

## PODATEK LINIOWY – SZANSA DLA POLSKIEJ GOSPODARKI?

### 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest zabranie głosu w dyskusji na temat zastosowania podatku liniowego w polskich warunkach, przedstawienie argumentów zwolenników i przeciwników tej koncepcji, próba określenia wpływu tego podatku na sytuację ekonomiczno-społeczną kraju oraz znalezienie odpowiedzi na pytanie czy likwidacja progresji podatkowej w odniesieniu do dochodów osób fizycznych jest szansą dla rozwoju polskiej gospodarki?

Przedstawiona w 1998 roku przez Ministerstwo Finansów „Biała Księga Podatków” przekonywała o konieczności przeprowadzenia reformy podatkowej w Polsce. Krytyczna analiza sposobu opodatkowania dochodu osób fizycznych stała się pretekstem do przedstawienia propozycji wprowadzenia podatku liniowego (właściwie jest to liniowy podatek progresywny), którego cechą charakterystyczną jest to, że stawka podatkowa w stosunku do zwiększającej się podstawy opodatkowania pozostaje stała.<sup>1</sup> Wywołało to szeroką dyskusję wśród polityków, ekonomistów jak i w całym społeczeństwie.

Koncepcja podatku liniowego związana jest z osobą Milтона Friedmana, który przedstawił ją już w latach sześćdziesiątych w książce „Capitalism and Freedom”.<sup>2</sup> Twierdził on, że jednolita stopa podatkowa na dochody wyższe od progu zwolnień generowałaby większe dochody niż ówczesna, ociążała struktura podatkowa.<sup>3</sup> Co więcej, wprowadzenie podatku liniowego spowodowałoby wzrost dobrobytu podatników, którzy nie musieliby ukrywać swoich dochodów przed urzędami skarbowymi. Korzyści odniosłaby też gospodarka, gdyż względy podatkowe odgrywałyby znacznie mniejszą rolę w decyzjach o alokacji zasobów. Według Friedmana na takim rozwiązaniu straciliby jedynie prawnicy i urzędnicy publiczni, którzy zamiast wyszukaniem i likwidacją luk w prawie podatkowym mogliby zająć się czymś bardziej produktywnym.

---

<sup>1</sup> A. Gomułowicz, J. Małeckie, *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 2000, s. 89.

<sup>2</sup> M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1962, s. 174-176.

<sup>3</sup> M. Friedman, R. Friedman, *Wolny wybór*, Panta, Sosnowiec 1994, s. 296; pogląd dotyczy ówczesnego systemu podatkowego w Stanach Zjednoczonych.

## 2. Rola podatków w realizacji polityki budżetowej

Podatki dochodowe od osób fizycznych są podstawowym narzędziem redystrybucji dochodu narodowego, poza tym pozwalają realizować zasadę sprawiedliwości. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na problem dokładnego zdefiniowania tego terminu. Teoria ekonomii wyróżnia dwa pojęcia sprawiedliwości (równości): poziomą i pionową.<sup>1</sup> Równość pozioma oznacza identyczne traktowanie identycznych osób, natomiast równość pionowa – różne traktowanie różnych osób w celu zmniejszenia skutków przyrodzonych różnic. Akceptacja zasady równości poziomej jest powszechna. Inaczej jest w przypadku równości pionowej, której istota sprowadza się do zabierania bogatym i dawania biednym, czyli postępowania jak Robin Hood czy Janosik.

Redystrybucyjna działalność państwa ma na celu niwelowanie zbyt dużych, nie akceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych. Jej potrzeba wynika z dwóch względów:<sup>2</sup>

- altruistycznego: nie można dopuścić do sytuacji, w której społeczeństwo godzi się na to, by najbiedniejsza jego część głodowała, nie miała dostępu do ochrony zdrowia, czy szans zdobycia chociaż podstawowego wykształcenia;
- egoistycznego: zbyt duże zróżnicowanie dochodów ludności prowadzi do niepokojów społecznych. W tym wymiarze podatki są ceną jaką płaci się za spokój i bezpieczeństwo.

Naturą gospodarki rynkowej jest występowanie różnic dochodowych. Z jednej strony jednostki bardziej przedsiębiorcze są premiuwane za swe zdolności wyższym dochodem, z drugiej – mechanizmy rynkowe nie potrafią rozwiązać problemu ludzi upośledzonych, niezdolnych do pracy, którzy nie są w stanie radzić sobie sami.<sup>3</sup>

Progresja podatkowa powoduje, że jednostki o względnie wysokich dochodach łożą większe kwoty na działalność państwa, a jednostki najuboższe w zasadzie tylko korzystają z pomocy, nie partycypując w ponoszeniu kosztów. Widać więc, że redystrybucja zawsze dokonuje się czyimś kosztem (głównie ludzi bogatych). Problem jaki stoi przed władzami państwowymi sprowadza się do tego, czy priorytetem redystrybucji ma być efektywność gospodarowania, czy też sprawiedliwość społeczna.

Zakłada się, że wzrost efektywności gospodarowania możliwy jest do osiągnięcia przy niskich stopach podatkowych, z kolei idea sprawiedliwości pionowej wymusza progresję podatkową i spłaszczenie różnic dochodowych. Wprowadzenie podatku liniowego powoduje zawężenie możliwości korzystania z instrumentów podatkowych, wykorzystywanych w realizacji funkcji redystry-

<sup>1</sup> D. Begg, S. Fisher, R. Dornbush, *Ekonomia*, tom I, PWN, Warszawa 1993, s. 429.

