

Dyskusja na temat podatku liniowego toczy się w Polsce od dłuższego czasu. Zwolennicy tego rozwiązania przekonują, że jego wprowadzenie będzie szansą na podtrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i zmniejszenie rozmiarów szarej strefy. Zdaniem oponentów podatek liniowy przyniesie nadmierne rozwarstwienie dochodów, a także zagrażać będzie stabilności systemu finansów publicznych.

Piotr Russel

Podatek liniowy

IDEA PODATKU LINIOWEGO

Konceptję opodatkowania dochodów według jednolitej stawki, zaproponowali po raz pierwszy w 1981 r. dwaj ekonomiści z Instytutu Hoovera – R.E. Hall i A. Rabushka. Zakwestionowali oni tzw. pionową sprawiedliwość podatkową¹, polegającą na powszechnym stosowaniu kryterium zdolności płatniczej przy określaniu rozkładu obciążeń, co stanowi merytoryczną podstawę stosowania progresji podatkowej². Za podstawę sprawiedliwego rozkładu ciężarów podatkowych uznali tzw. sprawiedliwość poziomą, opierającą się na zasadzie proporcjonalnego obciążenia dochodów. Według ich propozycji wszystkie dochody miały być objęte jednolitą 19% stawką podatkową, z jednoczesnym przyjęciem stosunkowo wysokiej kwoty wolnej od podatku, której wysokość ulegałaby zwiększeniu wraz ze wzrostem liczby osób znajdujących się na utrzymaniu podatnika³. Wprowadzenie podatku liniowego miałoby na celu zmniejszenie stopnia złożoności systemu podatkowego (m.in. przez likwidację wielu ulg i zwolnień podatkowych), zmniejszenie obciążenia podatkami dochodowymi, jak również redukcję kosztów poboru podatku.

Zdaniem twórców koncepcji wprowadzenie podatku liniowego nie powinno przynieść negatywnych konsekwencji dla budżetu państwa, ze względu m.in. na ograniczenie szarej strefy czy zmniejszenie kosztów poboru podatków. Dodatkowo R.E. Hall i A. Rabushka argumentowali, że wprowadzenie podatku liniowego

spowoduje zdynamizowanie wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych przez znaczne zwiększenie bodźców do pracy, oszczędzania i inwestowania. Proponowana koncepcja obejmowała wprowadzenie jednolitej stawki zarówno w odniesieniu do dochodów osobistych, jak i podatków dochodowych płaconych przez spółki. Zakładała również likwidację podwójnego opodatkowania przez zniesienie opodatkowania dywidend i zysków kapitałowych⁴.

Od stworzenia koncepcji podatku liniowego upłynęło 27 lat. W tym czasie niektóre kraje zdecydowały się na implementację części rozwiązań zaproponowanych przez R. Halla i A. Rabushkę. Zdecydowana większość krajów stosuje jednolitą stawkę podatku dochodowego od osób prawnych. Nie zyskał natomiast powszechnej akceptacji m.in. postulat wyeliminowania podatku od dywidend czy zysków kapitałowych.

PROGRESYWNOŚĆ OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSOBISTYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Wspólną cechą opodatkowania dochodów osób fizycznych w większości krajów europejskich jest progresja podatkowa (zobacz mapka na s. 2). Nie jest ona jednolita, co odzwierciedla się w różnicach dotyczących⁵:

- liczby progów podatkowych,
- wysokości stawki najniższej i najwyższej,
- poziomu dochodów wolnych od opodatkowania.

¹ Zgodnie z tą zasadą im wyższe dochody osiąga podmiot, tym większe procentowo powinno być jego obciążenie.

² *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2008, s. 117–118.

³ R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998, s. 10.

⁴ *Ibidem*, s. 9

⁵ A. Krajewska, *Podatki. Unia Europejska. Polska. Kraje nadbałtyckie*, Warszawa 2004, s. 82.

Tab. 1. Stawki opodatkowania w wybranych krajach UE w latach 1975-2008 (w %)

Kraje	1975		1983		1989		1996		2000		2008	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Francja	5	60	5	65	5	57	10	54	9,5	54	5,5	40
Grecja	3	66	11	63	18	50	5	45	5	45	27	40
Hiszpania	15	62	25	60	25	65	17	47,6	15	39,6	24	43
Irlandia	26	77	4	80	35	58	26	48	24	46	20	41
Portugalia	4	80	22	56	16	40	15	40	14	40	10,5	42
Niemcy	22	56	30	60	19	53	19	56	25	51	15	45
Wielka Brytania	35	83	30	60	25	40	20	40	10	40	20	40
Włochy	10	72	18	68	10	50	10	51	18,5	45,5	23	43

