

mBank-CASE Seminar Proceedings No. 175/2023

Zeszyt mBank-CASE Nr 175/2023

The Fate of Flat Tax in the EU countries

Losy podatku liniowego w krajach
członkowskich Unii Europejskiej

Krassen Stanchev



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

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

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

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
ul. Zamenhofa 5/1b, 00-165 Warszawa

mBank SA
ul. Prosta 18, 00-850 Warszawa

Scientific editor / Redakcja naukowa
Dr Ewa Balcerowicz

Series Coordinator / Sekretarz Zeszytów
Magdalena Konopacka

Translation into Polish / Tłumaczenie na polski
Izabela Maszczyk

Translation Proofreading / Korekta tłumaczenia
Dr Ewa Balcerowicz

DTP
Aventino

Keywords: tax system, tax reform, proportional taxation, progressive taxation, corporate tax, personal income tax, economic performance, ex-communist countries, EU

Słowa kluczowe: system podatkowy, reforma podatkowa, proporcjonalne opodatkowanie, progresywne opodatkowanie, podatek od dochodów przedsiębiorstw, podatek od dochodów osobistych, wyniki gospodarcze, byłe kraje komunistyczne, UE

JEL codes: E62, H23, H24, H25, H26, H31, H32

ISBN: 978-83-67407-11-3

Publisher / Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa
ul. Zamenhofa 5/1b
00-165 Warszawa

Disclaimer

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

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

Spis treści

Introduction: 30 years of Flat Taxes in Europe	
Wstęp: 30 lat podatków liniowych w Europie	5
Chapter 1: Overall reasons behind FT reforms	
Rozdział 1. Ogólne przyczyny wprowadzenia podatku liniowego	7
1.1. Political constellations on the eve of lowering taxes	
1.1. Krajobraz polityczny tuż przed decyzją o obniżeniu podatków	7
1.2. The impact of regulations and EU accession	
1.2. Wpływ przepisów regulacyjnych oraz akcesji do UE	9
Chapter 2: Flat Tax reforms and economic performance	
Rozdział 2. Reformy wprowadzające podatek liniowy a wyniki gospodarcze	11
Chapter 3: From Progressive to Flat and Back	
Rozdział 3. Od podatku progresywnego do liniowego i z powrotem	15
3.1. Surveys of Flat Tax	
3.1. Przegląd reform podatku liniowego	15
3.2. The Slovak case	
3.2. Przypadek Słowacji	17
3.3. Two relevant ex-communist cases	
3.3. Dwa istotne przypadki byłych krajów komunistycznych	20
Chapter 4: Bulgaria's flat tax reform	
Rozdział 4. Wprowadzenie podatku liniowego w Bułgarii	24
4.1. Economic background of FT reform	
4.1. Kontekst gospodarczy reformy	24
4.2. Post-1998 economy	
4.2. Gospodarka po 1998 r.	25
4.3. Design and peculiarities of the Bulgarian FT system (1998–2008)	
4.3. Struktura i cechy szczególne bułgarskiego systemu podatku liniowego (1998–2008)	27
4.4. Effects on public finance and welfare	
4.4. Wpływ na finanse publiczne i świadczenia socjalne	31
Chapter 5: Conclusions	
Rozdział 5. Wnioski	35
5.1. Bulgaria	
5.1. Bułgaria	35
5.2. Challenges of Flat Tax systems, tax wedges and the tax burden on workers	
5.2. Wyzwania związane z systemami opartymi na podatku liniowym, klinem podatkowym oraz obciążeniem podatkowym pracowników	36
Chapter 6: General Conclusions	
Rozdział 6. Ogólne wnioski	39
Annex	
Aneks	40
References	
Bibliografia	47
Author's Biographical Note	
Nota biograficzna autora	50
The List of Previous mBank – CASE Seminar Proceedings	
Lista poprzednich publikacji w tej serii wydawniczej	51

Introduction: 30 years of Flat Taxes in Europe

Wstęp: 30 lat podatków liniowych w Europie

Since 1989, flat tax (FT) reforms have been attempted in Europe and the EU only by ex-communist countries, if one excludes a brief FT episode in Iceland from 2007 to 2010. In some of them such taxes were levied as a unified rate on personal and corporate income (but, as a rule, this did not embrace all taxes on labour, in particular social security contributions – SSC). In the 1990s all ex-communist countries lowered and simplified their income taxes, often starting with corporate taxes. In the late 1990s and early 2000s they also reformed their social security systems. In many respects the tax reforms have never stopped, but with regard to income taxation they are less radical than in the 1990s and at the turn of this century. Even when there were reforms re-establishing progressive taxation, they have almost never returned to complex sets of nominal rates and a steep vertical ladder of progressive thresholds.

Of the countries of Europe and the former Soviet Union, 26 (25 transition economies and Iceland)¹ have at some point in the last 30 years had FT on personal income. Of these, eight transition economies have returned to a softer form of progressive taxation than the one they had before their FT reform (see the list of countries in the Annexe).

Od 1989 roku próby reform polegających na wprowadzeniu podatku liniowego w Europie i Unii Europejskiej były podejmowane jedynie przez kraje byłego bloku komunistycznego (pomijając krótki epizod z podatkiem liniowym w Islandii w latach 2007–2010). W niektórych z tych państw podatki liniowe nakładane były według jednolitej stawki na dochody osobiste oraz dochody przedsiębiorstw (choć co do zasady podejście to nie obejmowało wszystkich podatków od pracy, a zwłaszcza składek na ubezpieczenia społeczne). W latach 1990. wszystkie były kraje komunistyczne obniżyły oraz uprościły podatki dochodowe, rozpoczynając często od podatków od dochodów przedsiębiorstw. Pod koniec lat 1990. oraz na początku XXI wieku, państwa te podejmowały również reformy systemów ubezpieczeń społecznych. Pod wieloma względami owe reformy systemów podatkowych nigdy się nie zakończyły, ale jeśli chodzi o opodatkowanie dochodów, to były one mniej radykalne od wprowadzanych w latach 1990. i na przełomie tego wieku. Nawet jeżeli przeprowadzano kolejne reformy przywracające podatek progresywny, właściwie nigdy nie były one powrotem do skomplikowanych systemów z wieloma stawkami nominalnymi oraz stromą progresją kolejnych progów opodatkowania.

Z krajów europejskich oraz państw należących niegdyś do ZSRR, 26 krajów (25 gospodarek przechodzących transformację oraz Islandia)¹ w jakimś momencie w okresie ostatnich 30 lat stosowało podatek liniowy od dochodów osobistych. Osiem z gospodarek przechodzących transformację powróciło do opodatkowania progresywnego, lecz w łagodniejszej formie niż przed reformami wprowadzającymi podatek liniowy (patrz lista krajów podana w załączniku).

¹ Iceland returned to progressive taxation in response to the global recession of 2008–2009 combined with a severe debt and banking crisis.

¹ Islandia powróciła do opodatkowania progresywnego w reakcji na globalną recesję gospodarczą w latach 2008–2009, powiązaną z poważnym zadłużeniem oraz kryzysem bankowym.

Among them one can differentiate between “early” FT reformers, where such tax was introduced between 1994 and 2001 (the Baltic States and Russia), and “late” reformers (all other countries). The period of FT experience ranges from eight years (Albania) to a span of 20 or more years (Lithuania, Latvia and Russia).

This report attempts to reconstruct the reasons why EU countries moved to introduce proportional taxation on either corporate or personal income, or both, as well as the reasons behind five of them returning to progressive taxation. These reforms happened in different political and economic contexts. It would be difficult to identify unequivocal causality between flattening taxes and economic performance. However, the report compares the dynamics of economic growth and factors related to competitiveness for periods before and after the reforms were launched. The same effort has been made for indicators of wealth and disposable income. The analysis allows for a discussion of lessons learnt and of the prospects for further reforms.

W grupie krajów, które wprowadziły podatek liniowy wyróżnić można „wczesnych reformatorów”, czyli kraje, w których taki podatek wprowadzony został w latach 1994–2001 (kraje bałtyckie i Rosja), oraz „późnych reformatorów” (wszystkie pozostałe kraje). Okres stosowania podatku liniowego wynosił od ośmiu (Albania) do dwudziestu lat i dłużej (Litwa, Łotwa i Rosja).

Celem tego raportu jest odtworzenie przyczyn, dla których kraje UE zdecydowały się na przejście na proporcjonalne opodatkowanie albo dochodów przedsiębiorstw, albo dochodów osobistych, bądź obu, jak i przyczyn, dla których pięć z nich zdecydowało się na powrót do progresywnego opodatkowania. Reformy te były przeprowadzane w różnych kontekstach politycznych i ekonomicznych. Trudno byłoby zatem określić jednoznaczny związek przyczynowy pomiędzy „spłaszczeniem” skali podatkowej a wynikami gospodarczymi tych państw. Niemniej raport ten porównuje dynamikę wzrostu gospodarczego oraz czynniki związane z konkurencyjnością w okresach przed i po wprowadzeniu omawianych reform. Podobną próbę porównania poczyniono dla wskaźników bogactwa oraz dochodów do dyspozycji. Przeprowadzona analiza pozwala na omówienie zgromadzonych doświadczeń oraz perspektyw dalszych reform.

Chapter 1: Overall reasons behind FT reforms

Rozdział 1. Ogólne przyczyny wprowadzenia podatku liniowego

The political justification and reasoning for the original FT reforms was as diverse as the different countries' backgrounds. Nevertheless, there were some regularities.

1.1. Political constellations on the eve of lowering taxes

In no Eastern European country was the “beggar-thy-neighbour” policy of custom duties as an important source of budget revenue either planned or even possible; the countries needed to stay as open as possible, increase company competitiveness and export what they could to more sophisticated and richer markets in Western Europe.

The Baltic states seem to have benefited from both the example of Estonia and the fact that their respective treasuries did not have sufficient resources for any sort of substantial redistributionist policy mix. In different years they pegged their currencies to the Deutsche Mark or to a basket of DM and the US Dollar, a policy that motivated flexibility and the liberalisation of fiscal policies, combined with strictly-observed budget constraints and trade liberalisation as implemented in Estonia deeper than elsewhere in Europe. And it was Estonia, again, that came up with a flat tax system in the early 1990s (at around 25% on individual and corporate income); following further reform, this was reduced to 20% for personal income in 2007). Lithuania and Latvia did something similar (in 1994 and 1995) but with greater differentiation between personal and corporate taxes.

Uzasadnienia polityczne oraz argumentacje na rzecz pierwotnych reform wprowadzających podatek liniowy były tak różnorodne, jak indywidualne były uwarunkowania realizujących je krajów. Niemniej można wśród nich wskazać kilka elementów wspólnych.

1.1. Krajobraz polityczny tuż przed decyzją o obniżeniu podatków

Żaden z krajów Europy Wschodniej nie mógł sobie zaplanować ani nawet pozwolić na protekcjonistyczną politykę celną „zubożania sąsiadów” (*beggar-thy-neighbour*), jako istotne źródło wpływów budżetowych; kraje te musiały być maksymalnie otwarte, musiały zwiększać konkurencyjność swych przedsiębiorstw i eksportować wszystko co tylko mogły na bardziej rozwinięte i bogatsze rynki Europy Zachodniej.

Wydaje się, że kraje bałtyckie odniosły korzyści zarówno z przykładu Estonii, jak i faktu, że ich skarb państwa nie dysponował wystarczającymi środkami do prowadzenia jakiegokolwiek mixu polityk redystrybucyjnych. W różnych okresach kraje te powiązały swe waluty z marką niemiecką lub koszykiem walutowym obejmującym markę niemiecką i dolar amerykański, co stanowiło politykę sprzyjającą elastyczności oraz motywującą do liberalizacji polityk fiskalnych, realizowanych przy ściśle przestrzeganych ograniczeniach budżetowych i wraz z równoczesną liberalizacją handlu, która była najgłębsza w Estonii. I znów, to właśnie Estonia (jako pierwsza – przyp. red.) wprowadziła podatek liniowy na początku lat 1990. (ze stawką około 25% dla dochodów osobistych i dochodów przedsiębiorstw; po dalszych reformach, stawka podatku PIT obniżona została w 2007 r. do 20%). Litwa i Łotwa zdecydowały się na podobną

After 2000, flat taxes were introduced in numerous countries: Georgia, Romania, Russia, Serbia (and Montenegro), Slovakia, Macedonia and Ukraine. All other countries moved in the direction of lowering rates and simplifying the tax process. In some countries, such as Bulgaria and Hungary, the policy was still one of multiple thresholds, but the difference between them is 1–2 percentage points and the tax is therefore almost flat.

A closer look at the constellations on the eve of introduction of flat taxes reveals common denominators of a sort:

- Most countries introduced FT with a view to increasing budget revenue, but rarely – if ever – was there a subsequent policy to reduce or restructure expenditure. The new Member States behaved in this respect just like most of the non-member countries of the former Soviet Union (FSU).
- Flat income tax was often combined with a reduction in corporate taxation rates; this was a common feature of Baltic and most other FT reforms.
- This constellation is different from that of the FSU, where corporate tax rates were typically higher than the flat rates on personal income (which, in turn, were lower than the respective taxes in the Baltics, Slovakia and Romania). One explanation might be the fact that many FSU economies were (and still are) dependent on natural resource exports by state-owned companies.
- It was obvious, at least rhetorically, that flat tax reform was motivated by the prospect of incentivising investment, and FDI in particular. The global recessions of 2008–2009, along with the competition from other countries planning accession to the EU, proved that investment depended on many factors and constellations.

reformę (w 1994 r. i 1995 r.), lecz zastosowały większe zróżnicowanie pomiędzy podatkami od dochodów osobistych i podatkami od dochodów przedsiębiorstw.

Po 2000 r. podatek liniowy wprowadzony został w wielu krajach: Gruzji, Rumunii, Rosji, Serbii (i Czarnogórze), Słowacji, Macedonii i Ukrainie. Wszystkie pozostałe kraje zaczęły obniżać stawki podatkowe i upraszczać proces poboru podatków. W niektórych państwach, takich jak Bułgaria i Węgry, polityka podatkowa ciągle oparta była na kilku progach, lecz różnica między nimi wynosiła 1–2 punkty procentowe, można zatem przyjąć, że są to podatki prawie liniowe.

Bliższe spojrzenie na krajobraz polityczny panujący tuż przed wprowadzeniem podatków liniowych pozwala na odkrycie pewnych wspólnych mianowników:

- Większość krajów wprowadzała podatek liniowy z myślą o zwiększeniu przychodów budżetowych; jednakże tylko w niewielu przypadkach – jeśli w ogóle – towarzyszyło temu wprowadzenie polityki obniżania lub restrukturyzacji wydatków budżetowych. Nowe państwa członkowskie postępowały pod tym względem dokładnie tak samo, jak kraje byłego ZSRR nie będące członkami UE.
- Wprowadzeniu podatku liniowego często towarzyszyło obniżenie stawek podatku od dochodów przedsiębiorstw; jest to wspólna cecha reform w krajach bałtyckich i większości innych reform polegających na wprowadzeniu podatków liniowych.
- Powyższa kombinacja czynników jest odmienna od tej w byłym ZSRR, gdzie stawki podatków od dochodów przedsiębiorstw były zazwyczaj wyższe niż stawki podatku liniowego od dochodów osobistych (które, z kolei, były niższe niż stawki tych podatków w krajach bałtyckich, Słowacji i Rumunii). Jednym z wyjaśnień może być fakt, iż wiele gospodarek byłego ZSRR było (i nadal jest) uzależnionych od eksportu surowców naturalnych realizowanego przez przedsiębiorstwa państwowe.
- Było oczywiste, przynajmniej retorycznie, że wprowadzenie podatku liniowego motywowane jest perspektywą zwiększenia inwestycji, zwłaszcza

- No country has ever effectively reformed the welfare state, which is evident from the rates of social taxes; social security contributions are from 1.5 to 2 times as much as personal income tax.
- On average government expenditures in the new Member States remained considerably lower for the period of reforms, the EU accession period, and in the first years of EU membership: the average share of government expenditure in GDP among long-standing Member States has consistently been higher than in newcomers to the European Union.

cza bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Ogólnoświatowa recesja w latach 2008–2009, w powiązaniu z konkurencją ze strony innych krajów planujących przystąpienie do UE, dowiodła, że poziom inwestycji zależał od wielu czynników i uwarunkowań.

- Żadnemu z krajów nie udało się skutecznie zreformować państwa opiekuńczego, co widać po stawkach składek na ubezpieczenia społeczne: są one od półtora do dwóch razy wyższe od stawek podatku od dochodów osobistych.
- W ujęciu średnim, wydatki publiczne w nowych państwach członkowskich utrzymywały się na poziomie znacząco niższym w okresie reform, akcesji do UE i w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej: w starych państwach członkowskich przeciętny udział wydatków rządowych w PKB utrzymywał się stale na wyższym poziomie niż w nowych w UE krajach.

1.2. The impact of regulations and EU accession

The EU compliance costs for companies and individuals (i.e. the costs of operating within the laws and in relation to governments) were perceived as unbearable. According to the environment commissioner of the early 2000s, “the ten 10 acceding States will have to spend between 80 and 110 billion euro to comply with EU environmental laws only” (Spiteli 2003). Estimates of the costs of accession differed. Dissatisfaction with the *Acquis* complications among “old” members’ businesses was well known, while worries in the accession countries oscillated from expectations of slower economic growth to different chapters of EU law and the draft European Union constitution of the time (Tupy 2003). In the new Member States these costs were believed to be up to twice as high as in the case of long-standing members, because of juridical harmonisation, the pace of the process, and inherited administrative inefficiency.

1.2. Wpływ przepisów regulacyjnych oraz akcesji do UE

Dla przedsiębiorstw i osób fizycznych koszty dostosowania przepisów krajowych do przepisów UE postrzegane były jako niemożliwe do udźwignięcia. Według słów Komisarz UE ds. środowiska pełniącej funkcję w pierwszych latach po 2000 r.: „na dostosowanie przepisów tylko w zakresie ochrony środowiska, dziesięć państw przystępujących do Unii Europejskiej będzie musiało wydać kwotę od 80 do 110 mld euro” (za Spiteli 2003). Szacunki kosztów akcesji były różne. Niezadowolenie przedsiębiorstw ze „starych” krajów członkowskich z poziomu skomplikowania działalności wynikającego z *Acquis* Unii Europejskiej było powszechnie znane. Natomiast w krajach przystępujących do UE obawy oscylowały między oczekiwaniami wolniejszego wzrostu gospodarczego a trudnościami związanymi z transpozycją przepisów unijnych w różnych dziedzinach oraz dyskutowanym w owym czasie projektem konstytucji Unii Europejskiej (Tupy 2003). Uważano, że w nowych państwach członkowskich koszty te będą dwa razy wyższe niż w dotychczasowych krajach członkowskich, ze względu na koszty harmonizacji prawa,

This was combined with the more visible costs of higher EU indirect taxes (excise duties on tobacco, fuels and natural gas).²

In order to mitigate these burdens on household and company budgets, the political establishments of the new EU members, irrespective of ideological inclinations, had broad room for manoeuvre in regard to fiscal policy instruments in the area of direct taxes.

The interplay of all these justifications for FT reforms was rarely studied as a phenomenon for most, if not all, post-communist countries. At the same time other factors were also at play, such as: a) the competition from jurisdictions maintaining low taxes, low transaction costs and better rule of law; b) the emergence of electronic money and the use of the internet in channelling investment and savings, and in retail sales; and c) the overall greater mobility of factors of production, particularly capital and people.

One of the rare attempts at a comprehensive review of the FT reforms by the World Bank (Gray, Lane, Varoudakis) concluded in 2007 that they “generally had positive effects in Eastern Europe, but need to be complemented with additional steps to modernize tax administration and reduce labor taxation”. After 2007, according to the OECD (2019) review of tax administrations, the administrative handling of taxes in Bulgaria, Estonia, Hungary and Romania had improved.

tempo tego procesu oraz mało skuteczną administrację odziedziczoną po poprzednim systemie. Do tego dochodziły bardziej widoczne koszty wyższych unijnych podatków pośrednich (akcyza od towarów tytoniowych, paliw i gazu ziemnego).²

By złagodzić wpływ wspomnianych wyżej obciążeń na budżety gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, siły polityczne sprawujące w owym czasie rządy w nowych krajach członkowskich UE – bez względu na preferencje ideologiczne – miały szerokie pole manewru w zakresie instrumentów polityki fiskalnej dotyczących podatków bezpośrednich.