<sup>2</sup> A. Krajewska, *Komu obniżyć podatki* [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, tom IV, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2001, s. 253.

<sup>3</sup> R. Milewski (red.), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 394.

bucyjnej polityki budżetowej państwa, pozostawiając w zasadzie wyłącznie instrumenty znajdujące się po stronie wydatków budżetowych.

W realizacji kolejnej, tj. stabilizacyjnej funkcji państwa, instrumenty podatkowe mogą być wykorzystane na dwa sposoby,<sup>4</sup> poprzez:

- tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury, wbudowane w system podatkowy;
- dyskrecjonalne regulowanie poziomu opodatkowania w zależności od sytuacji gospodarczej.

Dla przedstawianego w pracy zagadnienia istotny jest pierwszy z wymienionych sposobów. Jednym z instrumentów wykorzystywanych w konstrukcji automatycznych stabilizatorów koniunktury są podatki progresywne, które w okresie recesji mają za zadanie hamować spadek popytu globalnego, a w okresie ekspansji jego wzrost. Progresja podatkowa sprawia, że podczas recesji dochody ludności spadają wolniej od wpływów budżetowych, dzięki czemu dochód do dyspozycji obniża się wolniej niż dochód narodowy brutto. Z tego powodu spadek popytu globalnego jest mniejszy niż wynikałoby to z obniżenia się dochodu narodowego, co prowadzi do spowolnienia tempa spadku produkcji, zatrudnienia, a tym samym dochodu narodowego. Z kolei w okresie ożywienia koniunktury, które warunkuje wzrost dochodów, kwoty podatku odprowadzanego przez osoby fizyczne rosną szybciej niż ich dochód. Dzięki temu dochód do dyspozycji rośnie wolniej niż dochód narodowy, co hamuje popyt globalny i przeciwdziała powstawaniu presji inflacyjnej.

Wprowadzenie podatku liniowego zmniejsza skuteczność automatycznych stabilizatorów (w tym przypadku podatków), bowiem obciążenia podatkowe w tej sytuacji zmieniają się proporcjonalnie do zmian dochodu, co słabiej wpływa na chłodzenie lub pobudzanie gospodarki. W dyspozycji państwa pozostają więc tylko zasiłki dla bezrobotnych, czy programy pomocy dla rolnictwa.

### 3. Reforma podatkowa – Biała Księga Podatków

Mimo, że nowy system podatkowy, wzorowany na rozwiązaniach krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, funkcjonuje w Polsce od 1989 r., to uważany jest za wielce niedoskonały. Pojawiła się nawet opinia, że zespół obowiązujących przepisów podatkowych nie można nazwać systemem, jako że nie spełnia on podstawowych kryteriów: celowości, wewnętrznej spójności, logiki, przejrzystości.<sup>5</sup>

W odniesieniu do konstrukcji podatku dochodowego ludności wskazuje się na jego nadmierne skomplikowanie. Stan ten wynika między innymi z dużej liczby różnorodnych ulg. System ulg łagodzi progresję podatkową, jako

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1997, s. 56.

<sup>5</sup> *Biała Księga Podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998, s. 6.

że korzystają z niego przede wszystkim osoby o wysokich dochodach.<sup>6</sup> Wynika to między innymi z tego, że osoby najuboższe nie mają pieniędzy na ponoszenie wydatków objętych ulgami (ulga remontowa, budowlana, itp.), poza tym skomplikowany sposób rozliczania ulg powoduje, że część osób nie orientuje się z których odliczeń w danym roku może skorzystać. Niejasność i duży stopień komplikacji przepisów podatkowych powodują, że pojawiają się różnice w ich interpretacji. Niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w których urzędy skarbowe wydają sprzeczne decyzje. Niestabilność przejawia się w częstych modyfikacjach przepisów podatkowych. Wystarczy wspomnieć, że Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1992-1998 była zmieniana 30 razy, nic więc dziwnego, że niewiele przypomina pierwotną wersję.<sup>7</sup>

Słabości polskiego systemu podatkowego spowodowały, że Ministerstwo Finansów w ramach reformy podatkowej zaproponowało wprowadzenie jednolitej stawki w wysokości 22%. Nawiązano tym samym do koncepcji M. Friedmana, formułując podobne spodziewane korzyści likwidacji progresji podatkowej.

Według Ministerstwa Finansów wzrost aktywności gospodarczej spowodowany zwiększeniem skłonności przedsiębiorstw do inwestowania, poza impulsem do tworzenia nowych miejsc pracy, pozwoliłby utrzymać dochody budżetu państwa na odpowiednim poziomie. Oczekiwano, że wprowadzenie podatku liniowego wywoła dwa efekty: dynamiczny, związany ze wzmocnieniem bodźców do zwiększenia dochodów na drodze legalnej pracy i przedsiębiorczości (zakłada się, że spadek ciężarów podatkowych wyprowadzi część działalności gospodarczej z szarej strefy), oraz redystrybucji, który polega na zmianie względnych obciążeń podatników o różnych dochodach. Oczywiście większą wagę przypisuje się pierwszemu z efektów, ponieważ poprzez stałe oddziaływanie powinien on spowodować poprawę standardu życia społeczeństwa.<sup>8</sup>

W opracowanym kalendarium wprowadzania reformy połączono zmiany w podatku od osób fizycznych i prawnych. Docelowo podatek liniowy od osób fizycznych miał zacząć funkcjonować w roku 2000, natomiast w przypadku osób prawnych planowano obniżenie stawki do 22% w 2002 r. Liniowa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych, przy jednoczesnym zwiększeniu kwoty wolnej od podatku do 924 złotych, miała wpłynąć na obniżenie efektywnego obciążenia podatników o niskich i średnich dochodach (por. tabela 1).

