatków, koncentrują się na wpływach podatkowych, które w przypadku naszego kraju są niższe od europejskiej średniej. Jednakże należy zastanowić się bardziej nad prawdziwym znaczeniem tych danych dla tragicznej sytuacji, w której znajduje się Hiszpania. Wpływy podatkowe niższe niż w większości krajów europejskich nie oznaczają, że Hiszpanie płacą niższe podatki. Spadek wpływów podatkowych w ostatnich latach obrotowych wynika ze spadku aktywności gospodarczej (który widoczny jest zwłaszcza w spadku poboru podatku VAT i CIT) oraz wzrostu bezrobocia. Używając jedynie danych dotyczące wpływów podatkowych, obrońcy nowych podwyżek podatkowych wprowadzają zamieszanie, myląc niski poziom wpływów podatkowych (wynikający z wysokiej stopy bezrobocia i niskiej produktywności) z nieistniejącym niskim opodatkowaniem.

Główny argument rządu pokazuje swój prawdziwy charakter, jeśli jest zastosowany w kontekście krajowym. Oznaczałby konieczność podniesienia

podatków w takich regionach jak Andaluzja czy Estremadura, gdzie — w związku z wysokim bezrobociem i mniejszą produktywnością — wpływy podatkowe są niższe niż w innych częściach Hiszpanii. Jedyne, co osiągnęłoby takie ujednoczenie obszarów biedniejszych z bogatszymi, to utrudnienie możliwości rozwoju regionów znajdujących się w trudnej sytuacji. Tak samo należałoby się zachować w stosunku do Hiszpanii, jeśli zastosować tę zasadę odnośnie do bardziej rozwiniętych krajów europejskich czy krajów należących do OECD.

Poza tym różne wskaźniki, jak np. opodatkowanie płac czy małych i średnich przedsiębiorstw — włączając koszty administracyjne związane z płaceniem podatków — dowodzą, że rządowa teza, według której Hiszpanie płacą niskie podatki, nie jest słuszna. Wniosek ten popierają także indywidualne analizy podstawowych cech najważniejszych typów podatku.

Wszystkie te czynniki przyczyniają się do tego, że Hiszpanie płacą — przy takich samych zarobkach — wyższe podatki bezpośrednie niż obywatele większości krajów europejskich (choć prawdą jest, że podatki pośrednie są nieco łagodniejsze). W ten sposób podatek kapitałowy wynosi do 50% zysków przedsiębiorstw (sumując podatek dochodowy od osób prawnych i opodatkowanie zysków kapitałowych). W przypadku opodatkowania dochodów z pracy, Hiszpanie płacą podatki, które są o ponad 11 punktów wyższe niż średnia w krajach OECD (23,3%), a marginalna stawka podatkowa jest właściwie identyczna — a w niektórych przedziałach nawet wyższa — od tych w bogatszych krajach, takich jak Niemcy czy Francja.

Tym, czego potrzebuje Hiszpania, nie są wyższe podatki, tylko większe zatrudnienie i większa produktywność, które ożywią system podatkowy, czyli jak najszybszego powrotu do równowagi budżetowej, której nie powinniśmy byli opuszczać. Co więcej, duży wpływ na wyjście kraju z kryzysu miałyby obniżenie — w najbardziej możliwym stopniu — ciężaru podatkowego, który przygniata przedsiębiorstwa i rodziny. Rząd dobrze by postąpił, gdyby przeprowadził reformę rynku pracy, która uelastyczyłaby ten rynek i pozwoliła na tworzenie nowych miejsc pracy. Niesłychane jest to, że obwinia się tych, którzy już ponoszą wykańczające obciążenia fiskalne o nie podejmowanie wystarczającego wysiłku — tymczasem rząd kurczowo trzyma się ustawodawstwa, które powoduje, że wskaźnik bezrobocia w Hiszpanii dwukrotnie przewyższa wskaźnik w pozostałych krajach OECD czy polityki energetycznej, która powoduje mniejszą produktywność hiszpańskiej gospodarki.