Zjawisko wzajemnego oddziaływania tych wszystkich czynników na rzecz wprowadzenia podatku liniowego rzadko było przedmiotem analizy w większości – jeżeli nie wszystkich – krajach post-komunistycznych. Jednocześnie w grę wchodziły również inne czynniki, takie jak: a) konkurencja ze strony jurysdykcji z niskimi podatkami, niskimi kosztami transakcyjnymi oraz z wyższym stopniem praworządności; b) pojawienie się pieniądza elektronicznego oraz wykorzystanie Internetu jako kanału inwestowania i oszczędzania, jak również sprzedaży detalicznej; oraz c) ogólnie wyższa mobilność czynników produkcji, zwłaszcza kapitału i ludzi.

W jednej z niewielu prób kompleksowej analizy reform wprowadzających podatek liniowy przeprowadzonej przez Bank Światowy (Gray, Lane, Varoudakis 2007), sformułowano wniosek, że reformy te „ogólnie przyniosły w Europie Wschodniej skutki pozytywne, lecz powinny zostać uzupełnione dodatkowymi działaniami mającymi na celu modernizację administracji skarbowej oraz zmniejszenie ciężaru opodatkowania pracy”. Według przeglądu administracji podatkowych przeprowadzonego przez OECD (2019) po 2007 roku administracja skarbową poprawiła się w Bułgarii, Estonii, na Węgrzech i w Rumunii.

² Similar concerns and costs in the Eastern EU neighbours were studied and assessed by CASE in 2009 (Dimitrov), but they were not prime motivation as such for flat tax reforms.

² Podobne obawy i koszty w krajach – wschodnich sąsiadach UE były przedmiotem analizy i ocen dokonanych przez CASE w 2009 r. (Dimitrov 2009), lecz nie stanowiły one najważniejszej motywacji do przeprowadzenia reform polegających na wprowadzeniu podatku liniowego.

Chapter 2: Flat Tax reforms and economic performance

Rozdział 2. Reformy wprowadzające podatek liniowy a wyniki gospodarcze

The World Bank review quoted above made no conclusive statement on the causality between FT reforms and economic growth performance.

It is obvious that causal regularities depend on complex combinations of domestic and international factors, such as the starting points of reforms, the demographic status quo and regional and global factors of labour mobility, natural endowments and the gravity of global market centres, global business cycles and external shocks.

Reforms lowering and simplifying taxes were implemented by all countries in the post-communist part of the world. The overall effect has most likely been somewhat faster economic growth in these countries compared to Western Europe. However, it is almost impossible to isolate its trajectory from regularities and *status nascendi* effects of the starting point of development, and the broadening of the range of economic choice available to individuals and firms from the impacts of growing economic freedom in all countries in question.

On the other hand, fiscal sectors have had their own logic of evolution during the transition from central planning: until the second half of the 1990s they often embraced the enterprise sectors of the post-communist economies. Privatisation, irrespective of the legal framework applied, has had a positive impact on both economic and fiscal performance (government debt and budget deficits), as well as rule of law and even environmental policies.

Wspomniany wyżej przegląd Banku Światowego nie wypowiedział się jednoznacznie na temat związków przyczynowych pomiędzy reformami wprowadzającymi podatki liniowe a wzrostem gospodarczym.

Jest oczywiste, że związki przyczynowe zależą od złożonych kombinacji czynników krajowych i międzynarodowych, takich jak moment rozpoczęcia reformy, sytuacja demograficzna oraz regionalne i globalne czynniki mobilności siły roboczej, posiadane zasoby naturalne, jak również przyciąganie globalnych centrów rynkowych, cykle globalnej koniunktury oraz szoki zewnętrzne.

Reformy obniżające i upraszczające podatki wdrożone zostały przez wszystkie kraje post-komunistycznej części świata. Ich całościowym skutkiem był prawdopodobnie nieco szybszy wzrost gospodarczy w tych krajach w porównaniu z Europą Zachodnią. Jednakże niemal niemożliwe jest wyizolowanie jego trajektorii z regularnych procesów oraz stanu początkowego oraz z poszerzenia zakresu ekonomicznych wyborów dostępnych osobom fizycznym i przedsiębiorstwom dzięki rosnącej wolności gospodarczej we wszystkich analizowanych tu krajach.

Z drugiej strony, w okresie transformacji gospodarek centralnie planowanych, sektory finansów publicznych miały swoją własną logikę ewolucji: do drugiej połowy lat 1990. często obejmowały one sektor przedsiębiorstw odziedziczonych po gospodarce komunistycznej. Bez względu na zastosowane ramy prawne, prywatyzacja miała pozytywny wpływ zarówno na wyniki gospodarcze, jak i fiskalne (dług publiczny i deficyty budżetowe), jak również na rządy prawa, a nawet polityki w zakresie ochrony środowiska.

All these effects are fairly well documented in the consecutive EBRD transition reports and many indices that provide a statistical background for comparing countries. At the same time, the budget allocations and redistributive elements of taxation (or rather the different peculiarities of government spending) may also be supportive to different factors of economic growth – from expenditure on education, welfare reforms, research and development, to government investment in infrastructure and the costs of public procurement.

Last but not least, if one compares the general levels of prosperity and wealth achieved by countries in transition with those of Western Europe, the historic peculiarity of tax systems may also be reduced to the complexity of macroeconomic reconstruction.

Western countries have become rich without progressive or even low or no income tax. Practically none of the countries that today consider themselves developed and rich reached such a position thanks to income tax, and especially high income tax.

Progressive tax systems in Europe have remained relatively unchanged since 1920. By then, those countries were, on average, four times richer in GDP per capita than, for example, Eastern European countries, as well as six or seven times richer than the rest of the world.³

The following graph (Figure 1) portrays the dynamics of economic growth over 40 years for European countries that introduced FT.

Wszystkie te skutki są dość dobrze udokumentowane w kolejnych raportach EBOiR nt. transformacji systemowej, a liczne wskaźniki dają statystyczną podstawę do porównywania krajów. Ponadto, alokacje środków budżetowych oraz redystrybucyjne cechy systemów podatkowych (lub – raczej – różne specyficzne cechy wydatków publicznych) mogą również sprzyjać różnym czynnikom wzrostu gospodarczego, od wydatków na edukację, poprzez reformy socjalne, badania i rozwój, po publiczne inwestycje infrastrukturalne oraz koszty zamówień publicznych.

I wreszcie, jeśli porównuje się ogólny poziom dobrobytu i bogactwo zgromadzone przez kraje przechodzące transformację z tymi dla Europy Zachodniej, historyczną osobliwość systemów podatkowych sprowadzić można do złożoności procesów odbudowy makroekonomicznej.

Kraje zachodnie stały się bogate przy braku podatków progresywnych, a nawet bez podatków niskich, czy w ogóle bez podatku od dochodów. Praktycznie żadne z państw, które obecnie uważają się za kraje rozwinięte i bogate, nie osiągnęło tej pozycji dzięki podatkom dochodowym, a zwłaszcza wysokim podatkom dochodowym.

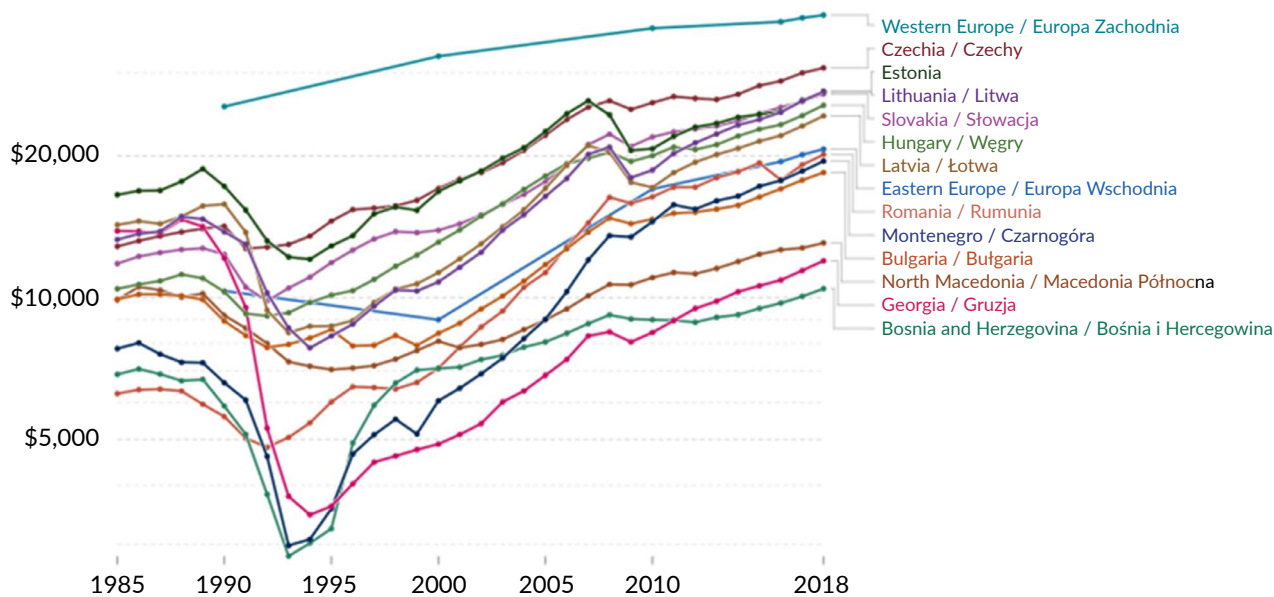
Progresywne systemy podatkowe w Europie pozostają względnie niezmienione od lat 1920. Wówczas kraje te były – w ujęciu PKB na jednego mieszkańca – średnio cztery razy bogatsze niż, na przykład, kraje Europy Wschodniej, a także sześć lub siedem razy bogatsze od pozostałych krajów świata.³

Poniższy wykres (wykres 1) przedstawia dynamikę wzrostu gospodarczego w okresie 40 lat dla krajów europejskich, które wprowadziły podatek liniowy.

3 Even if one takes into account the country that was first to introduce progressive taxation, which was Sweden, then according to Stenkula (2014) until 1932 (with the period of neutrality during the First World War) the upper limit of taxes in GDP did not exceed 10%, and average income tax collected was about 7%. According to Asen (2021), the budget revenues from direct income taxes in Norway and Sweden amounted to 10 and 12% of GDP in 2019, roughly ¼ of total revenues; if one adds social security contributions, the personal taxes contribute to total revenue of 21 and 21.4% of GDP respectively.

3 Nawet jeżeli uwzględni się kraj, który jako pierwszy wprowadził podatek progresywny, czyli Szwecję, wówczas według Stenkuli (2014), do 1932 r. (z okresem neutralności w czasie I Wojny Światowej) górny limit udziału podatków w PKB nie przekraczał 10%, a średnia kwota pobranego podatku dochodowego wynosiła około 7%. Według Asen (2021), przychody budżetowe z tytułu bezpośrednich podatków dochodowych w Norwegii i Szwecji stanowiły w 2019 r. 10% i 12% PKB, czyli około ¼ całkowitych przychodów; po dodaniu przychodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, podatki osobiste wynoszą odpowiednio 21% i 21,4% PKB.

Figure 1. GDP per capita in FT countries, 1985–2018*
Wykres 1. PKB na mieszkańca w krajach stosujących podatek liniowy, 1985–2018*



* adjusted for differences in the cost of living between countries, and for inflation, measured in constant 2011 international USD /
po uwzględnieniu różnic między krajami w kosztach życia oraz inflacji, wyrażony w dol. amer. z 2011 r.

Source: Our World in Data, <https://ourworldindata.org/economic-growth>; accessed on 22 November 2022. /
Źródło: Our World in Data. <https://ourworldindata.org/economic-growth>, dostęp: 22.11.2022 r.

It makes sense reconstructing economic growth in what are now new Member States of the EU from the mid-1980s, when Poland, Hungary, and the countries of Yugoslavia were in an actual situation of default, unable to finance (public and private) investment by foreign borrowing while substantial parts of their industrial sectors were loss-making or uncompetitive outside the regulated COMECON markets. The general picture is as follows:

- In terms of GDP per capita (shown in Figure 1),⁴ the differences between the countries that have had a flat tax system but returned to some form of progressive taxation and countries that have stuck to FT barely correlate with “return-reforms”, while the differences in the indicators’ rates of change are basically negligible.

⁴ GDP per capita is the relevant macroeconomic indicator because it reflects the taxes on personal income.

Zasadne jest zrekonstruowanie wzrostu gospodarczego w krajach, które obecnie są nowymi państwami członkowskimi UE, począwszy od połowy lat 1980., kiedy Polska, Węgry i kraje byłej Jugosławii znajdowały się praktycznie w sytuacji niewypłacalności, utraciły zdolność do finansowania inwestycji (publicznych i prywatnych) z kredytów zagranicznych, podczas gdy znaczące części ich sektora produkcji przemysłowej ponosiły straty albo były niekonkurencyjne poza centralnie planowanymi rynkami RWPG. Ogólny obraz takiej rekonstrukcji jest następujący:

- W przypadku PKB na jednego mieszkańca (pokazany na wykresie 1),⁴ różnice pomiędzy krajami, które stosowały system podatku liniowego, lecz powróciły do jakiejś formy opodatkowania progresywnego, a krajami, które nieprzerwanie stosowały system liniowy, wykazują znikomą korelację z „reformami powrotu do poprzedniego systemu”, a różnice w dynamice zmian wartości przedstawianych wskaźników są w zasadzie nieistotne.

⁴ PKB per capita jest tu właściwym wskaźnikiem makroekonomicznym, ponieważ odzwierciedla on podatki od dochodów osobistych.

- According to OECD Social Spending data, the differences in general welfare between the countries show, by and large, little fluctuation for countries with unchanged FT systems and those that have restored progressive taxation, but – in terms of general reasoning – one should bear in mind that progressivity is much less steep than in the period before the first reforms towards flattening, lowering and simplifying income taxation.
- The global slowdown of 2008–2009 (see Figure 1) had a negative impact on all countries. In some countries (Estonia, Hungary, Latvia and Slovakia) the recession was somewhat more severe than in others (Balkan countries, Bulgaria and Romania) but the explanation of this difference lies, perhaps, in the fact that these countries were either less integrated with the EU and global capital markets, or were emerging from deeper previous recessions (Bulgaria) or conflicts (the Balkan states).
- Według danych OECD dotyczących wydatków socjalnych, różnice między ogólnym poziomem dobrobytu w omawianych krajach wykazują – ogólnie rzecz biorąc – niewielką zmienność w przypadku krajów stosujących nieprzerwanie podatek liniowy oraz krajów, które przywróciły podatek progresywny; niemniej należy pamiętać – na potrzeby ogólnego toku rozumowania – że progresja stawek podatkowych jest obecnie znacznie mniejsza niż w okresie przed pierwszymi reformami zmierzającymi do spłaszczenia skali podatkowej oraz obniżenia stawek i uproszczenia podatków dochodowych.
- Globalne spowolnienie gospodarcze w latach 2008–2009 (patrz: wykres 1) miało negatywny wpływ na wszystkie państwa. W niektórych krajach (Estonia, Węgry, Łotwa i Słowacja), recesja była nieco głębsza niż w innych (kraje bałkańskie, Bułgaria i Rumunia), lecz wyjaśnienie tej różnicy leży być może w fakcie, że kraje te były mniej zintegrowane z UE i globalnymi rynkami kapitałowymi, bądź też, że okres ten zbiegł się z ich wychodzeniem z wcześniejszego bardziej poważnego załamania koniunktury gospodarczej (Bułgaria) lub przebytych konfliktów (państwa bałkańskie).

Chapter 3: From Progressive to Flat and Back

Rozdział 3. Od podatku progresywnego do liniowego i z powrotem

3.1. Surveys of Flat Tax

Flat tax has been considered by many EU countries. The website of the London-based Institute for Fiscal Studies (IFS) provides a panoramic overview of such discussions in the UK and Germany. While the Institute itself is no advocate of flat tax systems as such, it finds that FT systems demonstrate one key merit: they increase voluntary compliance, or rather they have the potential of doing so, if properly designed and implemented.

One of the arguments for more progressive taxation of income is that it achieves greater “justice” in taxing income by increasing the marginal tax rate. Yet the very concept of marginal taxes is applicable not to flat taxes but to countries with progressive income tax (and/or to social security contributions, irrespective of the nature of the income tax system).

By the end of 2021, globally, 30 countries and 31 sub-national jurisdictions should be in the Flat Tax group. Those that are not European and ex-communist are typically small jurisdictions.

However, the European and North-American group of subnational jurisdictions includes Wales, seven US states (whereas in five other states there are no

3.1. Przegląd reform podatku liniowego

Wiele krajów Unii Europejskiej rozważyło wprowadzenie podatku liniowego. Na stronie internetowej Instytutu Badań Fiskalnych w Londynie (Institute for Fiscal Studies, IFS) przedstawiony jest panoramiczny przegląd takich dyskusji w Zjednoczonym Królestwie i w Niemczech. Sam Instytut nie promuje systemu podatku liniowego jako takiego, lecz stwierdza, że systemy te charakteryzują się jedną kluczową zaletą: zwiększają dobrowolne przestrzeganie prawa podatkowego, czy też raczej mają potencjał, by do tego doprowadzić, pod warunkiem właściwego zaprojektowania i wdrożenia podatku liniowego.

Jednym z argumentów za bardziej progresywnym opodatkowaniem jest to, że prowadzi ono do bardziej „sprawiedliwego” opodatkowania dochodów poprzez podwyższenie krańcowej stawki podatkowej. Jednakże samo pojęcie krańcowych stawek podatkowych nie ma zastosowania do podatków liniowych, lecz do krajów stosujących progresywne opodatkowanie dochodów (i/ lub składek na ubezpieczenia społeczne, niezależnie od natury systemu opodatkowania dochodów).

Na całym świecie pod koniec 2021 r. do grupy krajów stosujących podatek liniowy należało 30 państw i 31 krajowych jurysdykcji regionalnych. Te, które nie znajdują się w Europie i nie są państwami post-komunistycznymi, to zazwyczaj niewielkie jurysdykcje.

Jednakże europejska i północnoamerykańska grupa krajowych jurysdykcji regionalnych obejmowała Walię, siedem stanów USA (przy czym w kolejnych pięciu stanach podatki od dochodów osobistych i od dochodów

corporate income taxes or personal income taxes),⁵ and two cantons in Switzerland and individual municipalities with locally determined taxes. In a sense, tax competition in the EU and EEA exists and needs to be taken into account by the Commission and the Member States' fiscal authorities.

Theoretical interest in FT reforms was very common in 2006–2008. An IMF study on Russia (Gorodnichenko et al. 2008) summarised that “large and significant changes in tax evasion following the flat tax reform are associated with changes in voluntary compliance and cannot be explained by changes in tax enforcement policies”.

More recently, in July 2021 Boer and Modrikan in an NBER paper discussed the overall theme of efficient redistribution and established that “flat uniform tax on income is nearly optimal in that the additional welfare gains from non-linear income and wealth taxation are small”.

In the last ten years the OECD's Tax Policy Working Papers published only one report and this was on how Slovakia moved beyond flat tax (Remeta et al. 2015). Since many countries opted to go from proportional to progressive taxation on income, to understand the future of FT in Europe requires an understanding of the reasons why it was given up.

przedsiębiorstw nie są w ogóle stosowane),⁵ a także dwa kantony w Szwajcarii oraz pojedyncze gminy, w których podatki ustalane są na poziomie lokalnym. W tym sensie można uznać, że w Unii Europejskiej i w Europejskim Obszarze Gospodarczym istnieje konkurencja podatkowa i fakt ten powinien być wzięty pod uwagę przez Komisję Europejską oraz władze fiskalne państw członkowskich.

Teoretyczne zainteresowanie reformami wprowadzającymi podatek liniowy było bardzo powszechne w latach 2006–2008. Przeprowadzone przez MFW studium Rosji (Gorodnichenko et al. 2008) w swym podsumowaniu stwierdza, że „duże i znaczące zmiany w skali uchylania się od płacenia podatków po wprowadzeniu podatku liniowego związane są dobrowolnym przestrzeganiem prawa podatkowego i nie mogą być wytłumaczone zmianami w polityce egzekwowania podatków”.