<sup>6</sup> Przykładowo w 1997 r. z odliczeń skorzystało 38,8% podatników znajdujących się w pierwszym, 80,9% w drugim i 89,5% w trzecim przedziale dochodów. *Biała księga podatków*, op. cit., s. 20.

<sup>7</sup> Na wspomniane słabości polskiego systemu podatkowego wskazuje Ministerstwo Finansów w *Białej Księdze Podatków*, op. cit., s. 53; a także ekonomista EBOiR: N. Stern, *Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 42, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>8</sup> *Biała Księga Podatków*, op. cit., s. 64-65.

Tab. 1. **Proponowane kalendarium reformy podatku od dochodów osobistych**

Wyszczególnienie	1998	1999	2000	2001	2002
Stawki (w %)	19;30;40	22;32	22	22	22
Dochód zwolniony z opodatkowania (w PLN)	-	3600	4200	4200	4200
kwota wolna (w PLN)	336,00	792*	924*	924*	924*

\* Dla porównania z 1998 r. przeliczono dochód zwolniony z opodatkowania na kwotę wolną.

Źródło: *Biała Księga Podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.

Średnia efektywna stawka podatkowa w porównaniu do 1998 r. spadłaby o 1,7 pkt. procentowego. Na tym rozwiązaniu zyskaliby podatnicy z I i III przedziału (ponad 95% podatników w 1999 r.<sup>9</sup>), natomiast osoby znajdujące się w II przedziale w ujęciu efektywnym zanotowałyby stratę (tabela 2).

Tab. 2. **Obciążenie osób fizycznych podatkiem dochodowym przed i po wprowadzeniu podatku liniowego (w %)**

Dochód	System obowiązujący w 1997 r.		Proponowany system
	Ujęcie Nominalne	Ujęcie efektywne	Ujęcie nominalne i efektywne
I przedział	16,40	14,97	13,46
II przedział	21,59	18,26	19,53
III przedział	36,47	30,89	21,24
<b>Ogółem</b>	<b>19,24</b>	<b>17,13</b>	<b>15,30</b>

Źródło: *Biała Księga Podatków*, op. cit.

Taka konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w zamyśle Ministerstwa miała chronić najuboższych oraz stwarzać silniejsze bodźce do powiększania dochodów dla osób najlepiej zarabiających.

#### 4. Podatek liniowy w opinii społeczeństwa

Jak wiadomo, przedstawione propozycje nie zyskały akceptacji w kręgach politycznych i społecznych. Jak pokazują wyniki badań przeprowadzone przez COBOS w 1998 r. na ponad tysiącosobowej reprezentatywnej próbie aż 77% badanych akceptowało zasadę progresji podatkowej, natomiast tylko 17% opowiedziało się za podatkiem liniowym. W badaniu przeprowadzonym

<sup>9</sup> Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 1999 rok, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000, s. 4.

w 1999 r. przez A. Krajewską wynik był podobny – 71% było przeciwne opodatkowaniu liniowemu, 21% je popierało.<sup>10</sup> Poza tym badania te wykazały, że zwolennikami likwidacji progresji podatkowej są głównie osoby legitymujące się wyższym wykształceniem, które osiągnęły wysoki status społeczny i ekonomiczny.

Jednym z powodów niepowodzenia aplikacji reformy może być opór społeczeństwa przeciwko likwidacji ulg, co byłoby logicznym następstwem wprowadzenia podatku liniowego. Wspomniane już badanie A. Krajewskiej pokazało, że ponad 70% ankietowanych opowiadało się za utrzymaniem ulg związanych z kształceniem i ochroną zdrowia, ponad połowa – za ulgą remontową. Należy pamiętać, że ulgi są ważnym proefektywnościowym instrumentem polityki podatkowej państwa. Odpowiednia konstrukcja systemu ulg oddziałuje na postawy podatników, niejako mobilizuje ich do zachowań pożądanych dla rozwoju gospodarczo-społecznego, skłaniając do oszczędzania, zakupu obligacji, kształcenia się, czy rozwoju budownictwa. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy w polskich warunkach istnieją racjonalne przesłanki do rezygnacji z tych skutecznych instrumentów w zamian za obniżenie podatków wąskiej grupie najzamożniejszych Polaków?<sup>11</sup>