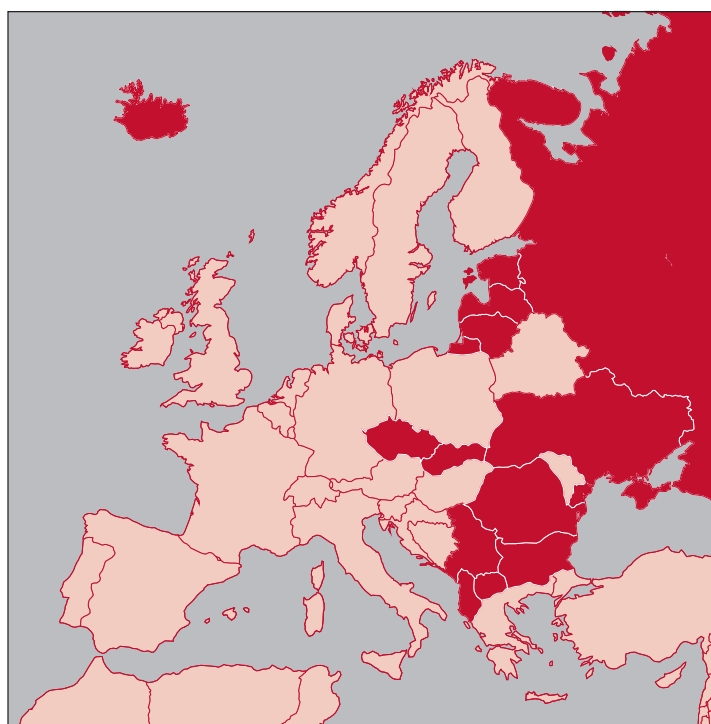
Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Krajewska, *Podatki. Unia Europejska. Polska. Kraje nadbałtyckie*, Warszawa 2004, s. 83 oraz *European Tax Handbook 2008*, J. Kesti (ed.), Amsterdam 2008.

Progresję podatkową najczęściej uzasadnia się potrzebą uwzględnienia zdolności płatniczej podatników oraz chęcią zmniejszenia dysproporcji w poziomie dochodów w społeczeństwie, a tym samym realizowania zasady sprawiedliwości. W krajach starej UE, zwłaszcza po II wojnie światowej, podatek dochodowy miał wyraźnie spełniać funkcję redystrybucyjną, polegającą na zmniejszaniu różnic dochodowych i majątkowych. Realizacja przyjętego w wielu krajach modelu państwa opiekuńczego sprawiła, że powszechne stało się przyjęcie progresywnego systemu opodatkowania dochodów, z wysokimi maksymalnymi stawkami opodatkowania oraz rozbudowanym systemem ulg i zwolnień. Jeszcze w połowie lat 70. XX wieku maksymalne stawki podatkowe sięgały (a nawet przekraczały) 80% (tab. 1). Impulsem do wprowadzenia istotnych zmian podatkowych w krajach europejskich stała się reforma amerykańskiego systemu podatkowego zapoczątkowana w 1981 r., której głównym elementem było radykalne obniżenie stawek, w szczególności tych najwyższych.

W Europie o znaczącym obniżeniu stawek podatkowych można mówić dopiero od początku lat 90. ubiegłego stulecia. Szczególnie duża redukcja krańcowych stawek opodatkowania dochodów nastąpiła w krajach, które miały najwyższe maksymalne stawki podatkowe. Uwarunkowania historyczne sprawiają, że wszystkie kraje tzw. starej UE nadal stosują progresywne opodatkowanie dochodów osobistych, przy czym wyraźnie można zaobserwować tendencję do zmniejszania progresywności przez spłaszczanie skali podatkowej (niwelowanie różnicy pomiędzy minimalną a maksymalną stawką), a także zwiększanie kwoty wolnej od opodatkowania.

Z kolei nowe kraje UE, które mają znacznie krótszą historię opodatkowania dochodów osobistych, przyjęły od początku bardziej nowoczesną konstrukcję, ze znacznie niższymi – w porównaniu z krajami starej UE – stawkami opodatkowania. W pięciu nowych państwach członkowskich UE obowiązuje opodatkowanie progresywne (Cypr, Malta, Polska, Słowenia, Węgry), w pozostałych wprowadzono podatek liniowy⁶ (zob. tab. 2). Obowiązuje on także w kilku innych krajach niebędących członkami UE.

⁶ W rzeczywistości występujący w większości nowych członków Unii Europejskiej podatek liniowy, ze względu na występującą w jego konstrukcji kwotę wolną, jest również podatkiem progresywnym – część dochodu nie jest bowiem opodatkowywana, a dochód przekraczający kwotę wolną jest opodatkowany według jednolitej stawki podatkowej.