W okresie nam bliższym, w lipcu 2021 r., Boer i Modrikan w artykule opublikowanym przez Krajowe Biuro Badań Ekonomicznych (National Bureau of Economic Research, NBER), omawiając ogólne zagadnienie efektywnej redystrybucji dochodzą do wniosku, że „podatek dochodowy oparty na jednolitej stawce liniowej jest niemalże optymalny, gdyż dodatkowe korzyści w zakresie dobrobytu społecznego uzyskiwane z nieliniowego opodatkowania dochodów i majątku są niewielkie”.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat, w ramach serii wydawniczej OECD *Tax Policy Working Papers* opublikowano tylko jeden raport i dotyczył on odejścia Słowacji od podatku liniowego (Remeta et al. 2015). Biorąc pod uwagę, iż wiele krajów podjęło decyzję o przejściu z proporcjonalnego opodatkowania dochodów na opodatkowanie progresywne, zrozumienie przyszłości dla podatku liniowego w Europie wymaga zrozumienia przyczyn, które spowodowały rezygnację z tej formy opodatkowania.

5 Over the last 100 years, 13 states of the USA have had or are implementing flat income taxes, and Arizona and Georgia are planning to implement such systems after 2024 (see: Walczak 2022).

5 W ciągu ostatnich 100 lat 13 stanów USA miało lub jest w trakcie wprowadzania podatku liniowego od dochodu, a Arizona i Georgia planują wprowadzenie takiego podatku po 2024 r. (patrz: Walczak 2022).

3.2. The Slovak case

The Slovak reforms are among the best documented (see: Remeta et al. 2015). After the Baltic states and Russia, Slovakia was one of the first European countries to undertake flat tax reform. It was implemented in 2004, but ten years later the country switched back to progressive taxation despite seemingly positive fiscal and economic developments.

The reform campaign started in 1998, simultaneously with similar coordinated campaigns in Bulgaria and Poland. The Slovak campaign was more effective politically and the country – now a member of the EU – became the second country of the former Soviet bloc after Estonia to introduce an equal tax. The prime motivation, as explained in a finance ministry official report, was to create a tax system that was “light, non-distortive, simple and transparent”. An important reform motivator was the need to consolidate public finances with the prospect of Slovakia’s EU accession in May 2004. Prior to the reform, the country had five personal income tax rates of 10, 20, 28, 35 and 38%, while corporate income was taxed at 25%, and there were two VAT rates – the standard one of 20%, and a reduced rate of 14%.

The new applicable flat rate was 19% of corporate and personal income, and the reform also unified VAT to a rate of 19%. In reality, the VAT rate was one of the benchmarks for determining the rate of personal income tax. Inheritance, dividend, real-estate-transfer and gift taxes were eliminated altogether. The immediate effect on public finance was positive (see: Remeta et al. 2015). Government spending was rationalised (decreasing from 51% of GDP in 2000 to below 40% between 2004 and 2009, when the recession pushed spending back to levels a notch higher than 40%), the

3.2. Przypadek Słowacji

Reformy przeprowadzone w Słowacji należą do najlepiej udokumentowanych (patrz: Remeta et al. 2015). Idąc śladem państw bałtyckich i Rosji, Słowacja była jednym z pierwszych krajów europejskich, które podjęły reformę wprowadzającą podatek liniowy. Została ona wdrożona w 2004 r., ale dziesięć lat później kraj ten przywrócił system progresywny pomimo pozytywnych – na pierwszy rzut oka – skutków fiskalnych i gospodarczych.

Kampania towarzysząca reformie rozpoczęła się w 1998 r., równocześnie z podobnymi skoordynowanymi akcjami w Bułgarii i Polsce. Kampania słowacka była jednak politycznie bardziej skuteczna i kraj ten – obecnie członek Unii Europejskiej – stał się drugim w bloku post-komunistycznym krajem (po Estonii), który wprowadził liniową stawkę opodatkowania. Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w oficjalnym raporcie ministerstwa finansów, główną motywacją do wprowadzenia reformy było stworzenie systemu podatkowego, który będzie „neutralny (ang. *non-distortive*), jak również prosty i przejrzysty”. Istotnym czynnikiem przemawiającym na rzecz reformy była potrzeba konsolidacji finansów publicznych w perspektywie planowanej akcesji Słowacji do UE w maju 2004 r. Przed reformą w kraju tym stosowano pięć stawek podatku od dochodów osobistych: 10%, 20%, 28%, 35% i 38%, natomiast dochody przedsiębiorstw opodatkowane były według stawki 25%, a podatek VAT naliczany był według dwóch stawek: standardowej w wysokości 20% i obniżonej w wysokości 14%.

Reforma wprowadziła nową stawkę liniową w wysokości 19% dla podatku od dochodów osobistych i dochodów przedsiębiorstw oraz ujednoliciła stawkę podatku VAT do 19%. W rzeczywistości to właśnie stawka podatku VAT stanowiła jeden z punktów odniesienia do ustalenia stawki PIT. Jednocześnie całkowicie zniesiono podatek od spadku, od dywidend, od przeniesienia praw do nieruchomości oraz podatek od darowizn. Bezpośredni skutek dla finansów publicznych był pozytywny (patrz: Remeta et al. 2015). Nastąpiła racjonalizacja wydatków publicznych (dająca wynik w postaci ich obniżenia z poziomu 51% PKB w 2000 r. do poziomu poniżej 40% w okresie pomiędzy 2004 r. a 2009 r.; następnie recesja popchnęła wydatki w górę do pozio-

budget deficit shrunk from about 8% to 3% per annum, and gross government debt was reduced from 40% to 30% of GDP.⁶

Notwithstanding the fact that the reform also involved VAT and income, it was not fully „flat” on all kinds of income tax: e.g. income at the „minimum living standard”, calculated by the government in 2004 to be 80,832 Slovak kroner per year (about 162 euros per month), was exempt and was then updated each year. This duality of Slovakia’s proportional tax and the way the annual living standard threshold was set played a key role in advancing the political will to return to progressive taxation in the country. At the end of 2012, even the First Global Conference on Flat Tax, held in Bratislava in defence of flat tax systems (Liptakova 2012), failed to counter that political strain.⁷

The OECD review of the Slovak tax reform story (Remeta et al. 2015) found that “because social security contributions remained high, the overall tax burden on labor remained substantial”. The tax wedge for low-income workers remained burdensome and motivated a shift from direct to indirect taxation. Other studies (Pavelkova et al. 2021) found that the reform did not increase work incentives. As a result of the above and business cycle factors, the overall Slovak tax-to-GDP ratio fell from approximately 33% in 2005 to 28% in 2012, according to OECD Revenue Statistics.

A three-tier proportional system was introduced in 2013, with a non-taxable allowance of €5,040 per year and a 25% income tax, the allowance equalling 176.8 times the annually-determined daily minimum subsistence rate. In parallel, the option of deducting 40% for expenses was allowed, without any bookkeeping but limited to EUR 5,040 per year, for the self-employed. The corporate income tax rate increased from 19% to 23%, remaining “flat” (in 2014 it was reduced to 22%). For the positions of top public servants (the president, deputies, ministers and supreme judges and prosecu-

mu nieco powyżej 40%), deficyt budżetowy obniżył się z około 8% do 3% rocznie, a dług publiczny brutto spadł z 40% do 30% PKB.⁶

Choć reforma obejmowała zarówno podatek VAT, jak i podatek dochodowy, to nie wprowadziła liniowej stawki dla wszystkich typów podatku dochodowego: np. dochody na poziomie „minimalnego poziomu życia”, które rząd wyliczył w 2004 r. na kwotę 80 832 koron słowackich rocznie (około 162 euro na miesiąc), zostały zwolnione z opodatkowania, a wyższa kwota była następnie co roku rewaloryzowana. Owa dualność słowackiego podatku proporcjonalnego oraz sposób obliczania progu rocznych minimalnych kosztów utrzymania odegrały kluczową rolę w promowaniu woli politycznej powrotu do progresywnego systemu podatkowego w tym kraju. Pod koniec 2012 r. nawet Pierwsza Ogólnoświatowa Konferencja nt. Podatku Linowego, która odbyła się w Bratysławie i miała za cel obronę tej formy opodatkowania (Liptakova 2012), poniosła klęskę w wysiłkach na rzecz przeciwstawienia się temu naciskowi politycznemu.⁷

Studium OECD analizujące przebieg reformy w Słowacji (Remeta et al. 2015) stwierdziło, że „w związku z utrzymaniem wysokich składek na ubezpieczenia społeczne, całkowite obciążenie podatkowe pracy również pozostało znacząco wysokie”. Dodatkowe obciążenie tworzyło klin podatkowy dla pracowników o niskich dochodach, co tworzyło zachętę do przechodzenia od opodatkowania bezpośredniego do podatków pośrednich. Inne badania (Pavelkova et al. 2021) wykazały, że reforma nie stworzyła silniejszych zachęt do pracy. Według danych statystycznych OECD (OECD Revenue Statistics), w wyniku działania wszystkich powyższych czynników oraz z powodu wpływu cyklu koniunkturalnego, całkowity wskaźnik udziału podatków w PKB Słowacji spadł z około 33% w 2005 r. do 28% w 2012 r.

W 2013 r. wprowadzony został trzypoziomowy system proporcjonalny, z kwotą wolną od opodatkowania na

6 After 2009, gross government debt increased, fluctuating at around 50% of GDP and coinciding with the accession to the Eurozone and the global recession.

7 The conference included as participants Alvin Rabushka who, together with Robert Hall, designed the USA flat tax blueprint (see: Hall and Rabushka 2007), as well as other flat tax reformers from Eastern Europe, see: The 1st Global Flat Tax Forum, October 4-5, 2012, Bratislava, Slovakia: <https://www.hayek.sk/conference-the-1st-global-flat-tax-forum/>

6 Po 2009 r. dług publiczny brutto wzrósł, oscylując wokół 50% PKB, co zbiegło się w czasie z przystąpieniem do strefy euro oraz globalną recesją.

7 Wśród uczestników konferencji był Alvin Rabushka, który – wraz z Robertem Hallem – zaprojektował modelowy system podatku liniowego dla USA (patrz: Hall i Rabushka 2007) oraz autorzy reform podatku liniowego z krajów Europy Wschodniej, patrz: The 1st Global Flat Tax Forum, 4-5 października 2012 r., Bratysława, Słowacja: <https://www.hayek.sk/conference-the-1st-global-flat-tax-forum/>

tors), a 5% solidarity tax was introduced, since their remuneration exceeded the average gross wage level. In general, solidarity was a key argument of the counter-flat-tax reform rhetoric of the then ruling political party SMER (in English – “Direction”) for reinstating this complex system.

After 2013, the tax system was subjected to frequent adjustment of rates and preferential treatments, especially in social security contributions. Total tax revenue increased by 1.5 percentage points to around 30% of GDP. The OECD report (Remeta at al. 2015) concluded that there were “[w]idening VAT, PIT and CIT gaps as a result of increased tax evasion and tax planning behaviours by households and businesses and the difficulties faced by the tax administration to tackle these issues”.

poziomie 5 040 euro rocznie oraz stawką opodatkowania dochodów w wysokości 25%, przy czym wspomniana kwota wolna równa była 176,8-krotności ustalonej corocznie dziennej minimalnej stawki kosztów utrzymania. Jednocześnie dla osób samozatrudnionych wprowadzono możliwość odliczenia 40% kosztów bez potrzeby prowadzenia jakiejkolwiek ewidencji księgowej, jednak kwota ta została ograniczona do 5 040 euro rocznie. Stawka podatku od dochodów przedsiębiorstw pozostała „liniowa”, lecz wzrosła z 19% do 23% (obniżona w 2014 r. do 22%). W przypadku osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie (prezydent, posłowie, ministrowie, sędziowie sądu najwyższego oraz prokuratorzy), wprowadzono 5% podatek solidarnościowy, gdyż wynagrodzenia na tych stanowiskach przekraczały średni poziom wynagrodzeń brutto. Ogólnie rzecz biorąc, pojęcie solidarności stało się kluczowym argumentem w retoryce zwolenników odwołania od podatku liniowego w łonie rządzącej w owym czasie w Słowacji partii politycznej SMER („Kierunek”), krytykujących ustanowienie tego skomplikowanego systemu.

Po roku 2013 system podatkowy Słowacji poddawany był licznym korektom stawek oraz ulg podatkowych, zwłaszcza w obszarze składek na ubezpieczenia społeczne. Całkowite przychody z tytułu podatków wzrosły o 1,5 punktu procentowego, do około 30% PKB. W raporcie OECD (Remeta at al. 2015) stwierdza się, że w systemie tym pojawiły się “coraz szersze luki w VAT, PIT i CIT, co było wynikiem rosnącego unikania podatków oraz planowania podatkowego prowadzonego przez gospodarstwa domowe i firmy, a także trudności doświadczanych przez administrację skarbową w przeciwdziałaniu tym zachowaniom”.

3.3. Two relevant ex-communist cases

There are two specific cases of flat tax reforms, those of the Russian Federation and Poland. It is worth summarising their experiences in order to highlight the different approaches to and backgrounds of the reforms.

Poland

As noted above, in 1997–2003 various versions of flat tax systems with equal tax and a non-taxable allowance were discussed jointly by private think tanks in Bulgaria, Poland and Slovakia (see: IME 1998). The need to deregulate the respective tax systems was duly analysed and presented to the public in those countries.

In Poland, the idea of introducing an equal tax rate on corporate personal income was dropped in 2000. However, the Institute for Private Enterprise and Democracy (IPED), an affiliate of the Polish Chamber of Commerce, then the largest organisation representing Polish business, had switched to its own less ambitious advocacy of flat tax on corporate income.

The IPED argumentation strategy was not purely academic by nature; rather it was policy-oriented. At the time, the road to full EU membership was associated, in Poland as well as in all other candidate countries, with the as yet unknown but presumably higher compliance costs of operating a business.

The overall expectation of such costs turned out to be the main political motivator for the 2004 tax reform: a relatively low „flat” tax of 19% on income from individual economic activity. The Experience with previous reductions in such tax rates was also helpful. For top payers of tax on business income the marginal tax rate fell from 40% to 19% at the cost of giving up tax preferences (broadening the base) from the previously applicable three-threshold progressive ladder of 19%, 30% and 40%.

3.3. Dwa istotne przypadki byłych krajów komunistycznych

Istnieją dwa szczególne przypadki reform wprowadzających podatek liniowy: z Federacji Rosyjskiej i Polski. Warto podsumować doświadczenia tych krajów, by pokazać odmienne podejścia oraz konteksty wdrażania tych reform.

Polska

Jak wspomniano wyżej, w latach 1997–2003 niezależne instytucje badawcze (*think-tanks*) w Bułgarii, Polsce i Słowacji wspólnie rozważały różne warianty systemów podatku liniowego, o równej dla wszystkich stawce oraz określonej kwocie wolnej od opodatkowania (patrz: IME 1998). Przeprowadzono wówczas dogłębne analizy konieczności deregulacji systemów podatkowych w tych krajach, a wyniki tych analiz przedstawiono opinii publicznej.

W Polsce, koncepcja wprowadzenia równej stawki podatkowej dla PIT i CIT została zarzucona w 2000 r. Jednakże Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, będący fundacją Krajowej Izby Gospodarczej i w owym czasie największą organizacją reprezentującą polskich przedsiębiorców, rozpoczął promocję własnej, mniej ambitnej koncepcji liniowego podatku od dochodów przedsiębiorstw.

Charakter argumentacji prezentowanej przez Instytut nie był wyłącznie akademicki, lecz był silnie zorientowany na politykę gospodarczą w tej dziedzinie. W owym czasie, gdy kraj zmierzał do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej, zarówno w Polsce, jak i w innych państwach kandydujących, rozważano związane z nim – jeszcze nieznanne, lecz z założenia wyższe – koszty dostosowania prawa do przepisów europejskich dla działalności gospodarczej.

Ogólne oczekiwania co do tych kosztów okazały się główną motywacją do przeprowadzenia w 2004 r. reformy podatkowej: wprowadzenia stosunkowo niskiej „płaskiej” stawki 19% podatku od dochodu z samodzielnie prowadzonej działalności gospodarczej. Po-

Businesses, large and small alike, took this opportunity to restructure operations and seek comparative advantages. A study of the effects by Kopczuk (2010) found that “the reform provides an opportunity to exploit difference-in-difference strategies relying on differential benefits from the reform among otherwise similar individuals.” A “side” motivator was the taxation on personal income, whose higher nominal rate at the time of the corporate tax reform was 40% (reduced to 32%, and with a lower rate of 17%, in 2012).

The overall outcome, Kopczuk found, was a drop in tax avoidance or involvement in the grey economy. In the past eight years, taxation preferences had been introduced for young employees, small businesses, etc., but in 2019–2021 the revenue statistics suggested that Poland’s corporate taxes remained the fourth most important source of government revenue. According to OECD Tax Statistics, its share in revenues was as high as in Germany, Slovakia, Slovenia and Spain, while from 2000 the total tax revenues were basically around the average for the OECD.

mocne w tym względzie były również doświadczenia z poprzednimi obniżkami stawek podatkowych. Dla podmiotów płacących najwyższe podatki od dochodów z tytułu działalności gospodarczej według obowiązującej dotąd trzystopniowej skali stawek 19%, 30% i 40%, krańcowa stopa opodatkowania spadła z 40% do 19%, jednakże za cenę utraty ulg podatkowych (poszerzenie bazy podatkowej).

Podmioty gospodarcze, zarówno duże, jak i małe, wykorzystywały tę szansę na restrukturyzację działalności i poszukiwanie przewagi konkurencyjnej. Badanie skutków tych procesów przeprowadzone przez Kopczuka (2010) wykazało, że „reforma ta zapewnia szansę wykorzystania strategii metodą różnicy w różnicach (*difference-in-differences*), wykorzystującą wynikające z reformy zróżnicowane korzyści dla jednostek, które pod każdym innym względem są podobne”. „Uboczną” zachętą była skala opodatkowania dochodów osobistych, której najwyższa stawka w czasie wdrażania reformy systemu CIT wynosiła 40% (obniżona w 2012 r. do 32%, z jednoczesnym ustaleniem niższej stawki na poziomie 17%).

Ogólnym wynikiem tej reformy – jak stwierdza Kopczuk – było zmniejszenie skali unikania opodatkowania lub ucieczki w szarą strefę gospodarki. W ciągu ostatnich ośmiu lat (licząc do 2021 r. włącznie – przyp. red.) wprowadzono również ulgi podatkowe dla młodych pracowników, małych firm, itp. Jednakże dane statystyczne dotyczące przychodów podatkowych w latach 2019–2021 sugerowały, że podatki od dochodów przedsiębiorstw pozostają w Polsce czwartym co do wielkości najważniejszym źródłem przychodów budżetowych. Według OECD (OECD Tax Statistics), ich udział w przychodach państwa był równie wysoki jak w Niemczech, Słowacji, Słowenii i Hiszpanii, podczas gdy od 2000 r. całkowite przychody z tytułu opodatkowania zasadniczo wahają się wokół średniej dla krajów OECD.

Russia

The case of Russia’s flat tax system and the return to progressive taxation remains special in many respects.

A large country was about to introduce a 13% tax on personal income in 2001. Its approach was different from that of Poland because Russia applied different

Rosja

Przypadek systemu podatku liniowego w Rosji oraz powrotu do opodatkowania progresywnego jest pod wieloma względami szczególny.

Oto wielki kraj zamierzał wprowadzić w 2001 r. podatek od dochodów osobistych w wysokości 13%. Zasto-

flat rates for different tax types: 20% in the case of corporate tax (30% in 2001, and 24% between 2002 and 2008), 30% for social security taxes, 30% as dividend tax, and 5% as municipal corporate income tax. (The lowest brackets of income were tax exempted, a situation which changed over time, but the said brackets were roughly 12% of average gross salary.) In other words, the Russian tax reform was one of multiple flat taxes, with substantial differences between rates and with two effective personal income tax rates, of 0 and 13%, while levies on personal income had never been a prime source of revenue for the government.