Również wśród polityków i ekonomistów zdania odnośnie wprowadzenia podatku liniowego w Polsce są podzielone. Stowarzyszenia pracodawców i biznesmeni popierają idee podatku liniowego, Bussines Centre Club propozycję przedstawioną w Białej Księdze Podatków, oficjalnie uznał za racjonalną i prorozwojową.<sup>12</sup> Wspomagają ich politycy Unii Wolności, którzy wystąpili z propozycją 18% podatku liniowego, jak również Platformy Obywatelskiej, którzy przedstawili swój projekt reformy podatkowej, proponując stawkę podatku liniowego na poziomie 15% z jednoczesną rezygnacją z kwoty wolnej. Ostatnia propozycja jest szczególnie kontrowersyjna, jako że kwota wolna jest wyrazem troski o zdolność płatniczą podatników. Troska ta zawarta jest między innymi w koncepcji ujemnego podatku dochodowego (*negative income tax*) M. Friedmana. Polega ona na przyznaniu dotacji podatnikom, których dochód nie przekraczałby określonej wartości progowej, w wielkości zależnej od stóp dotacji odpowiadających różnym wielkościom niewykorzystanych sum progowych.<sup>13</sup> W krajach Unii Europejskiej wysokość nie opodatkowanej kwoty uwzględnia czynniki cywilizacyjne, kulturowe, społeczne. Najczęściej określana jest kwotowo, lecz w niektórych krajach, np. w Portugalii odnosi się do płacy minimalnej (w 1996 r. wynosiła 71% jej wielkości).<sup>14</sup>

<sup>10</sup> A. Krajewska, *Podatek progresywny czy liniowy? Wskazania teoretyków i praktyka* [w:] *Społeczne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Key Text, Warszawa 1999, s. 83-84.

<sup>11</sup> A. Krajewska, *Komu obniżyć...*, op. cit., s. 259.

<sup>12</sup> Stanowisko przedsiębiorców w sprawie „Białej Księgi Podatków” z 7 września 1998, [www.bcc.org.pl](http://www.bcc.org.pl).

<sup>13</sup> M. Friedman, R. Friedman, op. cit., s. 166.

<sup>14</sup> A. Krajewska, *Podatek progresywny...*, op. cit., s. 78.

## 5. Potencjalny wpływ wprowadzenia podatku liniowego na polską gospodarkę

Najczęściej podawanym w mediach (także w Białej Księdze Podatków) rezultatem wprowadzenia podatku liniowego ma być tworzenie nowych miejsc pracy. Argumentuje się, że kiedy ludzie zaczną zarabiać więcej, ze względu na zmniejszenie obciążeń podatkowych (argumentacja szczególnie odpowiadająca zreszce pracodawców), „zaoszczędzone” pieniądze zainwestują w działalność gospodarczą (zakładając przedsiębiorstwo lub rozszerzając zakres działalności już istniejącego). Implikuje to konieczność zatrudnienia większej liczby pracowników, by sprostać potrzebom zwiększonej produkcji. Rozwiązanie na pierwszy rzut oka jest oczywiste. Problem pojawia się w momencie, kiedy wspomniane przedsiębiorstwa nie mogą wykorzystać swoich mocy produkcyjnych ponieważ nie otrzymują zamówień. Bodziec wywołany obniżeniem obciążeń podatkowych (przy założeniu że nadwyżka gotówki nie zostanie przeznaczona przez przedsiębiorcę na konsumpcję luksusową) przegrywa z barierą popytu. Nie zawsze bowiem barierą wzrostu gospodarczego stanowi zbyt niska skłonność do inwestowania. Może się bowiem okazać, że to wielkość popytu a nie inwestycji decyduje o tempie wzrostu<sup>15</sup> a tym samym o liczbie stworzonych miejsc pracy. Poza tym skłonność do inwestowania związana jest z wysokością bankowych stóp procentowych, a także z innymi czynnikami gospodarczymi. Ekonomia przedsiębiorstw formułuje zasadę, że kapitał obcy jest tańszy od kapitału własnego. Jeśli zasada ta sprawdza się w przypadku polskich przedsiębiorstw, to należałoby dążyć do obniżenia stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, gdyż taka decyzja powinna zwiększyć skłonność do inwestowania (oczywiście przy założeniu braku bariery popytu). Nie ma również pewności, czy podatnicy rozliczający się według II i III stawki faktycznie stworzą nowe miejsca pracy. Jest to bowiem grupa stosunkowo nieliczna (w 1997 r. 5,43% ogółu podatników, w 1999 r. 5,07%<sup>16</sup>). Poza tym nie ma informacji jaka część tej grupy to przedsiębiorcy, którzy faktycznie mogliby rozwijać działalność zatrudniając nowych pracowników, a ilu wśród nich jest przedstawicieli wolnych zawodów, menedżerów czy parlamentarzystów, którzy uzyskane dzięki obniżeniu obciążeń podatkowych dochody mogą przeznaczyć na konsumpcję importowanych towarów luksusowych. Ponadto obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych może wpływać (jeśli faktycznie istnieje taka zależność) na decyzje inwestycyjne wyłącznie małych i średnich przedsiębiorstw, które rozliczają się według zasad PIT, ponieważ tylko one odczułyby efekty wprowadzenia podatku liniowego.