- Kraje, które wprowadziły podatek liniowy
- Kraje, w których obowiązuje podatek progresywny

Źródło: <http://www.econweekly.com/2007/12/questioning-virtues-of-flat-income-tax.html> [dostęp: 3 lipca 2008 r.].

W krajach, które jako pierwsze wprowadziły podatek liniowy (Estonia, Litwa) i jednocześnie ustaliły jego stawkę na stosunkowo wysokim poziomie, można zauważyć tendencję do stopniowego obniżania stawki podatkowej – w Estonii z 26% w 1994 r. do 21% w 2008 r., a na Litwie z 33% w 1994 r. do 24% w 2008 r. Władze Estonii sukcesywnie zwiększają też kwotę wolną od podatku oraz planują dalszą, stopniową redukcję stawki podatkowej (do 18% w 2011 r.)⁷. Tylko Łotwa konsekwentnie od 1997 r. stosuje relatywnie wysoką stawkę opodatkowania dochodów osobistych – 25%.

⁷ Informacje ze strony internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxinv/welcome.do [dostęp: 7 maja 2008 r.].

Tab. 2. Stawki podatkowe oraz kwoty wolne od opodatkowania w krajach UE, które wprowadziły tzw. podatek liniowy*

Kraj	Rok wprowadzenia podatku liniowego	Stawki podatkowe (w %)			Wysokość podstawowej kwoty wolnej od opodatkowania w 2008 r.
		progresywne (w roku poprzedzającym wprowadzenie podatku liniowego)	liniowa (w roku wprowadzenia)	aktualnie obowiązująca	
Bułgaria	2008	20, 22 i 24	10	10	Zniesiono wszystkie ulgi prorodzinne i odliczenia podatkowe korzystne dla rodzin z dziećmi oraz kwotę wolną od podatku; kwota wolna od opodatkowania w wysokości 7920 lewów (ok. 4050 euro) przysługuje wyłącznie osobom niepełnosprawnym
Czechy	2008	12, 19, 25 i 32	15	15	24 840 koron czeskich (ok. 986 euro) ^{a)}
Estonia	1994	16 i 33	26	21	27 000 koron estońskich (ok. 1725 euro)
Litwa	1994	18 i 33	33	24	3840 litów (ok. 1112 euro)
Łotwa	1997	25 i 10 ^{b)}	25	25	960 latów (ok. 1376 euro)
Rumunia	2005	18, 23, 28, 34 i 40	16	16	3000 lei (ok. 812 euro), przy czym odliczenie nie przysługuje podatnikom, których dochód miesięczny przekracza 3000 lei (ok. 812 euro)
Słowacja	2004	10, 20, 28, 35 i 38	19	19	Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania uzależniona jest od wysokości minimum socjalnego (max 19,2-krotność minimum socjalnego). W 2008 r. max kwota wolna wynosi 98 496 koron słowackich, tj. ok. 3053 euro. Jeśli łączne dochody przekroczy 513 tys. koron, kwota wolna od podatku ulega stopniowemu zmniejszeniu.

* Przeliczenia na euro wg średniego kursu NBP z dnia 30 kwietnia 2008 r.

^{a)} Od 2006 r. w Czechach stosuje się bezpośrednie odliczenie od podatku.

^{b)} W latach 1995–1996 na Łotwie obowiązywał podatek degresywny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych ze strony internetowej Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxinv/welcome.do [dostęp: 30 kwietnia 2008 r.], W. Majerkiewicz, *Geografia podatku liniowego* <http://www.nbportal.pl/pl> [dostęp: 30 kwietnia 2008 r.] oraz *European Tax Handbook 2008*, J. Kesti (ed.), Amsterdam 2008.

Należy wyraźnie podkreślić, że sama wysokość stawki podatkowej nie przesądza o wysokości obciążeń z tytułu opodatkowania dochodów osobistych. Na przykład w Czechach w miejsce czterech stawek (12, 19, 25 oraz 32%) wprowadzono od 1 stycznia 2008 r. jednolitą stawkę opodatkowania w wysokości 15%. Jednakże wraz z przyjęciem stosunkowo niskiej nominalnej stawki podatkowej zmieniono sposób obliczania podstawy opodatkowania: aktualnie jest to tzw. wynagrodzenie „super-brutto”, tj. wynagrodzenie brutto powiększone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne opłacane przez pracodawcę (łącznie ok. 35% dochodu brutto). Dodatkowo wraz ze zmianą podstawy opodatkowania zniesiono możliwość wspólnego rozliczenia z małżonkiem i zmniejszono wysokość kwoty wolnej od opodatkowania.