An IMF Working Paper analysing the initial effects in the first years of the reform (Ivanova et al. 2005) found that in 2002 the single rate increased personal income tax revenues by about 26%. It also noted that "it remains unclear whether this was due to the parametric tax reform or to accompanying changes in enforcement." A later OECD report (2013) found little correlation between (and limited causality effects of) the reforms and fiscal performance in the Russian Federation. On the one hand, it is clear that the reform coincided with the period of robust economic recovery after the 1998 government default that boosted exports and investment, especially FDI. The economic recovery and growing exports spoke of substantial fiscal surpluses, while – oil and natural gas revenues discounted – the "net" budget balance had remained negative, averaging at the level of -6% (from 1998 to 2012, according to OECD (2013, p. 6) estimates. This was the reason for amending Russia's Fiscal code in 2013, imposing a limit on the non-oil deficit of the federal government equivalent to -4.7% of GDP (a limit that was basically preserved).⁸

The switch back to a progressive system was announced by President Putin in mid-2020: the main argument was "social solidarity" of high income earners, amidst the negative impact of COVID-19. As of 1 January 2021 annual individual income of over USD 67,000

⁸ The OECD study (2013, p. 4-5) and other sources prove that the economy (and particularly economic growth) of the Russian Federation depends on oil prices. The story of Russia's business cycle demonstrates a broader benefit from being open to and integrating with the world economy: GDP in current prices grew from USD 287.7 billion in 1998 to 2.29 trillion in 2012 (the highest point ever), after which, according to the statistical website CountryEconomy.com, the indicator dropped to USD 1.48 trillion in 2020. Growth in oil export revenues in 2018 and 2021 (by about 41%, reaching its highest level since 2006) led to GDP rising to USD 1.78 trillion in 2021.

sowane przez Rosję podejście było inne niż w Polsce, gdyż kraj ten zastosował różne stawki dla różnych rodzajów podatków: 20% w przypadku podatku od dochodów przedsiębiorstw (30% w 2001 r. i 24% w latach 2002–2008), 30% w przypadku składek emerytalnych, 30% podatek od dywidend oraz 5% podatek od dochodów gmin. (Najniższe przedziały dochodów były zwolnione z opodatkowania; sytuacja ta następnie ulegała zmianie, jednakże przedziały te stanowiły kwotę około 12% przeciętnego wynagrodzenia brutto). Innymi słowy, reforma w Rosji polegała na wprowadzeniu wielu podatków liniowych, o znacząco różnych stawkach oraz dwóch efektywnych stawkach podatku od dochodów osobistych: 0% i 13%, i to w sytuacji, gdy opodatkowanie dochodów osobistych nigdy nie było w tym kraju głównym źródłem przychodów publicznych.

W opublikowanym w serii wydawniczej MFW artykule, w którym podjęta została analiza wstępnych rezultatów osiągniętych w początkowych latach reformy, Ivanova i inni (2005) twierdzą, że w 2002 r. jedna stawka podatku przyniosła blisko 26% wzrost przychodów z PIT. Autorzy artykułu odnotowują również, że „niejasnym pozostaje, czy fakt ten wynika z cech parametrycznych reformy, czy z towarzyszących jej zmian w egzekucji podatków”. W późniejszym raporcie OECD (2013) stwierdzono słabą korelację (oraz ograniczone skutki przyczynowe) pomiędzy omawianymi reformami a wynikami fiskalnymi Federacji Rosyjskiej. Jednocześnie jest jasne, że czas reformy zbiegł się z okresem gwałtownego ożywienia gospodarczego po ogłoszeniu niewypłacalności rządu w 1998 r., który przyniósł znaczne zwiększenie eksportu i inwestycji, zwłaszcza bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ożywienie gospodarcze i rosnący eksport wygenerowały istotne nadwyżki fiskalne, podczas gdy – pomijając przychody z tytułu sprzedaży ropy naftowej i gazu – bilans netto budżetu był nadal ujemny, kształtując się średnio na poziomie -6% (w latach 1998–2012, dane szacunkowe OECD 2013, s. 6). Stało się to powodem nowelizacji rosyjskiego Kodeksu Skarbowego w 2013 r., która wprowadziła ograniczenie deficytu (nie uwzględniającego dochodów z ropy naftowej) rządu federalnego do -4.7% PKB (i limit ten obowiązuje praktycznie do dziś).⁸

⁸ OECD (2013, s. 4-5) oraz inne źródła dowodzą, że gospodarka (a zwłaszcza wzrost gospodarczy) Federacji Rosyjskiej uzależnione są od cen ropy naftowej. Historia cyklu koniunkturalnego w Rosji pokazuje, że kraj ten odnosi większe korzyści prowadząc politykę gospodarczą nastawioną na otwarcie gospodarki i na in-

was to be taxed at 15%. The new tax did slightly improve budget revenues from personal income taxes for the year by USD 1.1 bn, half of it paid by residents of Moscow. Government spending for the same year was USD 645 bn. In terms of budget revenue or spending, the introduction of a second nominal rate did not seem a particularly radical or effective measure.

Prezydent Putin ogłosił powrót do systemu progresywnego w połowie 2020 r.: głównym argumentem była „solidarność społeczna” osób o wysokich dochodach, w kontekście negatywnego wpływu pandemii COVID-19. Od 1 stycznia 2021 r. roczne dochody w wysokości powyżej 67 000 dol. amer. miały być opodatkowane według stawki 15%. Ta nowa stopa poprawiła tylko nieznacznie wpływy budżetowe z PIT w tym roku, o 1,1 mld dol. amer., z czego połowę zapłacili mieszkańcy Moskwy. Wydatki publiczne w tym samym roku wyniosły 645 mld dol. amer. W kontekście przychodów lub wydatków budżetowych, wprowadzenie drugiej stopy nominalnej nie wydaje się zatem szczególnie radykalnym bądź skutecznym rozwiązaniem.

tegrację z gospodarką światową: PKB w cenach bieżących wzrósł od kwoty 287,7 mld dol. amer. w 1998 r. do 2,29 bln dol. amer. w 2012 r. (najwyższej wartości w całej historii), po czym, według portalu statystycznego CountryEconomy.com, wskaźnik ten spadł do 1,48 bln dol. amer. w 2020 r. Wzrost przychodów z tytułu eksportu ropy naftowej w 2018 r. i 2021 r. (o około 41%, osiągając najwyższy poziom od 2006 r.) przyniósł zwiększenie PKB do 1,78 bln w 2021 r.

Chapter 4: Bulgaria's flat tax reform⁹

Rozdział 4. Wprowadzenie podatku liniowego w Bułgarii⁹

4.1. Economic background of FT reform¹⁰

The gradual reduction and simplification of Bulgaria's tax system was motivated by two deep economic recessions in the early- and mid-1990s.

In the autumn of 1994, when the Socialist Party won the elections following a relatively successful launch of reforms, it implemented a policy of "regulated market transition", choosing to support non-privatised public sector enterprises. The latter were ordered not to repay bank loans, price controls were reinstated by the end of 1995, shortages of basic consumer goods reappeared, and by April 1996 the country was already a global "leader"¹¹ in hyperinflation and topped the ranks of countries in transition in terms of most costly banking crises in 1996–1997, at 41.6% of GDP (Tang et al. 2000).¹² A solution was arrived at through new elections and a fresh start in transitional reforms in 1997.

Other countries in Central Europe had already restored their pre-1990 levels of GDP per capita by 1995–1996, when Bulgaria's government renewed its attempts to prolong central planning. In the fiscal area the emphasis was on high direct taxes, and on steep progressive income tax in particular. For instance, the tax code of 1993 applied a scale of nine different nominal rates of personal income tax, from 20 to 52%, plus a high level of social security contributions; corporate income was taxed at four rates (up to 40%) and there was a 10% municipal tax. The tax system was also used to achieve

9 Some of the estimates in this section are from the book on Flat Tax in Bulgaria (edited by Nikolova and Ganev, 2016).

10 For an overall picture of the reforms made in Bulgaria since the collapse of communism see Table 3 (Bulgaria's reform milestones) in the Annexe.

11 See Hanke-Krus Hyperinflation Table in: Hanke and Krus 2012.

12 For various reasons other countries also experienced bank bankruptcies that led to sizeable fiscal losses, e.g. the Czech Republic 25.4%, Hungary 12.9% and Macedonia 30.3% of GDP (Tang et al. 2000).

4.1. Kontekst gospodarczy reformy¹⁰

Stopniowe obniżanie stawek oraz upraszczanie systemu podatkowego Bułgarii umotywowane było skutkami dwóch głębokich recesji, których kraj ten doświadczył na początku i w połowie lat 1990.

Jesienią 1994 r., kiedy po stosunkowo udanym rozpoczęciu realizacji reform wybory wygrała Partia Socjalistyczna, wdrożyła ona politykę „transformacji w kierunku rynku regulowanego”, której celem było wsparcie niesprywatyzowanych dotąd przedsiębiorstw sektora publicznego. Otrzymały one polecenie zaprzestania spłat kredytów bankowych, pod koniec 1995 r. przywrócona została również polityka kontroli cen, powrócił niedobór podstawowych dóbr konsumpcyjnych, a przed kwietniem 1996 r. Bułgaria zajęła już pozycję globalnego „lidera”¹¹ pod względem hiperinflacji oraz najwyższe pozycje w rankingach krajów przechodzących transformację systemową, które doświadczyły najbardziej kosztownych kryzysów bankowych w latach 1996–1997 r., które w Bułgarii zostały oszacowane na 41,6% PKB (Tang et al. 2000).¹² Rozwiązanie tej sytuacji przyniosły kolejne wybory oraz zapoczątkowanie nowych reform transformacyjnych w 1997 r.

Do roku 1995 lub 1996 inne kraje Europy Środkowej doszły już do poziomów PKB na jednego mieszkańca sprzed roku 1990. Natomiast w tym czasie rząd Bułgarii pona-

9 Niektóre z danych szacunkowych podanych w niniejszym rozdziale pochodzą z książki poświęconej podatkowi liniowemu w Bułgarii (pod redakcją Nikolovej i Ganeva 2016).

10 W Aneksie przedstawiono Tabelę 3 („Kamienie milowe reform w Bułgarii”), dającą całościowy obraz reform prowadzonych w Bułgarii od czasu upadku komunizmu.

11 Patrz Tabela hiperinflacji stworzona przez Hankego i Krusa w: Hanke, Krus 2012.

12 Z różnych przyczyn inne kraje również doświadczyły bankructwa banków, które doprowadziły do znacznych strat fiskalnych, np. dla Czech wyniosły one 25,4% PKB, dla Węgier 12,9%, a Macedonii 30,3% PKB (Tang et al. 2000).

additional vertical equality targets, with a “tax on the growth of salary funds” that was also believed to be an appropriate anti-inflationary measure.

In early 1997, the rate of profit tax was 40%, income was taxed at rates between 20 and 40%; social security contributions were 44%; VAT was 22% and excise duties were imposed with some significant effect only on fuels (excise duties on alcoholic beverages and tobacco products were either not paid or such articles were produced at home or illegally).

wiał próby dalszego stosowania centralnego planowania. W obszarze fiskalnym oznaczało to nacisk na wysokie podatki bezpośrednie, a zwłaszcza na stromy progresywny podatek dochodowy. Na przykład, ordynacja podatkowa z 1993 r. ustanawiała skalę z dziewięcioma nominalnymi stawkami podatku od dochodów osobistych, od 20 do 52%, czemu towarzyszył wysoki poziom składek na ubezpieczenia społeczne. Dla podatku od dochodów przedsiębiorstw ustalono cztery stawki (do 40%) i obowiązywał podatek od dochodów gmin w wysokości 10%. System opodatkowania był również wykorzystywany do osiągnięcia dodatkowych celów w zakresie równości pionowej, poprzez stosowanie „podatku od wzrostu funduszu wynagrodzeń”, który również uważany był za właściwy instrument antyinflacyjny.

Na początku 1997 r. stawka podatku od zysków wynosiła 40%, dochody opodatkowane były według stawek od 20 do 40%; składki na ubezpieczenia społeczne wynosiły 44%; VAT wynosił 22%; ponadto nałożono podatki akcyzowe, lecz przyniosły one znaczące wpływy podatkowe tylko w przypadku paliw (akcyza od napojów alkoholowych oraz towarów tytoniowych albo nie była płacona, albo artykuły te wytwarzane były w domu lub nielegalnie).

4.2. Post-1998 economy

From 1998 Bulgaria experienced the longest period of economic recovery growth in its entire history since 1878. This was interrupted by a short-lived 13-month long recession in 2009. The population restored the savings that had been lost through hyperinflation: the private savings to GDP ratio in 1995 was 52%; in the spring of 1997 this dropped to 11%; and in the first quarter of 2022 such savings accounted for almost 68% of GDP. The privatisation of state-owned enterprises (SOEs) and banks was finalised by 2004. Average economic growth from 1998 to 2008 was 5.2% per annum, and from 2011 to 2021 it was 2.8% a year (Credit Suisse 2019).

Unlike GDP, the wealth indicator gives an idea of market value of the assets owned by adult citizens of a country

4.2. Gospodarka po 1998 r.

Począwszy od 1998 r. Bułgaria przeszła najdłuższy okres ożywienia i wzrostu gospodarczego w całej swej historii od 1878 r. Ta dobra koniunktura przerwana była tylko przez krótką, 13-miesięczną recesję w 2009 r. Ludność odbudowała swe oszczędności pochłonięte wcześniej przez hiperinflację: w 1995 r. wskaźnik oszczędności prywatnych do PKB wynosił 52%; wiosną 1997 r. spadł do 11%; natomiast w pierwszym kwartale 2022 r. oszczędności stanowiły niemal 68% PKB. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych oraz banków została sfinalizowana w 2004 r. Tempo wzrostu gospodarczego w okresie od 1998 r. do 2008 r. wynosiło 5,2% rocznie, natomiast w okresie 2011 – 2021 2,8% rocznie (Credit Suisse 2019).

W przeciwieństwie do PKB, wskaźnik bogactwa (majątku), rozumianego zarówno jako środki pieniężne i kapi-

both as finance and as capital, and immovable or movable property.

In 2000, after restructuring, privatisation and embarking on the path to EU membership, Bulgaria began to reduce taxes in the spirit of John Stuart Mill's "General Principles of Taxation" (Mill 1909).¹³

The starting point of comparative average wealth, measured by Credit Suisse (2019) Global Wealth Reports as the market value of all assets per adult, in 2000 it was USD 3,839 per person in Bulgaria. By 2019, it was USD 42,685 – an increase of 1,112% (with a registered decline in 2009 and 2010). There is no other country with such an increase in national wealth in the OECD or Europe during that period. However, no clear-cut causality effect between the introduction of flat tax and wealth dynamics or the performance of the economy has been established.

The low starting point was one of the reasons for the remarkable growth of wealth in Bulgaria. The business cycle, plus conjectural and demographic factors, also contributed. Bulgaria started negotiations for EU accession in 1999 and joined the Union in 2007. Before that, in 2004, it became a NATO member. Thanks to the promising prospects (as well as domestic progress in observing the rule of law, plus privatisation and reforms in the business environment), between 2005 and 2008 Bulgaria ranked first in the world (after Hong Kong) in terms of FDI inflow relative to GDP (UNCTAD 2008, p. 13).¹⁴

Credit Suisse reports' statistics suggest that wealth growth was most significant from 2006 (USD 14.6 thousand) to 2007 (20.4 thousand) and continued to grow in the period after the 2009 recession.

Despite the rapid growth in wealth, Bulgaria (with USD 42.6 thousand) remains behind most European countries in wealth per adult: the average wealth for Europe in 2019 was 154 thousand USD. For Austria it was USD

tał, oraz ruchomości i nieruchomości, daje obraz wartości rynkowej aktywów znajdujących się w posiadaniu dorosłych obywateli danego kraju.

W 2000 r. po restrukturyzacji, prywatyzacji oraz wejściu na ścieżkę prowadzącą ku członkostwu w Unii Europejskiej, Bułgaria rozpoczęła proces obniżania podatków w duchu zdefiniowanych przez Johna Stuarta Mill'a „Ogólnych zasad opodatkowania” (Mill 1909).¹³

W punkcie wyjścia analizy porównawczej średniej wartości bogactwa (majątku) (jego pomiar dokonany został przez Credit Suisse w Globalnych raportach o bogactwie gospodarstw domowych, zob. Credit Suisse Global Wealth Reports 2019), zdefiniowanej jako wartość rynkowa wszystkich aktywów w przeliczeniu na jedną osobę dorosłą, w roku 2000 wynosiła ona w Bułgarii 3 839 dol. amer. per capita. W 2019 r. była to kwota 42 685 dol. amer., co oznacza wzrost o 1 112% (z odnotowanym wcześniej spadkiem w latach 2009 i 2010). Ani w OECD ani w Europie nie ma innego kraju, który osiągnął tak duży wzrost bogactwa w tym okresie. Jednakże nie stwierdzono istnienia jednoznacznego związku przyczynowego pomiędzy wprowadzeniem podatku liniowego, a wzrostem bogactwa gospodarstw domowych lub wynikami gospodarczymi kraju.

Jedną z przyczyn tak spektakularnego wzrostu majątku w Bułgarii była jego niska wartość w punkcie startu. Inne sprzyjające czynniki obejmują przebieg cyklu koniunkturalnego oraz różne uwarunkowania domyślne i demograficzne. Bułgaria rozpoczęła negocjacje akcesyjne z UE w 1999 r. i przystąpiła do Unii w 2007 r. Jeszcze wcześniej, w 2004 r., stała się członkiem NATO. Dzięki obiecującym perspektywom (jak również postępom w przestrzeganiu prawa oraz w prywatyzacji i reformach warunków prowadzenia działalności gospodarczej), w okresie pomiędzy 2005 i 2008 r. Bułgaria zajmowała pierwsze miejsce na świecie (za Hongkongiem) pod względem napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych mierzonych w odniesieniu do PKB (UNCTAD 2008, s. 13).¹⁴

13 According to Mill, a tax system is fair and efficient when: a) it „takes as little out of your pocket” (leaving as much disposable income – K.S.) as possible; b) taxes are clear, predictable and convenient to pay; c) penalties for non-payment are bearable and do not ruin the taxpayer; and d) inspections by the tax authorities shall be as infrequent and unobtrusive as possible.

14 See also comparative tables on pages 11 and 12; the report mentions Bulgaria 74 times in a positive context.

13 Według Mill'a system podatkowy jest sprawiedliwy i wydajny, gdy: a) „zabiera z twojej kieszeni tak mało, jak to tylko możliwe” (pozostawiając resztę jako dochód do dyspozycji – K.S.); b) podatki są jasne, przewidywalne oraz łatwe do zapłacenia; c) kary za niezapłacenie podatku są znośne i nie rujną podatnika; oraz d) kontrole skarbowe powinny być tak rzadkie i nieuciążliwe, jak to tylko możliwe.

14 Patrz również tabele porównawcze na stronach 11 i 12; w raporcie wymienia się Bułgarię 74 razy, zawsze w pozytywnym kontekście.

275 K; for Slovenia – USD 122.5 K; Greece – USD 96.1 K; Estonia – USD 78.5 K; Slovakia – USD 66.2 K; Czech Republic – USD 64.7 K; Croatia – USD 62.2; Poland – USD 57.9 K; Montenegro – USD 53.5 K; Hungary – USD 44.3 K; and for Romania – USD 43.1 K USD.

4.3. Design and peculiarities of the Bulgarian FT system (1998–2008)

The reduction and simplification of taxes started in 1998 and was finalised in 2008, when the flat tax on personal income was fixed at 10%.

The original version of the flat tax with a non-taxable allowance was discussed in 1997–2003, as noted above, together with similar initiatives in Slovakia and Poland (see: IME 1998).

The three think tanks at the heart of the reforms – the Institute for Liberal Studies in Slovakia, the Institute for Market Economics in Bulgaria, and the Institute for Private Enterprise and Democracy in Poland – launched a joint campaign entitled “Needs for Deregulation of the Tax System”. They believed that their respective country’s economy should tackle serious challenges to competition, the banking sector and public finance through integration with European and global markets. They agreed upon the following public policy objectives:

- Simplification of the tax system;
- Elimination of the disparities between taxes paid by individual groups of taxpayers;

Dane statystyczne raportów Credit Suisse wskazują, że wzrost bogactwa gospodarstw domowych był największy w okresie od 2006 r. (14,6 tys. dol.) do 2007 r. (20,4 tys. dol.), a trwał w okresie po recesji w 2009 r.

Pomimo dynamicznego wzrostu bogactwa Bułgaria pod względem wartości majątku przypadającej na jedną osobę dorosłą (z wartością 42,6 tys. dol.) plasuje się za większością krajów europejskich. Średnia wartość tego wskaźnika dla Europy w 2019 r. wynosiła 154 tys. dol.. W Austrii było to 275 tys.; w Słowenii 122,5 tys.; w Grecji 96,1 tys.; w Estonii 78,5 tys.; w Słowacji 66,2 tys.; w Czechach 64,7 tys.; w Chorwacji 62,2 tys.; w Polsce 57,9 tys.; w Czarnogórze 53,5 tys.; w Węgrzech 44,3 tys. i w Rumunii 43,1 tys.