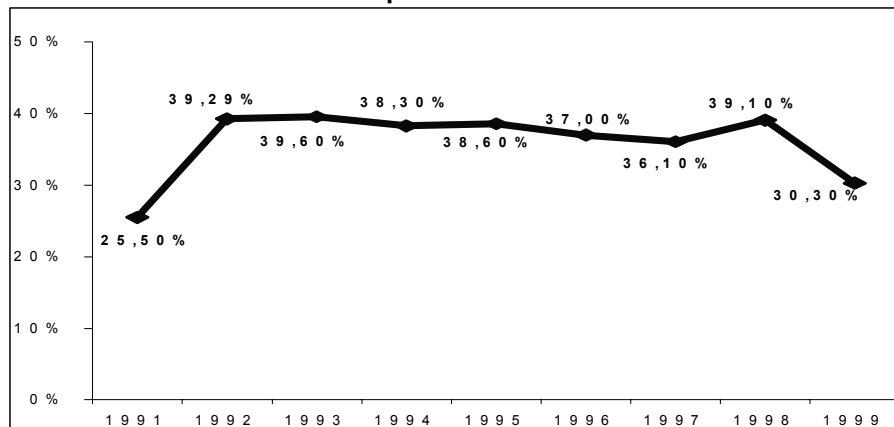
<sup>15</sup> Badania przeprowadzone przez INE PAN w 200 dużych przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych wskazują, że dla wielu z nich czynnikiem ograniczającym ich rozwój jest niedostateczny popyt (38,5% przedsiębiorstw, w których wprowadzono programy naprawcze oraz 27,2% nie objętych restrukturyzacją wskazywało na popytowe ograniczenia wzrostu produkcji). A. Krajewska, *Komu obniżyć...*, op. cit., s. 259.

<sup>16</sup> *Biała Księga Podatków*, op. cit., s. 30; *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 1999 rok*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000, s. 4.

Duże przedsiębiorstwa zainteresowane są bowiem wysokością stawek podatku CIT, według której rozliczają się z urzędem skarbowym, która de facto już jest liniowa (28%).

Wprowadzenie podatku liniowego z pewnością oddziaływałoby na sytuację budżetową. Z punktu widzenia finansów publicznych istotne jest, by w wyniku reformy nie zmniejszyły się wpływy do budżetu z tytułu podatku od dochodów osób fizycznych. Należy bowiem pamiętać, że wpływy z tytułu opodatkowania dochodu osób fizycznych stanowi znaczną część dochodów budżetowych (wykres 1).

Rys. 1. Procentowy udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach budżetu państwa w latach 1991-1999



Źródło: *Biała księga...*, op. cit.; *Rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1999, 2000.

Projekt Ministerstwa Finansów zakładał, że wzrost aktywności gospodarczej podmiotów dzięki obniżeniu ciężarów podatkowych spowoduje wzrost ich dochodów tak, że wpływy do budżetu osiągną pożądany poziom, a w dłuższej perspektywie mogą nawet być wyższe niż przed wprowadzeniem reformy. Przy obecnej sytuacji gospodarczej w Polsce, jak również na świecie, gdzie dynamika wzrostu maleje z roku na rok (dynamika PKB w Polsce wynosiła: 6,9% w 1997 r., 4,8% w 1998 r., 4,1 w 1999 r. i 4,0 w 2000 r.) mechanizm ten może po prostu nie zadziałać. Z kolei część ekonomistów twierdzi, że dla zapewnienia odpowiednich wpływów do państwowej kasy niezbędne okaże się podwyższenie podatków pośrednich.<sup>17</sup> Szybki wzrost udziału wpływów z podatków pośrednich notuje się głównie w krajach o niskiej wydajności podatkowej, gdzie istnieje rozwinięta szara strefa, a Polska zdaje się podążać w tym kierunku.

<sup>17</sup> A. Krajewska, *Komu obniżyć...*, op. cit., s. 259.



Rozwiązanie takie niestety najbardziej uderza w osoby niezamożne.<sup>18</sup> Poza tym można obawiać się, że obniżenie podatków osobom zamożnym spowoduje spadek dochodów budżetowych.<sup>19</sup> Chociaż podatnicy z II i III przedziału stanowią niewielki procent ogółu, to ich udział w dochodach budżetowych z tytułu podatku PIT jest znaczący (dla przykładu w 1997 r. wynosił 33% wpływów z tytułu podatku PIT, w 1999 r. 45,5%<sup>20</sup>).

## 6. Podatek liniowy w praktyce

Wśród polityków i ekonomistów można spotkać się z pytaniem, że skoro podatek ten jest tak doskonały, to dlaczego nie został wprowadzony w innych krajach?<sup>21</sup> Faktycznie prawie wszystkie kraje pozostają przy opodatkowaniu progresywnym i mimo, że widoczny jest trend w kierunku obniżania bezpośrednich obciążeń podatkowych, to ciągle stosuje się wiele stawek podatkowych (tabela 3).

Wśród krajów, które wprowadziły podatek liniowy znalazły się między innymi sąsiadujące z Polską Estonia, Rosja oraz Łotwa.

W Estonii liniowa stawka (*flat rate*) podatku od dochodów osób fizycznych (a także prawnych) w wysokości 26% obowiązuje od 1 stycznia 1994 r.<sup>22</sup> Zastąpiła ona progresję o stawkach 15, 24 i 33%.<sup>23</sup>

Na Łotwie od 1 stycznia 1997 r. podatnicy rozliczają się według stawki 25%. Przed jej wprowadzeniem dochód do wysokości 60000 łątów był opodatkowany stawką 25%, natomiast nadwyżka ponad tę kwotę – stawką 10%.

Tab. 3. **Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w wybranych krajach europejskich w roku 2001**

Kraj	Liczba stawek	Wysokość stawek opodatkowania (w %)
Austria	4	21; 31; 41; 50
Belgia	4	20; 26; 32; 38
Finlandia	5	14; 18; 24; 30; 37
Francja	6	8,25; 21,75; 31,75; 41,75; 47,25; 53,25
Grecja	5	5; 15; 30; 40; 42,5
Hiszpania	6	15; 20,17; 23,57; 31,48; 38,07; 39,6
Holandia	4	32,35; 37,6; 42; 52
Irlandia	2	22; 44

<sup>18</sup> J. Kropiwnicki, „Rzeczpospolita” z dnia 15.07.1998; S. Zwierzchlewski: *Dyskusja wokół podatku liniowego w Polsce – argumenty za i przeciw*, „Polityka Gospodarcza”, nr 3/2000, Warszawa 2000, s. 151.

<sup>19</sup> A. Krajewska, op. cit., s. 258-259.

<sup>20</sup> *Biała Księga Podatków*, op. cit., s. 30; *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych...*, op. cit., s. 9.

<sup>21</sup> J. Kropiwnicki, op. cit.

<sup>22</sup> P. Kalamae, *Taxation & Investment in Central and East European Countries*, Vol. V, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 2001.

<sup>23</sup> J. Kesti, *Estonia: Taxation of Companies and Individuals*, „European Taxation” Vol. 35 no. 6, IBoFD, Amsterdam 1995, s. 196.

Luksemburg	15	14; 16; 18; 20; 22; 24; 26; 28; 30; 32; 34; 36; 38; 40; 42
Portugalia	6	12; 14; 24; 34; 38; 40
Szwecja	2	20; 25
Wielka Brytania	3	10; 22; 40
Włochy	7	18; 24; 32; 39; 45

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kesti (red.), *European Tax Handbook*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 2001.

W Rosji liniowe opodatkowanie dochodów osób fizycznych wprowadzono niedawno, bo 1 stycznia 2001 r. Nie jest to jednak klasyczny podatek liniowy, ponieważ ustalono podział dochodów na trzy kategorie, opodatkowane według różnych stóp. Pierwsza z nich obejmuje większość dochodów, od których nalicza się 13% podatku. W pozostałych kategoriach rodzaje dochodów są wskazane enumeratywnie: w kategorii B znalazły się wygrane na loteriach, nagrody zdobyte w konkursach, wypłaty ubezpieczeniowe z tytułu dobrowolnych umów ubezpieczeniowych, odsetki od lokat bankowych (obłożone 35% podatkiem), natomiast kategoria C zawiera wpływy z tytułu otrzymanych dywidend oraz dochody osób nie mających stałego miejsca zamieszkania na terenie Rosji (30% stawka).<sup>24</sup> Rząd rosyjski zapowiedział, że stawka podatku liniowego pozostanie na niezmiennym poziomie, czym rozwiązał niepewność podatników, którzy obawiali się, że tak niska stawka miała skłonić ludzi do ujawnienia ukrywanych wcześniej dochodów, po czym – gdy to nastąpi – zostanie podniesiona. Nie należy dziwić się tym obawom pamiętając, że stawki podatku dochodowego od osób fizycznych były zmieniane cztery razy w ciągu ostatnich czterech lat.<sup>25</sup>

Trudno jest określić wpływ wprowadzenia podatku liniowego na gospodarkę tych krajów. W przypadku Rosji brak możliwości badawczych wynika ze zbyt krótkiego okresu funkcjonowania podatku liniowego (podobnie jest w przypadku Łotwy), mimo to można spotkać się z opinią, że wprowadzenie podatku liniowego było związane z problemami w sferze finansów publicznych związanych z niską ściągalsnością podatków.<sup>26</sup> Specyficzne cechy Estonii takie, jak wielkość, rozkład zaludnienia, czy dochodów, powodują, że nawet pozytywna weryfikacja teoretycznych podstaw podatku liniowego nie wyeliminuje wszystkich wątpliwości prezentowanych przez przeciwników tej koncepcji.<sup>27</sup> Oprócz tego trzeba wziąć pod uwagę fakt, że kryzys rosyjski z 1998 r. oddziałując na estońską gospodarkę z pewnością wpłynął negatywnie na oczekiwane rezultaty reformy podatkowej, prawdopodobnie oddalając je w czasie, dlatego nie wiadomo kiedy pojawią się pierwsze korzyści.

<sup>24</sup> J. Kesti (red.), *European Tax Handbook*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 2001, s. 503-506.

<sup>25</sup> A. Tafemer, *Tax reform – Act II*, "European Taxation" Vol. 41 no. 2, IBoFD, Amsterdam 2001.

<sup>26</sup> N. Stern, op. cit., s. 13.

<sup>27</sup> J. Jankowiak, *Gry i igraszki skrzydłowych*, „Rzeczpospolita”, 20 czerwca 1998.

Koncepcja podatku liniowego jest popularna szczególnie w Stanach Zjednoczonych, chociaż do tej pory nie została wykorzystana w praktyce. Silnie oddziaływała w latach osiemdziesiątych na politykę gospodarczą prezydenta R. Reagana, której ważnym elementem było znaczne obniżenie podatków i uproszczenie ich konstrukcji, w czym można doszukiwać się wpływu przedstawicieli ekonomii podaży jak A. Laffer, G. Gilder, czy I. Kristal.