4.3. Struktura i cechy szczególne bułgarskiego systemu podatku liniowego (1998–2008)

Obniżanie stawek i upraszczanie podatków rozpoczęto w 1998 r., a reformy te zakończono w 2008 r., gdy stawka podatku od dochodów osobistych ustalona została na poziomie 10%.

Jak stwierdzono wyżej, pierwsza wersja podatku liniowego z kwotą wolną od opodatkowania rozważana była w latach 1997–2003; podobne inicjatywy dyskutowane były w owym czasie w Słowacji i w Polsce (patrz: IME 1998).

Trzy niezależne instytuty badawcze będące siłą napędową projektowania tych reform: Instytut Studiów Liberalnych w Słowacji, Instytut Gospodarki Rynkowej (IME) w Bułgarii oraz Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym w Polsce, rozpoczęły wspólną kampanię pod hasłem „Musimy uprościć system podatkowy”. Eksperti tych *think-tanków* uważali, że gospodarki ich krajów powinny stawić czoła poważnym wyzwaniom w odniesieniu do konkurencji, sektora bankowego oraz finansów publicznych poprzez integrację w rynek europejskim i globalnym. Uzgodnili oni następujące cele polityki publicznej:

- Uproszczenie systemu podatkowego;
- Usunięcie dysproporcji w podatkach płaconych przez poszczególne grupy podatników;

- Restriction or elimination of the tax administration's flexibility in decisions on tax issues;
- Limitation of tax allowances, exemptions and other exceptions to the rule of the general character of the taxation system.
- Ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie uznaniowości administracji skarbowej w decyzjach w sprawach podatkowych;
- Ograniczenie ulg i zwolnień podatkowych oraz innych wyjątków od ogólnych zasad systemu podatkowego.

In 1998, the Slovak colleagues Juraj Renzko (from the Institute for Liberal Studies) and Jan Oravec (from the Hayek Foundation) presented their idea for reform to the relevant parliamentary committee. However, it was immediately blocked by populist politicians of the time. To make the plan a reality, Jan Oravec organised a Union of Taxpayers to advocate for change by convincing politicians and the public at large.

A representative public opinion poll by the IME (1998) found that in Bulgaria in 1997–1998 30% of business owners preferred a progressive tax with seven tax thresholds, 25% opted for five rates (i.e. the system of 1998), 19% considered it possible and necessary to introduce a two-step progressive taxation system, and only 25% supported a single rate of tax for all income categories. On the other hand, 50% of respondents wanted tax incentives and discounts.

A longer period of advocating for reform was of course needed. Oravec's idea to proceed via an association of taxpayers also did not take off.¹⁵ The campaign took more than ten years.

The idea finally took hold in Bulgaria in 2007 for corporations and 2008 for individual taxpayers. Ten years were devoted to persistent persuasion, supported by arguments, each of which was subject to comment and refutation. The original 1998 reform goals were further elaborated to achieve the following features of the new system:

W 1998 r. koledzy ze Słowacji Juraj Renzko (z Instytutu Studiów Liberalnych) i Jan Oravec (z Fundacji F.A. Hayeka) przedstawili na forum kompetentnej komisji parlamentarnej swoją koncepcję reformy. Jednakże ich idee zostały natychmiast zablokowane przez ówczesnych populistycznych polityków. W celu urzeczywistnienia planu reform, Jan Oravec założył Unię Podatników. Jej zadaniem było promowanie zmian poprzez przekonywanie polityków i całego społeczeństwa.

Reprezentatywny sondaż opinii publicznej przeprowadzony przez IME (1998) wykazał, że w Bułgarii w latach 1997–1998 30% przedsiębiorców preferowało podatek progresywny z siedmiostopniową skalą podatkową, 25% wybrało system z pięcioma stawkami (tzn. system istniejący w 1998 r.), 19% uważało, że możliwe i konieczne jest wprowadzenie systemu progresywnego z dwiema stawkami podatkowymi i tylko 25% respondentów poparło system podatkowy z jedną stawką dla wszystkich kategorii dochodów. Z drugiej strony, 50% respondentów opowiedziało się za zachętami i ulgami podatkowymi.

Oczywistym było zatem, że potrzebny jest dłuższy okres dla promowania reformy. Pomysł Jana Oravca, by zrealizować ten cel poprzez stowarzyszenie podatników zakończył się niepowodzeniem.¹⁵ Kampania trwała ponad dziesięć lat.

Omawiana koncepcja uzyskała w końcu w Bułgarii akceptację i stało to się w 2007 r. – dla przedsiębiorstw oraz w 2008 r. – dla osób fizycznych. Dziesięć lat poświęcono na wytrwałą kampanię przekonywania społeczeństwa popartą argumentami, z których każdy wywoływał komentarze i kontrargumenty. Pierwotne cele reformy z 1998 r. zostały bardziej doprecyzowane, co w ostatecznym wyniku doprowadziło do wypracowania systemu o następujących cechach:

¹⁵ After it was announced that such an association was to be formed, ministerial advisors and accounting companies registered three "taxpayers' unions".

¹⁵ Po ogłoszeniu planów utworzenia takiego stowarzyszenia, doradcy ministerialni oraz firmy księgowo zarejestrowały trzy „unie podatników”.

- **Simplification:** from 1990 to 2007 the five laws governing direct taxation became very complex; in 2007 they consisted of 180,000 words and were amended 84 times; during the hyperinflation of 1996 and early 1997 the tax regulations were amended, on average, 17 times per month (most often by executive orders of the finance minister or the prime minister, and were frequently amended before being published in the State Gazette);
- **Proportionality and equality:** social justice was understood in the Wicksellian sense, as equality before the law and as equal economic opportunity. The plan was for the latter to be achieved by broadening the tax base and increasing the amount of disposable income for all income categories, and by raising budget revenue through better and voluntary compliance;
- **Social acceptability:** the reform was to be designed to sustain and, if possible, improve the ability of the government to provide welfare services.
- **Uproszczenie:** w okresie od 1990 r. do 2007 r., pięć ustaw regulujących podatki bezpośrednie stało się niezwykle skomplikowanymi; w 2007 r. teksty tych ustaw liczyły 180 000 słów, i były nowelizowane 84 razy; w czasie hiperinflacji w roku 1996 i na początku 1997 r. przepisy podatkowe nowelizowane były średnio 17 razy w miesiącu (najczęściej na mocy rozporządzeń wykonawczych ministra finansów lub premiera i często podlegały kolejnej aktualizacji jeszcze przez publikacją w Dzienniku Ustaw);
- **Proporcjonalność i równe traktowanie:** sprawiedliwość społeczna rozumiana była w duchu K. Wicksella, jako równość wobec prawa oraz równość szans ekonomicznych. Według planu reformy, drugi z tych celów osiągnięty miał być poprzez poszerzenie bazy podatkowej i zwiększenie dochodów do dyspozycji dla podatników we wszystkich kategoriach dochodów, jak również poprzez zwiększenie przychodów budżetowych dzięki lepszemu i dobrowolnemu przestrzeganiu prawa;
- **Akceptacja społeczna:** projekt reformy miał zapewnić utrzymanie oraz – w miarę możliwości – poprawę zdolności władz publicznych do zapewnienia usług socjalnych.

The first reform plans focused on taxes on income in the narrow sense, and not on social security contributions. Learning from the experience of other countries, the reform designers added equal nominal rates of social contributions to a State Pension Fund and to private Universal Pension Funds (compulsory for those born after 1959).

The 10% rate of tax was determined by two sets of analyses: a) one that found that the effective tax paid by taxpayers for the period of 1990–2000 was between 12 and 13%, and b) the study of the price for tax avoidance mechanisms (forged invoices, misreporting of income, etc.), which found that the price accounted for approximately 10% of saved income. The plan was therefore given a more precise form – no non-taxable income, and a 10% tax on all pillars of income.

Pierwsze plany reformy koncentrowały się na podatkach dochodowych w wąskim znaczeniu i pomijały składki na ubezpieczenia społeczne. Jednak ucząc się z doświadczeń innych krajów projektanci reformy dodali równe nominalne stawki składek do Państwowego Funduszu Ubezpieczeń oraz prywatnych Powszechnych Funduszy Emerytalnych (w których udział był obowiązkowy dla wszystkich obywateli urodzonych po 1959 r.).

Stawka podatkowa w wysokości 10% ustalona została na podstawie wyników dwóch analiz: a) pierwszej, która wykazała, że efektywna stopa podatku zapłaconego przez podatników w latach 1990–2000 wynosiła między 12 a 13%, oraz b) badania kosztów stosowania mechanizmów uchylania się od opodatkowania (fikcyjne faktury, nieprawdziwe deklaracje dochodów, itp.), które wykazało, że koszt ten stanowił około 10% zaoszczędzonego dochodu. Dlatego też plan reformy przyjął bardziej precyzyjną formę: brak kwoty wolnej od opodatkowania i podatek według stawki 10% dla wszystkich rodzajów dochodów.

The advocacy pattern was unique to Bulgaria: besides publishing a monthly journal called "Flat Tax" mailed to all members of parliament and collecting signatures from professionals in economics, there was an initiative to calculate so-called Tax Freedom Days, etc., and from 2003 the IME started a to compile its own Alternative State Budget for the following year.

The alternative IME budgets were always compiled assuming retention of the volume and improvement in the efficacy of budget spending on all types of welfare; improvements in pension or healthcare systems were always part of the campaign. The draft budgets featured zero deficits and a universal 10% rate of tax (with no non-taxable allowance) on corporate and personal income. (Since the proposal for 10% social security contributions was not accepted, the alternative budgets after 2008 did not apply this rate to them.)

From 1997 to 2001 the wedge between the maximum and minimum marginal tax rate on personal income gradually narrowed: the five rates were reduced to firstly three and then two; from 1997 to 2000 the top rate was 40%, in 2001 it was 38%, and for 2002–2004 it dropped to 29%, ending with 24% by 2008. The lower marginal rate was gradually reduced to 10% (in 2002–2005), then pushed back up to 20% until 2008.

Bulgarian corporate tax reforms were opposed by the International Monetary Fund (IMF) but despite that the top rates were steadily reduced from 40.2% in 1997 by 2.5–4 percentage points annually. In 2004 the rate was unified to 19.5% (following the Slovak example) and then reduced to 15% in 2005–2006.

2006 was the year for lowering the social security burden on labour: the reduction was very significant, at 6 percentage points, from 42.7 to 36.7%, yet had no negative impact on labour tax revenues; the planned deficit of more than 6% did not materialise, and there was even a surplus. (The reform was supported by the EU Commission and IMF as a pro-competitive and pro-compliance measure.)

Charakterystyka działań promujących reformę była w Bułgarii specyficzna: oprócz publikacji miesięcznika „Podatek Liniowy”, rozsyłanego do wszystkich posłów do parlamentu, oraz zbierania podpisów zawodowych ekonomistów na znak poparcia reformy, pojawiła się również inicjatywa obliczania tzw. Dni Wolności Podatkowej, itp., a od 2003 r. IME regularnie przygotowywał swój własny „Alternatywny Budżet Państwa” na kolejny rok.

Owe alternatywne budżety IME zawsze były sporządzane przy założeniu zachowania wielkości i poprawy efektywności wydatków budżetowych na wszystkie rodzaje świadczeń socjalnych, a poprawa systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej zawsze były częścią kampanii informacyjnej. Projekcje budżetu oparte były na założeniu zerowego deficytu oraz uniwersalnej 10% stawki podatku (bez kwoty wolnej od opodatkowania) od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osobistych. (Biorąc pod uwagę, iż propozycja stawki 10% dla składek na ubezpieczenia społeczne nie została zaakceptowana, począwszy od 2008 r. alternatywne budżety nie stosowały tej stawki do tych należności publicznoprawnych).

W latach 1997–2001 klin pomiędzy maksymalną i minimalną krańcową stawką podatkową stopniowo się zmniejszała: początkowe pięć stawek najpierw zmniejszono do trzech, a następnie do dwóch. W latach 1997–2000 najwyższa stawka wynosiła 40%; w 2001 r. 38%; a w okresie 2002–2004 spadła do 29%, by osiągnąć wartość 24% w 2008 r. Niższa stawka krańcowa była obniżana stopniowo i doszła do 10% (w latach 2002–2005), a następnie została podwyższona do 20% w okresie do 2008 r.

Bułgarskim reformom opodatkowania dochodów przedsiębiorstw sprzeciwiał się Międzynarodowy Fundusz Walutowy, lecz mimo to najwyższe stawki były konsekwentnie obniżane z poziomu 40,2% w 1997 r. o 2,5–4 punktów procentowych rocznie. W 2004 r. stawkę ujednolicono na poziomie 19,5% (za przykładem Słowacji) i następnie obniżono do 15% w latach 2005–2006.

Rok 2006 był czasem obniżania obciążeń pracy składkami na ubezpieczenia społeczne: redukcja była bardzo znacząca, o 6 punktów procentowych, z 42,7% do 36,7%. Mimo że znacząca, to nie przyniosła jakiegokolwiek negatywnego skutku dla wielkości przycho-

In 2007 profit tax revenue jumped by 39% compared with the previous year, and was 27% above budgetary projections.

This experience allowed for a reduction in income profit tax to 10% from the beginning of 2008. Two prime motives were at play here: the socialist majority was pursuing an opportunity for higher budget revenues to finance welfare redistribution, and it was believed that higher disposable income would prevent emigration and may encourage return migration.

4.4. Effects on public finance and welfare

Besides the above-mentioned business cycle impacts on wealth and FDI, the flat tax reform had certain immediate and longer-term impacts on welfare and public finance.

Fiscal surpluses had been registered for most years since 1998. This allowed for a relatively fast reduction of the government's gross foreign debt of approximately 90% of GDP to below 30% by 2014–2015.

The lowered tax rates led to no loss in tax revenue for two reasons: part of the burden was shifted to indirect taxes, and the lower rates were accompanied by an increase in declared profits. This was true for all companies, Bulgarian and foreign alike, but especially for the latter. According to Jansky (2019) Bulgaria is the only country in the EU in which large international firms fully comply with the tax laws.

dów z tytułu podatków od pracy. Zaplanowany deficyt w wysokości ponad 6% nie zmaterializował się, a wystąpiła nawet nadwyżka. (Omawiana reforma była popierana przez Komisję Europejską oraz MFW jako instrument podnoszenia konkurencyjności oraz zwiększania dostosowania do prawa europejskiego.)

W 2007 r. przychody z tytułu podatku od zysków wzrosły skokowo o 39% w porównaniu z poprzednim rokiem i przekroczyły prognozy budżetowe o 27%.

To doświadczenie pozwoliło na obniżenie stopy tego podatku do 10% począwszy od 2008 r. Liczyły się tu dwa główne powody: socjalistyczna większość parlamentarna szukała okazji do zwiększenia przychodów budżetowych na finansowanie redystrybucji w ramach państwa socjalnego, a także panowało przekonanie, że wyższy poziom dochodów do dyspozycji zapobiegać będzie emigracji i może zachęcać obywateli, którzy wyemigrowali z Bułgarii do powrotu do kraju.

4.4. Wpływ na finanse publiczne i świadczenia socjalne

Oprócz wspomnianego wyżej wpływu cyklu koniunkturalnego na poziom bogactwa gospodarstw domowych i wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych, reforma wprowadzająca podatek liniowy miała pewne natychmiastowe i bardziej długofalowe skutki dla systemu opieki społecznej oraz finansów publicznych.

Kraj odnotował nadwyżki fiskalne dla większości lat począwszy od 1998 r. Pozwoliło to na względnie szybkie obniżenie publicznego długu zagranicznego brutto, stanowiącego w owym czasie około 90% PKB, do poziomu poniżej 30% PKB w latach 2014–2015.

Niższe stawki podatkowe nie przyniosły utraty przychodów z tytułu podatków z dwóch powodów: część obciążeń przesunięta została na podatki pośrednie, natomiast niższym stawkom podatkowym towarzyszyć zaczęły deklaracje wyższych zysków. Dotyczyło to wszystkich przedsiębiorstw, zarówno bułgarskich, jak i zagranicznych, lecz zwłaszcza tych drugich. Według Jansky'ego (2019), Bułgaria jest jedynym krajem w Unii

However, a new and unexpected challenge appeared after the reform: the surplus spending that was typically executed at the end of the year, and which was done in violation of public procurement procedures. It included generous 13th salaries and other bonuses for public sector employees, subsidies in support of state-owned companies, unreasonable funding for municipalities, and capital expenditure, etc.

To address this issue, in 2012 an amendment to the public finance act introduced fiscal rules stricter than those of the EU (a medium-term balanced budget target, 2% deficit allowance, and a public spending and general government debt ceiling of 40% of GDP); they were observed strictly until 2020–2021.

Indirect taxes have constituted a key source of budget revenue from the high inflation periods of the 1990s to the present day. Compared to Scandinavian and OECD average reliance on indirect budget revenue, above all from VAT, Bulgaria's fiscal balance is twice as dependent on such revenues. Bulgaria applies the very minimum European rates for excise duties. VAT was unified and kept flat at 20% in 1998 (the only exception being tourism services, taxed at 9%) and, again until the COVID-19 years, remained sector- and welfare neutral. In this situation, income taxes serve as an incentive to work and compete.

The low rates, the reduction in the number of taxes, simplified tax reporting and streamlined inspections have reduced the costs of tax compliance and created positive incentives for investment, fixed capital formation, raised productivity, and increased economic growth and wealth in the country as registered in Credit Suisse's annual wealth reports.

Europejskiej, w którym duże korporacje międzynarodowe w pełni przestrzegają prawo podatkowe.

Jednakże po wprowadzeniu reformy pojawiło się nowe i nieoczekiwane wyzwanie: dodatkowe wydatki realizowane zazwyczaj pod koniec roku, co stanowiło naruszenie zasad zamówień publicznych. Wydatki te obejmowały szczodre wypłaty trzynastej pensji oraz innych premii dla pracowników sektora publicznego, subsydia dla przedsiębiorstw państwowych, nieuzasadnione finansowanie przyznawane gminom oraz wydatki inwestycyjne, itp.

By zaradzić tym problemom, w 2012 r. dokonano nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która wprowadziła bardziej rygorystyczne reguły fiskalne niż obowiązujące wówczas w Unii Europejskiej (zrównoważony budżet w średnim okresie, deficyt nie wyższy niż 2%, oraz górny limit wydatków publicznych i całkowitego długu publicznego w wysokości 40% PKB). Reguły te były ściśle przestrzegane do lat 2020–2021.

Począwszy od okresów wysokiej inflacji w latach 1990. i aż do dziś, głównym źródłem przychodów budżetowych są podatki pośrednie. W porównaniu ze średnim udziałem przychodów z tego tytułu, przede wszystkim z podatku VAT, w krajach skandynawskich i OECD, budżet Bułgarii uzależniony jest od tych przychodów dwukrotnie bardziej. Bułgaria stosuje najniższe minimalne stawki unijne dla podatku akcyzowego. Podatek VAT został ujednoczony i jego liniowa stawka ustalona została na poziomie 20% w 1998 r. (jedynym wyjątkiem są usługi turystyczne, obciążone podatkiem 9%) i – ponownie – aż do lat pandemii COVID-19 pozostała neutralna sektorowo i dla dobrobytu społeczeństwa. W takiej sytuacji bodźcem zachęcającym do pracy i konkurowania stają się podatki dochodowe.

Niskie stawki, zmniejszenie liczby podatków, uproszczenie sprawozdawczości podatkowej oraz procedur kontroli skarbowej pozwoliło na obniżenie kosztów przestrzegania prawa podatkowego i stworzyło bodźce do inwestowania, tworzenia majątku trwałego, wyższej wydajności oraz szybszego wzrostu gospodarczego i wzrostu bogactwa gospodarstw domowych – jak pokazują coroczne raporty Credit Suisse.

On the negative side, however, the surplus spending gave the authorities room to manoeuvre in the redistribution of public funds, and policies for improving the business environment gradually faded away. The increased budget revenues, combined with the availability of EU transfers, tempted politicians to abuse public office. The proliferation of such abuse gave rise to attempts to control the judiciary and thus protect misdeeds in public procurement. After 2012, Bulgaria's ranking in all rule-of-law indices deteriorated to the level of the worst countries in Europe (and never improved). This combination eventually reduced the fixed capital formation rates from 32-37% of GDP when flat taxes were introduced to 20% on average after 2013. The level of annual FDI inflow shrank to around one tenth, but the share of accumulated FDI remained significant (above 71% of GDP in 2022). Average economic growth in 2013-2019 shrank to 2.5% of GDP per annum, half the average economic growth rates seen in 1999-2009.