W rezultacie w latach 1981-1986 doszło do redukcji krańcowych stawek i ich liczby tak, że w 1986 r. pozostały tylko dwie wynoszące 15 i 28%. Okres niskich stóp podatkowych nie trwał jednak długo, bo w 1990 r. zostały podwyższone, przy jednoczesnym zwiększeniu ich liczby. W 2001 r. w Stanach Zjednoczonych dochody ludności są opodatkowane według pięciu stawek: 15%; 28%; 31%; 36%; 39,6%. Oprócz podatku federalnego poszczególne stany mają prawo nakładania obciążeń lokalnych, z którego zazwyczaj korzystają. Podatki stanowe mają zwykle charakter progresywny, przy czym krańcowe stopy wahają się od 3% (Illinois) do 12% (North Dakota).<sup>28</sup>

Pomimo stopniowego odchodzenia od koncepcji podatku liniowego, w Stanach Zjednoczonych istnieją zwolennicy ciągle wierzący w jego zbawienny wpływ na gospodarkę. Należą do nich między innymi R. E. Hall i A. Rabushka z Uniwersytetu w Stanford, którzy zaproponowali już w 1981 r. wprowadzenie 19% stawki liniowej zarówno dla osób fizycznych jak i przedsiębiorstw. Utrzymują, że podatek federalny jest nieefektywny, niesprawiedliwy, niezrozumiały i skomplikowany, a jego koszty poboru są wyższe niż federalny deficyt budżetowy,<sup>29</sup> próbowali dokładnie ustalić ile kosztuje Amerykanów podatek federalny. Obliczyli, że bezpośrednie koszty związane z przestrzeganiem prawa podatkowego przekraczają 100 mld dolarów, planowana i konsultacji prawniczych 35mld. dolarów, a wypaczenia z tytułu inwestycji, powodujących straty w wytwórczości – również 100 mld dolarów.<sup>30</sup> Główna teza głoszona przez nich sprowadza się do tego, że podatek liniowy będzie bodźcem do zwiększenia wydajności gospodarki amerykańskiej, nie obciążającym osób o najniższych dochodach. Występuje bowiem (przynajmniej w Stanach Zjednoczonych) następująca prawidłowość: w wyniku obniżenia podatków rośnie udział wpływów od osób zamożnych w ogólnej sumie wpływów podatkowych.<sup>31</sup> Proponowana przez nich wysokość stopy podatku była uzasadniona wynikami obliczeń, których dokonali. Wykazały one, że właśnie stopa 19% jest neutralna wobec dochodów, to znaczy zgromadzi taką samą ilość pieniędzy co ówczesne podatki dochodowe od osób fizycznych i przedsiębiorstw. Poza tym istotnym elementem ich rozumowania jest niedopuszczenie do przekroczenia progu 20%, który stanowi według nich barierę psychologiczną.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> J. Kesti (red.), *European Tax*, op. cit., s. 671-673.

<sup>29</sup> R. E. Hall, A. Rabuska, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 14.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>31</sup> Zależność ta pojawiła się w związku z obniżeniem podatków w 1926 r. dokonanej przez sekretarza skarbu A. Mellona, w 1964 roku i w latach 80-tych za prezydentury R. Reagana; Ibidem, s. 60-64.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 154-156.

Dyskusja nad wprowadzeniem podatku liniowego toczy się również wśród ekonomistów holenderskich. Zwrócili oni uwagę na niedoskonałość obecnego systemu oraz wysokie koszty z nim związane.<sup>33</sup> Rozważając głosy zwolenników i przeciwników podatku liniowego przeprowadzono symulację wpływu podatku liniowego na system redystrybucji dochodu i wpływy budżetowe. Jej wyniki wskazują, że liniowa stopa wynosząca 27,7% byłaby neutralna wobec dochodów budżetowych z tytułu podatków, a jednoczesne podniesienie stawek Vat spowodowałoby wzrost dochodu budżetu o 4,3%. Taka stopa spowodowałaby relatywnie niewielkie zmiany redystrybucyjne, dla większości podatników oznaczałoby to możliwość zmiany dochodu o około 5%. Z drugiej strony wskazuje się, że związana z wprowadzeniem podatku liniowego likwidacja ulg może wywołać ekonomiczne konsekwencje wynikające ze zmiany zachowań obywateli, co z kolei może wpłynąć choćby na poziom oszczędności.<sup>34</sup>

## 7. Konkluzje

Wprowadzenie podatku liniowego w Polsce stale budzi kontrowersje, a większość społeczeństwa jest mu przeciwna. Prawdopodobnie dyskusje na ten temat będą trwały nadal i nie wiadomo, która opcja zwycięży.

W polskich warunkach konieczne jest przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy, co według zwolenników koncepcji będzie rezultatem wprowadzenia podatku liniowego. Nie ma jednak pewności, jak podatek liniowy wpłynie na dochody budżetowe. Co prawda istnieją optymistyczne prognozy,<sup>35</sup> ale nie można w tym przypadku pozwolić sobie na błąd, ponieważ na dalsze powiększanie deficytu budżetowego po prostu nas nie stać. Nie można także oprzeć się na doświadczeniach krajów, które wykorzystały w swoim systemie koncepcję podatku liniowego, ponieważ do tej pory nie ujawniły się skutki jego wprowadzenia. Pewne jest, że podatek liniowy wywołuje zmiany w redystrybucji, nie ma jednak dokładnych danych o skali przesunięć w dochodach między poszczególnymi grupami polskiego społeczeństwa, które byłyby wynikiem zastosowania tego podatku. Dominuje jednak pogląd, że dla rozkładu redystrybucji społecznej lepszy jest progresywny sposób opodatkowania.<sup>36</sup> Ponadto nie ma wątpliwości, że wraz z podatkiem liniowym musiałyby zostać zlikwidowana większość ulg, które pełnią istotną

<sup>33</sup> Koszty administracyjne obecnego systemu podatkowego wynoszą 4,8% wpływów z tytułu podatków. K. Caminada, K. Goudswaard: *The final tax reform? Effects of a flat rate individual income tax*, "European Taxation" Vol. 41 no. 2, IBoFD, Amsterdam 2001, s. 42.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>35</sup> Z danych Centrum im. Adama Smitha wynika, że po wprowadzeniu w 1998 roku 18% podatku liniowego dochody byłyby wyższe niż z ówczesnego podatku progresywnego. K. Jędrzejewska, *Liniowy czy progresywny*, „Rzeczpospolita”, 30 maja 1998.

<sup>36</sup> S. Zwierzchlewski, op. cit., s. 152. Opinię taką wyrażają również: S. Golinowska, „Rzeczpospolita”, 30 maja 1998; R. Bugaj, „Gazeta Wyborcza”, 10 sierpnia 1998; D. Rosati, „Gazeta Wyborcza”, 09 września 1998; M. Borowski, „Gazeta Wyborcza”, 22 września 1998.

rolę w koncepcji polityki społeczno – gospodarczej, a do których przywiązane jest społeczeństwo. Brak progresji wyklucza również możliwość zastosowania podatków w roli automatycznych stabilizatorów koniunktury, niwelujących wahania cyklu koniunkturalnego. Patrząc przez pryzmat wstąpienia do Unii Europejskiej należy stwierdzić, że proponowana reforma nie wynika z potrzeby harmonizacji polskiego prawa podatkowego z wymogami Unijnymi, ponieważ w odniesieniu do podatku od osób fizycznych zrezygnowano z jego ujednoczenia. Co więcej, rozwiązania w tym zakresie funkcjonujące w Polsce są podobne do stosowanych w innych krajach europejskich.

Podsumowując, należy stwierdzić, że propozycja wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osób fizycznych w Polsce budzi wiele wątpliwości w kręgach społecznych i wśród teoretyków ekonomii. Nie ma bowiem jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy takie rozwiązanie byłoby bodźcem do przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, a przedstawione w pracy rozważania prowadzą do wniosku, że podatek liniowy (szczególnie w obecnych warunkach) nie stanowi szansy dla polskiej gospodarki. Natomiast nie ma wątpliwości, że polski system podatkowy wymaga kompleksowej reformy, która powinna podążać w kierunku poszerzenia bazy podatkowej (co spowoduje wzrost efektywności systemu) przy jednoczesnym obniżaniu poszczególnych stawek oraz zmniejszeniu wydatków budżetowych.<sup>37</sup> Natomiast dyskusja na temat liniowego opodatkowania dochodów osobistych ludności dotyczy nie tyle kwestii obciążeń podatkowych, ile wizji roli państwa i jego interwencji w gospodarce narodowej.

#### Bibliografia:

1. Begg D., Fisher S., Dornbush R., *Ekonomia*, tom I, PWN, Warszawa 1993.
2. *Biała Księga Podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
3. Caminada K., Goudswaard K.: *The final tax reform? Effects of a flat rate individual income tax*, "European Taxation" Vol. 41 no. 2, IBoFD, Amsterdam 2001, s. 42.
4. Friedman M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago 1962.
5. Friedman M., Friedman R., *Wolny wybór*, Panta, Sosnowiec 1994.
6. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 2000.
7. Hall R. E., Rabuska A., *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
8. Jankowiak J., *Gry i igraszki skrzydłowych*, „Rzeczpospolita”, 20 czerwca 1998.
9. Jędrzejewska K., *Liniowy czy progresywny*, „Rzeczpospolita”, 30 maja 1998.

---

<sup>37</sup> N. Stern, op. cit., s. 14.

10. Kalamae P., *Taxation & Investment in Central and East European Countries*, Vol. V, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 2001.
11. Kesti J. (red.), *European Tax Handbook*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 2001.
12. Kesti J., *Estonia: Taxation of Companies and Individuals*, "European Taxation" Vol. 35 no. 6, IBoFD, Amsterdam 1995, s. 196.
13. Krajewska A., *Komu obniżyć podatki* [w:] *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, tom IV, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź 2001.
14. Krajewska A., *Podatek progresywny czy liniowy? Wskazania teoretyków i praktyka* [w:] *Společne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Key Text, Warszawa 1999.
15. Kropiwnicki J., „Rzeczpospolita” z dnia 15.07.1998; S. Zwierzchlewski: *Dyskusja wokół podatku liniowego w Polsce – argumenty za i przeciw*, „Polityka Gospodarcza”, nr 3/2000, Warszawa 2000.
16. Milewski R. (red.), *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1998.
17. Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1997.
18. Stern N., *Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?*, „Zeszyty BRE Bank – CASE” nr 42, Warszawa 1999, s. 7.
19. Taferner A., *Tax reform – Act II*, "European Taxation" Vol. 41 no. 2, IBoFD, Amsterdam 2001.