The lowering of income taxes to 10%, accompanied with a positive business cycle and robust economic growth brought about more public revenue. But there was an unexpected side development: the increase in public revenue allowed for a postponing of reforms in the areas of pensions, healthcare and education. Budgetary transfers to the pay-as-you-go State Pension Fund have increased over threefold since 1998, while its deficit kept deteriorating while being financed by consolidated budget revenues (primarily by VAT revenues).¹⁶

On the whole, however, higher disposable income improved standard of living for the majority of citizens. According to EUROSTAT data on net annual earnings, different categories of taxpayers show an increase in income after taxation for practically all social groups, except for pensioners, and a portion of the Roma and ethnic Turks. For example, for a middle-income taxpayer without children, the increase in real income from 2011 to 2020 was 54%, but for one with a family of four and an income three times the average, the increase for the same ten years was 44%. Information from the National Revenue Agency of Bulgaria reveals that the group of

16 On top of everything mentioned, a series of Bulgarian governments failed to use the higher fiscal revenues for targeted social policies in order to improve conditions for certain vulnerable groups, such as pensioners (who lost savings in the years of hyperinflation), the Roma, or ethnic Turks.

Niemniej pojawiły się również negatywne zjawiska. Nadwyżka budżetowa, która się pojawiła, dała władzom publicznym pole manewru do redystrybucji środków publicznych, a polityki ukierunkowane na poprawę warunków do prowadzenia działalności gospodarczej stopniowo odeszły w cień. Wyższe przychody budżetowe, w połączeniu z dostępnością funduszy unijnych, stanowiły dla polityków zachętę do nadużywania urzędów publicznych. Gwałtownie rosnąca liczba przypadków takich nadużyć doprowadziła do prób kontrolowania wymiaru sprawiedliwości w celu ukrycia naruszeń w zamówieniach publicznych. Po 2012 r. pozycja Bułgarii w rankingach praworządności stawia ten kraj (niezmiennie) wśród najgorszych w Europie. Splot tych czynników ostatecznie doprowadził do obniżenia nakładów na środki trwałe z poziomu 32-37% PKB w chwili wprowadzenia podatku liniowego do średnio 20% począwszy od 2013 r. Roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych skurczył się do około jednej dziesiątej, ale wartość udziału skumulowanych BIZ pozostała wysoka (ponad 71% PKB w 2022 r.). W latach 2013-2019 średni wzrost gospodarczy obniżył się do poziomu 2,5% PKB rocznie, co stanowi zaledwie połowę tempa wzrostu obserwowanego w latach 1999-2009.

Obniżenie stawki podatków dochodowych do 10%, któremu towarzyszyły dobra koniunktura gospodarcza i dynamiczny wzrost gospodarczy, przyniosło wzrost przychodów budżetu państwa. Jednakże pojawił się również nieoczekiwany skutek uboczny: wyższy poziom przychodów budżetowych pozwolił na odroczenie reform systemu emerytalnego, systemu ochrony zdrowia i edukacji. Od 1998 roku transfery środków budżetowych do repartycyjnego Państwowego Funduszu Emerytalnego zwiększyły się trzykrotnie, podczas gdy jego deficyt cały czas pogłębiał się i był finansowany ze skonsolidowanych przychodów budżetowych (przede wszystkim z tytułu podatku VAT).¹⁶

Jednakże, w ujęciu ogólnym wyższe dochody do dyspozycji poprawiły poziom życia większości obywateli. Według danych EUROSTAT pokazujących roczne wynagrodzenia netto, różne kategorie podatników

16 Do wszystkich wymienionych wyżej czynników dodać należy, że kilka rządów bułgarskich nie wykorzystało wyższych wpływów z tytułu podatków na prowadzenie ukierunkowanych polityk społecznych, z myślą o poprawie warunków życia pewnych najsłabszych grup społecznych, takich jak emeryci (który utracili swe oszczędności w okresach hiperinflacji), społeczność Romów czy społeczność osób pochodzenia tureckiego.

taxpayers with incomes at the level of the minimum wage had decreased in size, while that of taxpayers with incomes at the conditionally determined average had grown the fastest, although the groups of those in all other income categories also grew in size.

At the same time it should be noted that Bulgaria's income tax of 10% is coupled with sizeable social security contributions, at 13.8% for employees and 19.2% for employers; the average tax wedge on labour is 43% (OECD 2022).

dysponują wyższym dochodem po opodatkowaniu we właściwie wszystkich grupach społecznych, z wyjątkiem emerytów oraz części społeczności romskiej i tureckiej. Na przykład dla nie posiadającego dzieci podatnika uzyskującego dochody na poziomie średnim, wzrost realnego dochodu w okresie 2011–2020 wyniósł 54%, a w przypadku rodziny czteroosobowej z dochodem stanowiącym trzykrotność średniej, realny wzrost dochodu na głowę w tej samej dekadzie wyniósł 44%. Z informacji publikowanych przez bułgarską Krajową Administrację Skarbową wynika, że grupa podatników z dochodem na poziomie płacy minimalnej zmniejszyła się, podczas gdy grupa podatników uzyskujących dochody na poziomie warunkowo ustalanego średniego wynagrodzenia powiększyła się najbardziej; wzrosła również liczba podatników we wszystkich pozostałych kategoriach dochodowych.

Jednocześnie odnotować należy, że stosowanemu w Bułgarii 10% podatkowi dochodowemu towarzyszą dość wysokie składki na ubezpieczenia społeczne, ustalone na poziomie 13,8% dla składek opłacanych przez pracowników oraz 19,2% dla składek opłacanych przez pracodawców; średnia wartość klina podatkowego dla wynagrodzeń wynosi 43% (OECD 2022).

Chapter 5: Conclusions

Rozdział 5. Wnioski

5.1. Bulgaria

Bulgaria's tax system has built-in features essential for tax compliance in all categories of taxpayer; it is simple and provides incentives to seek opportunities for achieving higher income. With regard to foreign taxpayers, a 2019 report (Jansky 2019) on effective tax rate for multinational firms, commissioned by the Greens in the European Parliament, found that of all EU Member States the statutory required taxes are only being paid in Bulgaria.

The tax system of Bulgaria works well in recessions, allowing for relatively flexible counter-cyclical policies, when revenues from corporate taxation decline.

Since tax simplification and base consolidation started in 1999–2000, and especially after the proportional tax reforms of 2007–2008, the budget registered sizeable surpluses, increased transfers to the State Pension Fund almost threefold, and doubled the amount of annual procurement on infrastructure. And the fiscal reserves helped weather the negative impacts of the 2009–2010 recession, covering lost savings resulting from the bankruptcy of a major bank (in 2014–2015, equal to 3% of GDP), and payment on a lost arbitration case (1.2% of GDP to ROSATOM in 2016).

5.1. Bułgaria

System podatkowy w Bułgarii posiada wbudowane elementy konieczne do tego, by podatnicy wszystkich kategorii przestrzegali przepisy podatkowe. System jest prosty i zawiera zachęty do poszukiwania możliwości osiągnięcia wyższych dochodów. W odniesieniu do podatników zagranicznych, raport z 2019 r. (Jansky 2019) zlecony przez Grupę Zielonych w Parlamencie Europejskim, a dotyczący efektywnej stawki podatkowej dla korporacji międzynarodowych, stwierdza, że wśród wszystkich państw członkowskich UE, ustawowe należności podatkowe uiszczane są w pełni jedynie w Bułgarii.

Bułgarski system podatkowy dobrze sprawdza się w czasie recesji, gdyż pozwala na prowadzenie w miarę elastycznych polityk antycyklicznych w okresach spadku przychodów podatkowych od dochodów przedsiębiorstw.

Od czasu działań upraszczających system podatkowy oraz konsolidujących bazy podatkowe rozpoczętych w latach 1999–2000, a zwłaszcza po reformach w latach 2007–2008 wprowadzających podatek proporcjonalny, budżet państwa odnotował znaczące nadwyżki, zwiększył transfery do Państwowego Funduszu Emerytalnego niemal trzykrotnie oraz podwoił kwotę zamówień publicznych na projekty infrastrukturalne. Ponadto, rezerwy fiskalne pozwoliły na złagodzenie negatywnych skutków recesji w latach 2009–2010, w postaci pokrycia utraconych oszczędności po upadku jednego z największych banków (co miało miejsce w latach 2014–2015, o wartości równej 3% PKB) oraz wypłaty odszkodowania zasądzonego w przegranej sprawie arbitrażowej (na rzecz ROSATOM w 2016 r., w wysokości 1,2% PKB).

Direct taxes, both personal and corporate, constitute a relatively small component of overall tax revenues, but the levels, expressed as share of GDP, are comparable to average OECD countries. The system relies on low rates, no non-taxable income allowance, and is uniformly applied over a very broad tax base. The efficacy of the system is well documented by the annual budget performance reports compiled by the Ministry of Finance.

5.2. Challenges of Flat Tax systems, tax wedges and the tax burden on workers

OECD statistics on member states' tax wedges reveal another regularity (see: OECD, Tax Wedge). The average tax wedge from 2000 to 2021 narrowed from 36.2 to 34.6% (and in Estonia from 41.3 to 38.5% – roughly by the same rate but from a higher level). An outlier in this OECD indicator among EU Member States is Hungary: its wedge shrank from 54.7 to 43.1% (remaining above the average). The story of Sweden is similar – with a drop from 50.1 to 42.6%.

The common pattern in EU/OECD members that attempted flat tax is that in the years they had FT, the tax wedge narrowed. Upon returning to some form of progressive taxation of income, the tax wedges rose up to above average OECD levels. With no radical tax reforms, Poland registered a decrease in the tax wedge from 40% in 2006 to 34.9% in 2021 (OECD, Tax Wedge).

The effect would be similar in jurisdictions with multiple flat taxes, for example Russia, where revenue from taxes such as export duties on natural resources (about 39% of total revenue in 2019) may compensate for the overall budget deficit or finance welfare, social aid or war.

More important, perhaps, is the tax wedge on low wage earners, as featured in EUROSTAT (see: Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour costs). The picture here is as follows:

Podatki bezpośrednie, zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych, stanowią stosunkowo niewielki składnik całkowitych przychodów z tytułu opodatkowania, lecz ich poziom mierzony jako udział w PKB jest porównywalny do średniej w krajach OECD. System ten opiera się na niskich stawkach, braku kwoty wolnej od opodatkowania oraz obejmuje bardzo rozległą bazę podatkową. Efektywność tego systemu jest dobrze udokumentowana w corocznych sprawozdaniach z wykonania budżetu przygotowywanych przez Ministerstwo Finansów.

5.2. Wyzwania związane z systemami opartymi na podatku liniowym, klinem podatkowym oraz obciążeniem podatkowym pracowników

Dane statystyczne OECD dotyczące klinów podatkowych w krajach członkowskich ujawniają jeszcze jedną cechę wspólną (patrz: OECD, Tax Wedge). W okresie od 2000 r. do 2021 r. średni klin podatkowy zmniejszył się z 36,2% do 34,6% (a w Estonii z 41,3% do 38,5%, czyli mniej więcej o ten sam rząd wielkości, lecz z wyższego poziomu). Krajem odnotowującym wartości znacznie odbiegające od typowych wartości tego wskaźnika OECD wśród państw członkowskich UE są Węgry: tu klin podatkowy zmniejszył się z 54,7% do 43,1% (utrzymując się powyżej średniej). Podobny trend widoczny jest w przypadku Szwecji, która odnotowała spadek z poziomu 50,1% do 42,6%.

Wspólną cechą tych krajów członkowskich UE/OECD, które próbowały wprowadzić podatek liniowy jest to, że w okresach jego stosowania klin podatkowy zmniejszał się. Natomiast po powrocie do takiej czy innej formy progresywnego opodatkowania dochodów, klin podatkowy w tych krajach wzrastał do poziomu przekraczającego średnią dla państw OECD. Z kolei Polska, która nie przeprowadziła radykalnych reform podatków, odnotowała zmniejszenie się klina podatkowego z 40% w 2006 r. do 34,9% w 2021 (OECD, Tax Wedge).

Podobny skutek zaobserwować można w jurysdykcjach stosujących systemy oparte na kilku podatkach liniowych, na przykład w Rosji, gdzie wpływy z podatków takich jak cła eksportowe od surowców naturalnych (około 39% całkowitych przychodów w 2019 r.) mogą kompensować ogólny deficyt budżetowy lub zostać wykorzystane do finansowania systemu opieki społecznej, pomocy socjalnej lub wojny.

- At flat tax introduction the tax wedge on these earners in Bulgaria was 35.1%; it held steady at 33.6% between 2011 and 2016, and since then has been 34.9%; for Bulgaria and Estonia, this indicator is similar to Poland (below 35%), but the indicator is higher for Romania (above 38%) and Hungary (decreasing from 48.3 to 43.2% after 2016);
- In Estonia it decreased from 39.2 to 33.9% in 2012–2021;
- In Hungary it fell from 47.9% in 2012 (the year of the flat tax reform) to 43.2% in 2021;
- Romania for the same period evidenced fall from 43.4 to 38.2%;
- In Sweden the tax-wedge decreased from 40.8 to 39.8%;
- The lowest tax wedges on low wage earners in 2021 were in Switzerland (20%), the USA (24.7%), Ireland (25%), the Netherlands (27.6%) and Iceland (28.2%), while the EU average dropped from 41.5% in 2013 to 39.2% in 2021.

Alternatively, in progressive tax jurisdictions, a policy option may be the authorities imposing low combined social security taxes while the treasury is compensated by the highest rates of personal income tax (as is the case in Denmark, which imposes the lowest social security contributions in the EU).

In terms of regression, a flat tax system with no non-taxable income allowance, such as the one in Bulgaria, is by and large free of the need to address the annual or cyclical dynamics of gross income. The concept of “elasticity of taxable income” is also not applicable to the narrow segment of personal or corporate income taxation.

In flat tax jurisdictions the direct taxes, both personal and corporate, constitute a relatively small component of overall tax revenues, but as share of GDP the levels are comparable to the average in OECD countries. The system relies on low rates, with no non-taxable income

Według danych EUROSTAT (patrz: Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour costs), chyba jeszcze bardziej istotny jest klin podatkowy dla osób o niskich zarobkach. Sytuacja w tym zakresie jest następująca:

- W chwili wprowadzenia podatku liniowego, klin podatkowy dla tej grupy pracujących w Bułgarii wynosił 35,1%; następnie w latach 2011 – 2016 utrzymywał się na stałym poziomie 33,6%, a w kolejnych latach na poziomie 34,9%; w przypadku Bułgarii i Estonii, wskaźnik ten jest podobny jak dla Polski (poniżej 35%), ale jest wyższy dla Rumunii (ponad 38%) i Węgier (gdzie po 2016 r. spadł z 48,3% do 43,2%).
- W Estonii klin podatkowy obniżył się w latach 2012–2021 z poziomu 39,2% do 33,9%.
- Na Węgrzech jego wartość spadła z poziomu 47,9% w 2012 r. (czyli roku wprowadzenia reformy podatku liniowego) do 43,2% w 2021 r.
- W tym samym okresie Rumunia odnotowała spadek z 43,4% do 38,2%.
- W Szwecji klin podatkowy zmniejszył się z 40,8% do 39,8%.
- W 2021 roku najniższy klin podatkowy dla grupy najniżej zarabiających był w Szwajcarii (20%), USA (24,7%), Irlandii (25%), Niderlandach (27,6%) i Islandii (28,2%), podczas gdy średnia wartość dla Unii Europejskiej spadła z 41,5% w 2013 r. do 39,2% w 2021 r.

Alternatywnie w jurysdykcjach stosujących opodatkowanie progresywne możliwą opcją polityczną jest zastosowanie przez rząd niskich łącznych składek na ubezpieczenia społeczne i uzupełnianie przychodów budżetowych wpływami z tytułu podatków dochodowych opłacanych według najwyższych stawek (jak ma to miejsce w Danii, która stosuje najniższe stawki składek na ubezpieczenia społeczne w całej UE).

Jeśli chodzi o regresję, to system podatku liniowego bez kwoty wolnej od opodatkowania, na przykład taki jaki obowiązuje w Bułgarii, w zasadzie nie wymaga działań

allowance. It is also applied uniformly over a very broad tax base, while government spending is financed by indirect tax revenue, especially VAT.

Countries with a “flatness” compromise, such as “zero” tax on a certain amount of income but a unified rate on income above that threshold, seem less stable. In almost all countries that have given up proportional levies on income (irrespective of whether corporate or personal), the motivation for revoking the system came from challenges in managing the pension systems, although the counter-flat reforms did not improve those systems and resulted in the restoration of tax-wedge levels from the time before the introduction of flat taxes.

The 2021 Index of Tax Burden on Global Workers found that: “flat tax regimes impose a fixed rate on income tax, but not other taxes: Social security rates in flat tax countries are, on the average, higher than in progressive taxation states; social contributions make up 77.6% of payroll taxes collected in flat tax countries (versus 65.9% in progressive systems)” (Rogers and Marques 2021).

przeciwdziałających rocznej lub cyklicznej zmienności dochodu brutto. Zastosowania do wąskiego segmentu opodatkowania dochodów osób fizycznych lub prawnych nie ma również pojęcie „elastyczności dochodu do opodatkowania”.

W jurysdykcjach stosujących podatek liniowy, podatki bezpośrednio, zarówno od dochodów osobistych, jak i dochodów przedsiębiorstw, stanowią stosunkowo niewielki komponent całkowitych przychodów z tytułu opodatkowania. Natomiast mierzone udziałem w PKB, są one porównywalne ze średnią dla krajów OECD. System ten opiera się na niskich stawkach i nie korzysta z kwoty wolnej od opodatkowania. Stosowany jest w sposób jednolity i do bardzo szerokiej bazy podatkowej, podczas gdy wydatki publiczne finansowane są z wpływów z tytułu podatków pośrednich, przede wszystkim podatku VAT.

Kraje, które przystąpiły na kompromis w zakresie „liniowości” podatku, stosując na przykład podatek zerowy do pewnej kwoty dochodu i jednolitą stawkę podatku od dochodu powyżej tego progu, wydają się mniej stabilne. W niemal wszystkich krajach, które odeszły od proporcjonalnego opodatkowania dochodu (niezależnie od tego, czy był to podatek PIT czy CIT), motywacją do powrotu do poprzedniego systemu wynikała z wyzwań związanych z zarządzaniem systemem emerytalnym. Niemniej reformy anty liniowe nie usprawniły tych systemów i doprowadziły do przywrócenia poziomego klina podatkowego z czasów sprzed wprowadzenia podatków liniowych.

Według Globalnego Indeksu Obciążenia Podatkowego Pracowników (*Index of Tax Burden on Global Workers*), edycja 2021 „systemy podatku liniowego nakładają stałą stawkę podatku od dochodów osobistych, lecz nie dla innych podatków; stawki składek na ubezpieczenia społeczne w krajach z podatkiem liniowym są w ujęciu średnim wyższe niż w państwach stosujących opodatkowanie progresywne. W krajach z opodatkowaniem liniowym składki na ubezpieczenia społeczne stanowią 77,6% podatków ściąganych od wynagrodzeń (w porównaniu z 65,9% w systemach progresywnych)” (Rogers i Marques 2021).

Chapter 6: General Conclusions

Rozdział 6. Ogólne wnioski

It seems impossible to prove that FT systems have been a key contributor to higher economic growth. However, it does seem that, if the social security contributions remain relatively stable and are financed by other tax revenues, they have a positive impact on fiscal performance and general welfare.

Also, in comparison to other countries, Bulgaria's experience proves that any tax system could be made a good deal simpler. But it also allows one to draw two important conclusions.

First, with all its positive aspects and the fortunate coincidence of the flat tax reforms with up-trends in the business cycle, favourable international conjuncture or political developments (such as Bulgaria's accession to the EU), these reforms are no substitute for the better functioning of institutions.

Second, it is possible that in countries with better functioning institutions, flatter and simpler taxes could yield better results.

Wykazanie, że systemy podatku liniowego są kluczowym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu gospodarczego wydaje się być niemożliwe. Wydaje się jednak, że pozytywny wpływ na stan finansów publicznych i ogólny dobrobyt kraju mają składki na ubezpieczenia społeczne wówczas, gdy pozostają względnie stabilne i są finansowane z wpływów z tytułu innych podatków

Ponadto, w porównaniu z innymi państwami, doświadczenia Bułgarii dowodzą, że każdy system podatkowy może być znacząco uproszczony. Pozwalają one również na wyciągnięcie dwóch doniosłych wniosków.

Po pierwsze, nawet uwzględniając wszystkie pozytywne aspekty takiego systemu oraz szczęśliwą zbieżność w czasie wprowadzenia reformy podatku liniowego z poprawą koniunktury gospodarczej, a także sprzyjające otoczenie międzynarodowe i korzystne wydarzenia polityczne (takie jak akcesja Bułgarii do Unii Europejskiej), reformy podatkowe nigdy nie zastąpią poprawy w funkcjonowaniu instytucji.

Po drugie, jest prawdopodobne, że w krajach z lepiej funkcjonującymi instytucjami, bardziej płaskie i prostsze podatki mogłyby przynieść lepsze rezultaty.

Annex / Aneks

Table 1. European and ex-Communist countries with a flat tax regime*
Tabela 1. Kraje europejskie i byłe kraje komunistyczne z systemem podatku liniowego*

Country Kraj	Tax rate (%) Stawka podatku (%)	Reform year Rok wprowadzenia systemu
Armenia	21	2020
Belarus / Białoruś	13	2009
Bosnia and Herzegovina** / Bośnia and Hercegowina**	10	2012
Bulgaria*** / Bułgaria***	10	2007, 2008
Estonia*** / Estonia***	20	1994
Georgia / Gruzja	20	2004
Hungary*** / Węgry***	15	2012
Kazakhstan / Kazachstan	10	2009
Kyrgyzstan / Kirgistan	10	2006
Moldova** / Mołdowa**	12%	2008
Mongolia	10	2007
North Macedonia** / Macedonia Północna**	10	2007
Romania*** / Rumunia***	10	2005
Tajikistan / Tadżykistan	12	2012
Turkmenistan	10	2005
Ukraine** / Ukraina**	19.5	2003
Uzbekistan	12	2020

Notes / Uwagi:

* Most countries in this table apply flat tax on labour and corporate income. Labour income tax is understood as tax on wage-income, excluding social security contributions (SSC).¹⁷ The table reflect the situation of November 2022. /

Większość krajów wymienionych w tabeli stosuje podatek liniowy od pracy oraz dochodów przedsiębiorstw. Podatek od dochodów z pracy rozumiany jest jako podatek od wynagrodzeń, z pominięciem składek na ubezpieczenia społeczne.¹⁷ W tabeli przedstawiono dane według stanu na listopad 2022 r.

** EU candidate countries. / Kraje kandydujące do UE.

*** EU member states. / Państwa członkowskie UE.

¹⁷ The SSC are typically taken into account in calculations of the overall tax burden on labour, along with various consumption taxes. / Składki na ubezpieczenia społeczne uwzględniane są zazwyczaj w obliczeniach całkowitych obciążeń podatkowych pracy, wraz z różnymi podatkami konsumpcyjnymi.

Table 2. European and ex-communist countries that used to have flat taxes (FT) but moved back to some form of progressive taxation (PT) on personal income

Tabela 2. Kraje europejskie i byłe kraje komunistyczne, które stosowały podatek liniowy, lecz powróciły do jakiejś formy progresywnego opodatkowania dochodów osobistych

Country Kraj	Year of FT reform Rok wprowadzenie podatku liniowego	Rate (%) Stawka (%)	End year of FT Ostatni rok stosowania podatku liniowego	New rates (%) Nowe stawki (%)
Albania / Albania	2008	10	2014	13; 23
Czechia / Czechy	2008	15	2021	15; 23
Iceland / Islandia	2007	22.75	2010	24.1; 33
Latvia* / Łotwa*	1997	25	2018	20, 23 and 31.4
Lithuania* / Litwa*	1995	33	2019	20; 27
Montenegro* / Czarnogóra*	2007	15	2022	9 ; 15
Russia / Rosja	2001	13	2021	13; 15
Serbia	2003	14	2020	10, 15
Slovakia / Słowacja	2004	19	2013	19 ; 25

Note / Uwaga:

*These countries were experimenting with different nominal tax rates in the period between reforms. /

Te kraje eksperymentowały z różnymi nominalnymi stawkami podatkowymi w okresach pomiędzy reformami.

Table 3. Bulgaria's reform milestones: 1989-2020
Tabela 3. Kamienie milowe reform w Bułgarii, 1989-2020

1989-1990		1989-1990	
Political and Economic Events	Reforms and contra-reforms	Wydarzenia polityczne i gospodarcze	Reformy i odwracanie reform
<p>29 May 1989 – Bulgarian Turks effectively expelled from the country, 300,000 leave¹⁸, severe labour shortages;</p> <p>10 November 1989 – change in the communist leadership;</p> <p>Non-communist political parties established or restored by December 1989;</p> <p>January – May 1990 – National Round Table (RT);</p> <p>The 1990 RT drafts changes in the communist constitution and bills to allow for free and fair elections, and monitors the amendment process by the communist legislature of the time;</p> <p>9 March 1990 – Bulgaria defaults on its foreign debt, at 160% of GDP;¹⁹</p> <p>10 June 1990 – first free post-communist elections;</p> <p>10 July 1990 Post-communist Constitutional Assembly is formed;</p> <p>30 Dec 1990 – first post-communist PM and government;</p> <p>GDP per capita declined from USD 10.18 K in 1987 to USD 8.3 K in 1990²⁰.</p>	<p>1 January 1989 – private firms allowed to be established;</p> <p>3 May 1989 – private banks allowed to be established on public credit (typically from the Central Bank but also from the State Savings Bank, a custodian of household savings)²¹.</p>	<p>29 maja 1989 r. – skuteczne wydalenie bułgarskich Turków; kraj opuszcza 300 000 osób tej narodowości¹⁸, pojawia się głęboki niedobór siły roboczej;</p> <p>10 listopada 1989 r. – zmiana w przywództwie partii komunistycznej;</p> <p>Ustanowienie lub przywrócenie niekomunistycznych partii politycznych w okresie do grudnia 1989 r.;</p> <p>Styczeń – maj 1990 r. – Krajowy Okrągły Stół;</p> <p>Okrągły Stół w 1990 r. przygotowuje projekt zmian w komunistycznej konstytucji oraz projekty ustaw umożliwiających wolne i uczciwe wybory; następnie monitoruje proces uchwalania nowelizacji konstytucji przez ówczesny komunistyczny parlament;</p> <p>9 marca 1990 r. – Bułgaria zaprzestaje obsługi długu zagranicznego, który wynosi 160% PKB¹⁹;</p> <p>10 czerwca 1990 r. – pierwsze post-komunistyczne wolne wybory;</p> <p>10 lipca 1990 r. – powstaje post-komunistyczne Zgromadzenie Konstytucyjne;</p> <p>30 grudnia 1990 r. – mianowanie pierwszego post-komunistycznego premiera i utworzenie pierwszego post-komunistycznego rządu;</p> <p>PKB na jednego mieszkańca spada z 10,18 tys. dol. amerykańskich w 1987 r. do 8,3 tys. w 1990 r.²⁰</p>	<p>1 stycznia 1989 r. – wprowadzenie swobody tworzenia przedsiębiorstw prywatnych;</p> <p>3 maja 1989 r. – wprowadzenie swobody tworzenia banków prywatnego na podstawie zezwolenia na udzielanego zazwyczaj przez Bank Centralny, ale także przez Państwową Kasę Oszczędności, prowadzącą rachunki oszczędnościowe gospodarstw domowych²¹.</p>

18 The communist authorities forcibly renamed the Turks, giving them non-Muslim names in the winter of 1984-1985, while com-

18 Stosując przymus, zimą 1984/1985 władze komunistyczne zmieniły imiona i nazwiska Turków, zastępując je imionami i naz-

1991	
Political and Economic Events	Reforms and contra-reforms
<p>4 January – the new Government officially takes office, the Assembly votes in its program;</p> <p>12 June – the New Constitution is adopted;</p> <p>Unemployment rate reaches 11.1%;</p> <p>13 October – general elections; democrats win and form a cabinet.</p>	<p>The program includes the liberalisation of prices and trade, the business sector, labour contracts and bank credit; adoption of a tax code, labour, privatisation and company laws (restoration of the Company Law that was repealed in 1948), with adoption of contemporary practice in procedures of starting a business, classification of business entities, of bankruptcy procedures and tax and statistical reporting, a law on and election of a new central bank board, etc.²²;</p> <p>After some preparation, reforms start on 1 March, with ~340% annual inflation (2/3 of which was concentrated in the first quarter); after May prices stabilise – monthly inflation is brought down to about 12%;</p> <p>State-owned enterprises are granted full autonomy.</p>

1991	
Wydarzenia polityczne i gospodarcze	Reformy i odwracanie reform
<p>4 stycznia – zaprzysiężenie nowego rządu, Zgromadzenie przegłosowuje wotum zaufania dla jego programu;</p> <p>12 czerwca – uchwalenie nowej konstytucji;</p> <p>Stopa bezrobocia sięga 11,1%;</p> <p>13 października – wybory powszechne; wygrana demokratów, którzy formują rząd.</p>	<p>Program obejmuje liberalizację cen i handlu, sektora przedsiębiorstw, umów o pracę oraz kredytów bankowych; przyjęcie ordynacji podatkowej, kodeksu pracy, ustaw dotyczących prywatyzacji oraz kodeksu spółek handlowych (przywrócenie kodeksu handlowego uchylonego w 1948 r.), wraz z przyjęciem nowoczesnych praktyk w zakresie zakładania działalności gospodarczej, klasyfikacji podmiotów gospodarczych, postępowania upadłościowego oraz sprawozdawczości podatkowej i statystycznej; przyjęcie ustawy o banku centralnym oraz wybór nowego zarządu banku centralnego, itp.²²</p> <p>Po okresie przygotowań, wdrożenie reform rozpoczęła się 1 marca, przy inflacji rocznej na poziomie ok. 340 % (z której 2/3 przypadło na pierwszy kwartał roku); po maju ceny stabilizują się – miesięczna inflacja zostaje obniżona do ok. 12%;</p> <p>Przedsiębiorstwa państwowe otrzymują pełną autonomię.</p>

munity leaders and intellectuals were detained before and after the operation. In early 1989 the Turks, supported by human rights activists and intellectuals, organised and rallied to reclaim their Turkish names.

- 19 This was the communist government's third default – this time before the London Club of private creditors; the previous defaults of 1960 and 1976 were before the Central Bank of USSR and Soviet controlled COMECON banks.
- 20 The source of GDP per capita data in the table is Maddison Project Database 2020, retrieved from Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/maddison-data-gdp-per-capita-in-2011us?tab=chart&country=BGR>; on inflation the source is IMF, retrieved from WorldData.info: <https://www.worlddata.info/europe/bulgaria/inflation-rates.php>.
- 21 The respective decree did not require repayment guarantees on the credit.
- 22 Actual reforms are very similar to those of 1989 Poland.

wiskami niemuzułmańskimi; przed i po przeprowadzeniu tej operacji internowały przywódców społecznych i intelektualistów. Na początku 1989 r. Turcy wspierani przez działaczy na rzecz praw człowieka i intelektualistów, zorganizowali się i domagali przywrócenia swoich tureckich imion i nazwisk.

- 19 Był to trzeci przypadek niewypłacalności rządu komunistycznego – tym razem wobec kredytodawców prywatnych z Klubu Londyńskiego. Poprzednie przypadki niewypłacalności miały miejsce w latach 1960 i 1976 wobec Banku Centralnego ZSRR oraz wobec kontrolowanych przez ZSRR banków RWPG.
- 20 Źródłem danych dotyczących PKB na mieszkańca jest tabela z bazy danych Maddison Project Database 2020, pobrana z portalu Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/maddison-data-gdp-per-capita-in-2011us?tab=chart&country=BGR>; źródłem danych dotyczących inflacji jest MFW, pobrane z WorldData.info: <https://www.worlddata.info/europe/bulgaria/inflation-rates.php>.
- 21 Stanowiący o tym zezwoleniu dekret nie wymagał gwarancji spłaty kredytów.
- 22 Podjęte wówczas reformy były bardzo podobne to tych realizowanych w Polsce w 1989 r.

1992-1994	
Political and Economic Events	Reforms and contra-reforms
<p>1992 – Bulgaria recognises all former Yugoslavian states, starts cooperation with NATO, and announces its intention to join the EU;</p> <p>30 December 1992 – the government fails a confidence vote; it is succeeded by a similar democratic cabinet, supported by ad hoc majorities in parliament;</p> <p>2 September 1994 – the PM resigns;</p> <p>18 October 1994 – a caretaker cabinet is appointed by the president;</p> <p>18 December 1994 – general elections, the Socialist (ex-communist) party wins 54% of seats in the parliament;</p> <p>GDP per capita falls further to USD 7.8 K in 1992, but picks up in 1993 and 1994 to USD 8.2 K;</p> <p>Inflation is 91.1% in 1992, 72.9% in 1993, and 96% in 1994;</p> <p>Unemployment rate: 1992 – 15.3%, 1993 – 16.3%, and 1994 – 12.8%.</p>	<p>Privatisation takes off;</p> <p>Restitution of land and confiscated urban and industrial estates proceeds faster;</p> <p>March 1994 – Bulgaria signs a debt-reducing deal with the IMF and London Club (with a 47% reduction of payments).</p>

1992-1994	
Wydarzenia polityczne i gospodarcze	Reformy i odwracanie reform
<p>1992 r. – Bułgaria uznaje wszystkie państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii, rozpoczyna współpracę z NATO i ogłasza deklarację przystąpienia do UE;</p> <p>30 grudnia 1992 r. – rząd przegrywa wotum zaufania; zastępuje go podobny gabinet demokratyczny popierany przez doraźnie formowane większości parlamentarne;</p> <p>2 września 1994 r. – Premier składa rezygnację;</p> <p>18 października 1994 r. – Prezydent powołuje rząd przejściowy;</p> <p>18 grudnia 1994 r. – wybory powszechne, Partia Socjalistyczna (byłych komunistów) wygrywa, obejmując 54% mandatów w parlamencie;</p> <p>PKB na jednego mieszkańca nadal spada, do 7,8 tys. dol. amer. w 1992 r., lecz w latach 1993- 1994 zaczyna rosnać, „osiągając wartość 8,2 tys. dol. amer.;</p> <p>Inflacja wynosi 91,1% w 1992 r.; 72,9% w 1993 r. i 96% w 1994 r.;</p> <p>Stopa bezrobocia: 15,3% w 1992 r.; 16,3% w 1993 r. i 12,8% w 1994 r.</p>	<p>Przyspieszenie prywatyzacji;</p> <p>Restytucja gruntów oraz skonfiskowanych nieruchomości miejskich i przemysłowych nabiera tempa;</p> <p>Marzec 1994 r. – Bułgaria podpisuje z MFW i Klubem Londyńskim porozumienie o redukcji zadłużenia (obniżenie kwoty do spłaty o 47%).</p>

1995–1997	
Political and Economic Events	Reforms and contra-reforms
<p>25 January 1995 – Socialist government is appointed by parliament;</p> <p>1996 – Bulgaria joins the WTO;</p> <p>1996 – inflation is 121% (in 1995 it was 62%), in 1997 – 1,058% but concentrated in the first two months of the year;</p> <p>1997 – GDP per capita falls back to USD 7.9 K;</p> <p>The unemployment rate grows to 12.5% in 1996 and 13.7% in 1997;</p> <p>Real monthly wage in February 1997 is USD 20, the average pension – USD 5; in March 1997, 37% of the population is in extreme poverty. September 1996 – February 1997 – mass protests triggered by high inflation and falling real incomes;</p> <p>12 February 1997 – the government resigns;</p> <p>12 February – 21 May 1997 – a caretaker cabinet runs the country;</p> <p>19 April 1997 – general election, democratic parties win 52% of seats;</p> <p>21 May 1997 – democratic and reformist government enters office and governs the country until July 2001²³.</p>	<p>The Socialist cabinet delays privatisation and moves to “support” state-owned enterprises (by then loss-making), and orders them (in May 1995) them not to make payments to the banking sector;</p> <p>The central bank resumes monetary expansion to support banks but cannot compensate for bank failures;</p> <p>In an attempt to counteract inflation, in September 1995 the government increases price controls from 10% of the consumer basket in 1992 to 54% at the end of 1995.</p>

1995–1997	
Wydarzenia polityczne i gospodarcze	Reformy i odwracanie reform
<p>25 stycznia 1995 r. – parlament powołuje rząd Partii Socjalistycznej;</p> <p>1996 – Bułgaria wstępuje do WTO;</p> <p>1996 – inflacja wynosi 121% (w 1995 r. wynosiła 62%); w 1997 – 1 058%, lecz koncentruje się w pierwszych dwóch miesiącach roku;</p> <p>1997 – PKB na jednego mieszkańca spada ponownie, do 7,9 tys. dol. amer.;</p> <p>Stopa bezrobocia rośnie do 12,5% w 1996 r., a następnie do 13,7% w 1997 r.;</p> <p>Realne miesięczne wynagrodzenie w lutym 1997 r. wynosi 20 dol. amer., a średnia emerytura – 5 dol. amer.; w marcu 1997 r. 37% ludności kraju żyje w skrajnym ubóstwie. Wrzesień 1996 r. – luty 1997 r. – masowe protesty wywołane wysoką inflacją oraz spadającymi realnymi dochodami;</p> <p>12 lutego 1997 r. – rząd składa rezygnację;</p> <p>12 lutego – 21 maja 1997 r. – władzę sprawuje rząd przejściowy;</p> <p>19 kwietnia 1997 r. – wybory powszechne, partie demokratyczne wygrywają 52% mandatów;</p> <p>21 maja 1997 – urząd obejmuje demokratyczny i reformatorski rząd i sprawuje władzę do lipca 2001 r.²³</p>	<p>Rząd socjalistów opóźnia prywatyzację i zaczyna „wspierać” przedsiębiorstwa państwowe (które w tym czasie utraciły rentowność); i wydaje dyspozycję (w maju 1995 r.), by nie regulowały zapadających zobowiązań wobec sektora bankowego;</p> <p>Bank centralny wznawia ekspansję monetarną, która na celu wsparcie banków, lecz nie jest w stanie zapobiec ich niewypłacalności;</p> <p>Podejmując próbę przeciwdziałania inflacji, we wrześniu 1995 r. rząd zwiększa kontrolę cen z 10% koszyka dóbr konsumpcyjnych w 1992 r. do 54% pod koniec 1995 r.</p>

23 This is the first government to serve a full term after 1990, and – if one excludes the period of 1944-1989 – the first cabinet to serve a full term since 1894.

23 Jest to pierwszy od 1990 r. rząd, któremu udaje się sprawować władzę przez pełną kadencję. Ponadto, z pominięciem okresu 1944-1989, jest to pierwszy rząd od 1894 r., któremu udaje się utrzymać władzę przez pełną kadencję.

1997–2020	
Events	Reforms and contra-reforms
<p>In 1997, Bulgaria applies for full membership in NATO, and in 1998 applies for membership in the EU, receiving accession status in 1999;</p> <p>2001–2013 – political stability, cabinets serve full mandates;</p> <p>Bulgaria eventually joins NATO in 2004 and the EU in 2007;</p> <p>After 2013 only one cabinet serves a full term;</p> <p>Inflation: in 1999 it drops to below 3%, while in 2002–2008 stands at approximately 7.5–8% (mostly due to FDIs); between 2009 and 2020 – around 2% per annum;</p> <p>Due to restructuring unemployment rises to 19.9% in 2001, but by 2008 is already down to 5.6%; it increases again in the aftermath of the recession to 12.9% in 2013, and gradually falls to 4–5% after 2019;</p> <p>The level of GDP per capita of 1987 (USD 10 K) is restored in 2003, and in 2019 reaches USD 19 K.</p>	<p>March 1997 – the central bank fixes the exchange rate, the interim government starts preparations for reforming it into a currency board – the statute is formally enforced in July 1997 (the exchange rate of the national currency against first the Deutsche Mark and then the Euro remains unchanged);</p> <p>March–April 1997 – the government arranges bridge loans to avoid default;</p> <p>1997–2001 – the cabinet returns to the reform package of 1991–1992: liberalisation of the economy; privatisation of SOEs (most privatised by 1998) and the banks (by 2001);</p> <p>By mid–1997 – fiscal discipline is reintroduced and strengthened (with low and controlled deficits and balanced budgets, allowing for foreign debt repayment);</p> <p>Subsequent parliaments and executives sustain and upgrade the direction of reforms (with minor exceptions on a micro level) until autumn 2020.</p>

1997–2020	
Wydarzenia polityczne i gospodarcze	Reformy i odwracanie reform
<p>W 1997 r. Bułgaria składa wniosek o pełne członkostwo w NATO, a w 1998 r. składa wniosek o członkostwo w UE, uzyskując status państwa kandydującego w 1999 r.;</p> <p>Lata 2001–2013 – okres stabilności politycznej, kolejne rządy sprawują swoje funkcje przez pełną kadencję;</p> <p>Bułgaria zostaje członkiem NATO w 2004 r. i Unii Europejskiej w 2007 r.;</p> <p>Po 2013 r. tylko jeden rząd sprawuje władzę przez pełną kadencję;</p> <p>Inflacja: w 1999 r. spada do poziomu poniżej 3%, a w okresie 2002–2008 r. utrzymuje się na poziomie około 7,5–8% (głównie dzięki bezpośrednim inwestycjom zagranicznym); w okresie 2009–2020 wynosi około 2% rocznie;</p> <p>Wskutek restrukturyzacji bezrobocie rośnie do 19,9% w 2001 r., lecz do 2008 r. spada do 5,6%; wzrasta ponownie w wyniku recesji do 12,9% w 2013 r., a następnie stopniowo spada do 4–5% po 2019 r.;</p> <p>W 2003 r. PKB na jednego mieszkańca wraca do poziomu z 1987 (10 tys. dol. amer.), a w 2019 r. osiąga wartość 19 tys. dol. amer.</p>	<p>Marzec 1997 r. – bank centralny wprowadza sztywny kurs walutowy, rząd przejściowy rozpoczyna przygotowania do przekształcenia go w izbę walutową (currency board) – jej statut wchodzi formalnie w życie w lipcu 1997 r. (kurs wymiany waluty krajowej względem marki niemieckiej, a następnie euro, nie ulega zmianie);</p> <p>Marzec–kwiecień 1997 r. – rząd organizuje kredyty pomostowe niezbędne dla uniknięcia niewypłacalności;</p> <p>1997–2001 – rząd powraca do pakietu reform z lat 1991–1992: liberalizacji gospodarki; prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (z których większość zostaje sprywatyzowana do 1998 r.) oraz banków (do 2001 r.);</p> <p>Do połowy 1997 r. ponownie wprowadzenie i wzmocnienie dyscypliny fiskalnej (niskie i kontrolowane deficyty oraz zrównoważone budżety, pozwalające na spłatę zadłużenia zagranicznego);</p> <p>Kolejne parlamenty i rządy utrzymują i poprawiają kierunek reform (z niewielkimi wyjątkami na poziomie mikro) do jesieni 2020 r.</p>

References / Bibliografia

Asen, Elke (2021). Insights into the Tax Systems of Scandinavian Countries (*Przegląd systemów opodatkowania w krajach skandynawskich*), Tax Foundation, February/luty 24.

Boer, Corina; Virgiliu Modriğan (2021). Efficient Redistribution (*Efektywna redystrybucja*), NBER Working Paper 27622: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w27622/w27622.pdf

Credit Swiss (2019). Global Wealth Report 2019 (*Globalny raport o bogactwie gospodarstw domowych 2019*), CS Research Institute,; <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>

Dimitrov, Veliko (2009). Cost of institutional harmonization in the ENP countries (*Koszty harmonizacji instytucjonalnej w krajach EPS*), CASE Network Studies & Analyses No. 388.

EUROSTAT, Annual net earnings (*Wynagrodzenia roczne netto*): https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_nt_net/default/table?lang=en, accessed on/dostęp: 22.11. 2022.

EUROSTAT, Tax rate on low wage earners: Tax wedge on labour costs (*Stawka opodatkowania osób o niskich zarobkach: Klin podatkowy na kosztach pracy*): https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_nt_tax_wedge/default/table?lang=en, accessed on/ dostęp: 28.12.2022.

Gorodnichenko, Yuriy; Jorge Martinez-Vazquez; Klara Sabirianova Peter (2008). Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia (*Mity i rzeczywistość reformy wprowadzającej podatek liniowy: Mikro szacunki dotyczące reakcji w postaci unikania opodatkowania oraz skutków dla wydatków socjalnych*), NBER Working Paper No. 13719, January/styczeń.

Gray, Cheryl; Tracey Lane; Aristomene Varoudakis (eds./red.) (2007). Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia (*Polityka fiskalna a wzrost gospodarczy: Lekcje dla Europy Wschodniej i Azji Centralnej*), Washington D.C., IBRD: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6883/411740REVIS01PUBLIC1June029102007.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Hall, Robert E.; Alvin Rabushka (2007). The Flat Tax (*Podatek liniowy*), Stanford, Hoover Institution: <https://www.hoover.org/research/flat-tax>

Hanke, Steve H.; Nicholas Krus (2012). World Hyperinflations (*Hiperinflacja na świecie*), CATO Working Paper No. 18, August/sierpień 15: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/hanke-krus-hyperinflation-table.pdf>

IME (1998). Needs for Deregulation of the Tax Systems in Central Europe: A Comparative Study (*Potrzeby deregulacji systemów podatkowych w Europie Środkowej: Studium porównawcze*), Institute of Market Economics, Sofia: <https://ime.bg/var/book/The-Need-for-Deregulation.pdf>

Ivanova, Anna; Michael Keen; Alexander Klemm (2005). The Russian flat tax reform (*Reforma wprowadzająca podatek liniowy w Rosji*), IMF Working Paper No. 05/16: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0516.pdf>

Janský, Petr (2019). Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU (*Efektywne stawki opodatkowania przedsiębiorstw międzynarodowych w UE*), The Greens/EFA Group, The European Parliament: https://www.wts.com/wts.de/publications/wts-tax-weekly/anhange/2019/2019_3_1_studie.pdf

Kopczuk, Wojciech (2010). Polish business flat tax and its effect on reported incomes (*Podatek liniowy od dochodów z działalności gospodarczej w Polsce i jego wpływ na deklarowane dochody*), IFS: <https://ifs.org.uk/events/521>

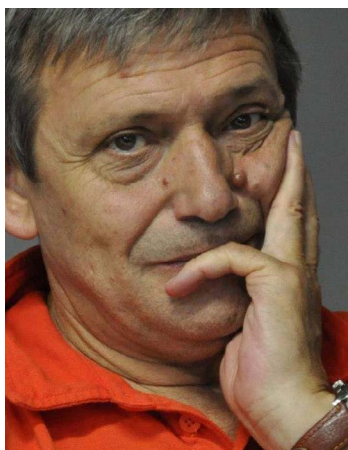
- Liptakova, Jana (2012). The end of Slovakia's flat tax (*Koniec podatku liniowego w Słowacji*), Slovak Spectator, December/grudzień: <https://spectator.sme.sk/c/20045435/the-end-of-slovakias-flat-tax.html>
- Mill, John Stuart (1909). On the General Principles of Taxation, Book V, Chapter II of the Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy (*O ogólnych zasadach opodatkowania. Księga V rozdział II Zasad ekonomii politycznej oraz niektórych jej zastosowań do filozofii społecznej*): https://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html?chapter_num=67#book-reader
- Nikolova, Dessislava; Petar Ganev (eds./red.) (2016). Flat Tax in Bulgaria: History, Introduction, Results (*Podatek liniowy w Bułgarii: Historia, wprowadzenie, rezultaty*), IME Sofia: <https://ime.bg/var/The-Flat-Tax-in-Bulgaria.pdf>
- OECD, Tax Wedge (*Klin podatkowy*), OECD DATA: <https://data.oecd.org/tax/tax-wedge.htm>, accessed on/ dostęp: 22.11.2022.
- OECD (2013). Russia: Modernizing the Economy (*Rosja: modernizacja gospodarki*), Paris, OECD: <https://www.oecd.org/countries/russia/Russia-Modernising-the-Economy-EN.pdf>
- OECD (2019). Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies (*Administracja skarbową 2019: Porównawcze zestawienie danych o gospodarkach OECD oraz innych gospodarkach zaawansowanych i wschodzących*), Paris: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en#page4
- OECD (2022). Reaching Out and Activating Inactive and Unemployed Persons in Bulgaria (*Docieranie do i aktywizacja osób nieaktywnych zawodowo lub bezrobotnych w Bułgarii*), Paris: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/7b91154a-en.pdf?expires=1654244756&id=id&accname=guest&checksum=497F04F731FFBE47340380FDF9C8FFCF>
- Our World in Data. GDP per capita in FT countries and Western Europe 1985 – 2018 (*PKB na jednego mieszkańca w krajach stosujących podatek liniowy i w Europie Zachodniej, 1985 – 2018*): <https://ourworldindata.org/grapher/gdp-per-capita-worldbank>, accessed on/dostęp: 22.11.2022.
- Pavelkova, Drahimira; Orkhan Nadirov; Bruce Dehning (2021). Taxes and Incentives to Work Under Flat and Progressive Systems in Slovakia (*Opodatkowanie i zachęty do podejmowania pracy w warunkach systemów opodatkowania liniowego i progresywnego w Słowacji*), Economics & Sociology, Vol. 14, No. 2: https://www.economics-sociology.eu/files/2E_995_Nadirov%20et%20al.pdf https://www.economics-sociology.eu/files/2E_995_Nadirov%20et%20al.pdf
- Remeta, Jan; Sarah Perret; Martin Jareš; Bert Brys (2015). Moving Beyond the Flat Tax – Tax Policy Reform in the Slovak Republic (*Podatek liniowy – i co dalej? Reforma polityki podatkowej w Republice Słowacji*), OECD Taxation Working Papers No. 22: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4rtzr3ws2-en.pdf?expires=1653639393&id=id&accname=guest&checksum=034E9274FAA4F96E668CE7A206B5F48E>
- Rogers, James; Nicolas Marques (2021). The Tax Burden on Global Workers. A Comparative Index (*Obciążenia podatkowe pracowników na świecie. Indeks porównawczy*), First Edition/Wydanie pierwsze, 2021, Institut Économique Molinari, Paris-Bruxelles: <https://www.institutmolinari.org/2021/07/18/the-tax-burden-on-global-workers-a-comparative-index-first-edition-2021/>
- Spiteli, Sharon (2003). Billions of euro needed for candidates to implement EU laws (*Państwa kandydujące potrzebują miliardów euro, by wdrożyć prawodawstwo UE*), EuObserver, January 23: <https://euobserver.com/eu-political/9110>
- Stenkula, Mikael (2014). Swedish Taxation in a 150-year Perspective (*Opodatkowanie w Szwecji w perspektywie 150 lat*), November/listopad, Nordic Tax Journal 2014(2): https://www.researchgate.net/publication/277907970_Swedish_Taxation_in_a_150-year_Perspective

Tang, Helena; Edda Zoli; Irina Klytchnikova (2000). Banking Crises in Transition Countries: Fiscal Costs and Related Issues (*Kryzysy bankowe w krajach przechodzących transformację: Koszty fiskalne i kwestie pokrewne*), World Bank Working Paper No. 2484.

Tupy, Marian L. (2003). EU Enlargement Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries (*Rozszerzenie UE: Koszty, korzyści i strategie dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej*), Policy Analysis No. 289, Cato Institute, 28 September/28 września: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa489.pdf>

UNCTAD (2008). World Investment Report (Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge) (*Raport o inwestycjach na świecie (korporacje międzynarodowe oraz wyzwania infrastrukturalne)*), New York and Geneva: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2008_en.pdf

Walczak, Jared (2022). States Inaugurate a Flat Tax Revolution (*Wybrane stany USA wkraczają na drogę rewolucji podatku liniowego*), Tax Foundation, 26 April/ 26 kwietnia: <https://taxfoundation.org/flat-tax-state-income-tax-reform/>



Krassen Stanchev

Krassen Stanchev is currently serving as a Senior Consultant and Regional Advisor for Central Asia at Pragma Corporation, holds a prominent role as a Member of the CASE Advisory Council. With a rich background in academia as an Associate Professor at Sofia University and a seasoned entrepreneur as the CEO of KC 2 Ltd., providing analytical and consulting services to private sector companies, Krassen brings a wealth of expertise to his advisory role. Notably, he is the founder and former Executive Director of the Institute of Market Economics (IME), Bulgaria's pioneering independent think tank focused on free-market principles. With a career spanning roles in regulation development and free-market reforms, Krassen Stanchev continues to play a vital role in shaping economic perspectives in the region.

Krassen Stanchev pełni funkcję Starszego Konsultanta i Doradcy Regionalnego ds. Azji Środkowej w firmie Pragma Corporation, odgrywa także istotną rolę jako Członek Rady Naukowej CASE. Z bogatym doświadczeniem akademickim jako profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Sofijskim oraz przedsiębiorca jako CEO firmy KC 2 Ltd., świadczącej usługi analityczne i doradcze dla przedsiębiorstw sektora prywatnego, Krassen wnosi szeroką wiedzę do swojej działalności doradczej. Jest założycielem i byłym dyrektorem wykonawczym Instytutu Ekonomiki Rynkowej (IME) – pierwszego niezależnego think tanku w Bułgarii, skoncentrowanego na zasadach wolnego rynku. Z doświadczeniem dotyczącym rozwijania regulacji i reformy wolnorynkowej, Krassen Stanchev odgrywa istotną rolę w kształtowaniu perspektyw ekonomicznych w regionie.

The List of Previous mBank – CASE Seminar Proceedings

Lista poprzednich publikacji w tej serii wydawniczej

Previous editions are available at

<http://www.case-research.eu/en/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

Poprzednie edycje dostępne pod adresem

<http://www.case-research.eu/pl/bre-bank-mbank-case-seminar-proceedings>

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

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

71. Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72. Reforma procesu stanowienia prawa
73. Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74. Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75. Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76. Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77. Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78. Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79. Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80. Integracja europejskiego rynku finansowego – zmiana roli banków krajowych
81. Absorpcja funduszy strukturalnych
82. Sekurytyzacja aktywów bankowych
83. Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84. Obligacje komunalne w Polsce
85. Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86. Ryzyko inwestycyjne Polski
87. Elastyczność i sprawność rynku pracy
88. Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej Szansa czy konkurencja dla Polski?
89. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90. SEPA – bankowa rewolucja
91. Energetyka–polityka–ekonomia
92. Ryzyko rynku nieruchomości
93. Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94. Reforma finansów publicznych w Polsce
95. Inflacja – czy mamy nowy problem?
96. Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97. Stan finansów ochrony zdrowia
98. NUK – Nowa Umowa Kapitałowa
99. Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100. Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101. Działalność antykryzysowa banków centralnych
102. Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103. Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104. Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105. Credit crunch w Polsce?
106. System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108. Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109. Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110. Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia

111. Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112. Gospodarka nisko emisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113. Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114. Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115. Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116. Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie
117. Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118. Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119. Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrzenie polityki kredytowej w spółkach–córkach w Polsce
120. Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121. Scenariusze energetyczne dla Polski
122. Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123. Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124. Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125. Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126. Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127. Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym
128. Polityczne korzenie kryzysów bankowych i ograniczonej akcji kredytowej
129. Długofalowe skutki polityki niskich stop i poluzowania polityki pieniężnej
130. Kryzysy finansowe w ujęciu historycznym i co z nich dla nas wynika / Lessons learned for monetary policy from the recent crisis
131. Skutki niekonwencjonalnej polityki pieniężnej: czego banki centralne nie uwzględniają w swoich modelach? / The effects of unconventional monetary policy: what do central banks not include in their models?
132. Czy w Europie jest za dużo banków? / Is Europe Overbanked?
133. Transformacja gospodarcza w Polsce w perspektywie porównawczej / The Polish Transition in a Comparative Perspective
134. Jak kształtowała się konkurencja w sektorze bankowym w Polsce i w Europie przed kryzysem i w okresie kryzysu / On Competition in the Banking Sector in Poland and Europe Before and During the Crisis
135. Ćwierć wieku ukraińskich reform: za mało, za późno i zbyt wolno / A quarter century of economic reforms in Ukraine: too late, too slow, too little
136. Korporacyjny rynek papierów dłużnych w Polsce: aktualny stan, problemy, perspektywy rozwoju / Corporate debt securities market in Poland: state of art, problems, and prospects for development
137. Unia Bankowa – gdzie jesteśmy / The Banking Union: State of Art
138. Bezpośrednie i pośrednie obciążenia polskich banków AD 2015. Próba inwentaryzacji i pomiaru niektórych z nich / New publication: An assessment of direct and indirect liabilities of Polish banks AD 2015
140. Stan i perspektywy rozwoju rynku funduszy private equity w Polsce / The condition of and prospects for the private equity funds market in Poland
141. Co dalej z systemem euro? / Rethinking the Euro system (w przygotowaniu)
142. Problem nieściągalności VAT w Polsce pod lupą / VAT non-compliance in Poland under scrutiny
143. Polityka gospodarcza i rozwój sytuacji makroekonomicznej na Węgrzech, 2010–2015 / Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010–2015
144. O wzroście gospodarczym w Europie, czyli niepewna perspektywa rozwoju krajów zachodnich / On Economic Growth in Europe, or, The Uncertain Growth Prospects of Western Countries

145. Katalońska gospodarka: kryzys, odbudowa i wyzwania dla polityki gospodarczej / The Catalan economy: Crisis, recovery and policy challenges
146. Polityka gospodarcza i otoczenie międzynarodowe, a stan finansów publicznych w Polsce. Scenariusze / Economic policy, the international environment and the state of Poland's public finances: Scenarios
147. Jak Komisja Europejska i kraje europejskie walczą z oszustwami VAT / How the European Commission and European countries fight VAT fraud
148. Kapitalizm oligarchiczny w Rosji: stagnacyjny ale stabilny / Russia's Crony Capitalism: Stagnant But Stable
149. Znaczenie imigracji zarobkowej dla gospodarki Polski / The Influence of Economic Migration on the Polish Economy
150. Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski / More for less: What tax system for Poland?
151. The Stupendous US Record Gets Suppressed / Zdumiewające karty amerykańskiej historii pozostają w ukryciu
153. Will Ukraine Be Able to Establish Real Property Rights? / Czy Ukraina będzie w stanie wprowadzić rzeczywiste prawa własności?
154. Thinking about pension systems for the 21st century: A few remarks based on the Polish example / Rozważania o systemie emerytalnym w XXI wieku: Kilka uwag na podstawie polskiego systemu
156. What's next for healthcare in Poland: diagnosis and prognosis / Co dalej z ochroną zdrowia w Polsce – stan i perspektywy
157. Is a Fiscal Policy Council needed in Poland? / Czy Rada Polityki Fiskalnej jest potrzebna Polsce?
158. Is Non-State Money Possible? / Czy pieniądź niepaństwowy jest możliwy?
159. Why do we need self-employed persons? Some economic reflections, mainly tax related ones / Po co nam samozatrudnieni? Refleksje ekonomiczne, głównie podatkowe
160. Financing for the Polish economy: prospects and threats / Finansowanie polskiej gospodarki: perspektywy i zagrożenia
161. Turning away from globalization? Trade wars and the rules of competition in global trade: Implications for the EU / Czy odwrót od globalizacji? Wojny handlowe oraz zasady konkurencji w światowym handlu. Implikacje dla UE
162. The European Union: State of play and prospects / Unia Europejska: stan i perspektywy
163. Estonian corporate tax: Lessons for Poland / Estoński CIT – lekcje dla Polski
164. Is a bubble inflating on Poland's housing market? / Czy na polskim rynku mieszkaniowym narasta bańka cenowa?
165. Is the economy doomed to a long recession? / Czy gospodarka jest skazana na długą recesję?
166. Why We Still Need Free Trade and Globalization / Dlaczego wciąż potrzebujemy wolnego handlu i globalizacji
167. The retirement age and the pension system, the labor market and the economy / Wiek emerytalny a system emerytalny, rynek pracy i gospodarka
168. Problems at Poland's banks are threatening the economy / Problemy banków zagrażają rozwojowi polskiej gospodarki
169. An outline of needed reforms for the healthcare system: What has the COVID-19 crisis changed? / Kierunki niezbędnych reform w ochronie zdrowia. Co zmienia kryzys wywołany pandemią Covid-19?
170. The Polish Deal: The economic consequences of the proposed new tax system / Polski Ład: Gospodarcze skutki proponowanych zmian w systemie podatkowym
171. Tax Challenges and Opportunities of the Growing Digital Economy / Wyzwania i możliwości podatkowe rozwijającej się gospodarki cyfrowej
172. The growing public debt and the associated risks / Rosnące zadłużenie państw i jego ryzyka
173. The role of crowdfunding in investment project financing in Poland / Miejsce crowdfundingu w finansowaniu projektów inwestycyjnych w Polsce
174. How to overcome the energy crisis in Poland? / Jak pokonać kryzys energetyczny w Polsce?