W większości nowych członków Unii Europejskiej występuje wyraźna tendencja do zmniejszania progresywności opodatkowania dochodów osobistych. Odbywa się to poprzez:

- **przechodzenie kolejnych krajów na system jednolitej stawki podatkowej (Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Rumunia, Czechy oraz Bułgaria),**
- **zmniejszanie jednolitej stawki podatkowej z jednoczesnym stosowaniem kwoty wolnej od podatku (Estonia, Litwa),**
- **obniżanie maksymalnej stawki podatkowej w niektórych krajach stosujących progresywne opodatkowanie dochodów osobistych (Słowenia, Węgry⁸),**
- **zdecydowaną redukcję liczby progów podatkowych – w 2008 r. występują nie więcej niż trzy progi podatkowe, zaś w 2004 r. w niektórych krajach obowiązywało nawet pięć lub sześć progów (Słowenia, Malta).**

⁸ W Polsce obniżka maksymalnej stawki z 40 do 32% nastąpi od 1 stycznia 2009 r.

DYSKUSJA O PODATKU LINIOWYM W POLSCE

W Polsce po raz pierwszy propozycja jednolitej stawki podatkowej na poziomie 22% dla wszystkich dochodów z kwotą wolną od opodatkowania na poziomie 3,6 tys. zł rocznie pojawiła się w 1998 r. w *Białej Księdze Podatków*⁹. W 2001 r. Platforma Obywatelska zaproponowała w programie wyborczym jednolitą stawkę podatkową PIT na poziomie 15% od 2003 r. Ta koncepcja zakładała brak kwoty wolnej od podatku, co pociągałoby za sobą konieczność podwyższenia najniższych rent i emerytur oraz zasiłków społecznych w celu zrekompensowania najuboższemu straty spowodowanej zmianą przepisów podatkowych. W 2003 r. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w jednym z wariantów reformy podatku dochodowego zaproponowało zrównanie stawek PIT, CIT i VAT na poziomie 15,5%, a przedstawiony w tym samym roku projekt Rady Przedsiębiorczości zakładał wprowadzenie „powszechnego podatku dochodowego” o stawce 18% z kwotą wolną od podatku w wysokości 4 tys. zł, przy jednoczesnej likwidacji wszelkich ulg i przywilejów podatkowych¹⁰.

Propozycja Rady Przedsiębiorczości stała się inspiracją do podjęcia prac w rządzie, których efektem było obniżenie od 1 stycznia 2004 r. stawki CIT z 27 do 19% oraz wprowadzenie możliwości stosowania jednolitej (19%) stawki przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Od tego momentu w Polsce dyskusja wokół podatku liniowego dotyczy *de facto* podatku od dochodów osobistych.

Wśród innych koncepcji zmian w zakresie opodatkowania dochodów osobistych należy wyróżnić:

⁹ Dokument powstał w Ministerstwie Finansów w roku 1998 i zawierał analizę ówczesnego systemu podatkowego wraz z propozycjami zmian.

¹⁰ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 408.

- Ofertę Programową Partii Demokratycznej opracowaną przez J. Hausnera, która zakładała wprowadzenie jednolitej stawki podatku VAT, CIT i PIT na poziomie 19% z równoczesną ulgą prorodzinną chroniącą najuboższych i rodziny wielodzietne,
- projekty reform podatkowych Centrum im. Adama Smitha oraz Instytutu Sobieskiego, które zakładały m.in. całkowitą likwidację podatku PIT i CIT oraz składek ZUS¹¹,
- koncepcję konsolidacji obciążeń z tytułu PIT i składek ubezpieczeniowych, zaproponowaną przez zespół Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej¹².

Mimo że żadna z wymienionych koncepcji nie doczekała się realizacji, w ostatnich latach widać tendencję do zmniejszania progresji podatkowej. Odbywa się to poprzez podwyższenie w okresie 2007–2008 wysokości progów podatkowych, a od 1 stycznia 2009 r. wprowadzenie dwóch stawek podatkowych (18 i 32%) zamiast aktualnych trzech (19, 30 i 40%). Tak więc w 2009 r. nastąpi zmniejszenie progresji podatkowej zarówno dla podatników znajdujących się w drugim przedziale skali podatkowej (tj. tych, których dochody w 2008 r. mieszczą się w przedziale 44 490 zł – 85 525 zł), jak również podatników, którzy osiągają dochody przekraczające trzeci próg skali podatkowej – tj. kwotę 85 525 zł¹³.

Wrz z wygranymi przez PO wyborami parlamentarnymi w 2007 r. na nowo odżyła w Polsce dyskusja na temat wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osobistych. Czy jego implementacja rzeczywiście stwarza szansę na podtrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz redukcję rozmiarów szarej strefy? Wydaje się, że zbyt dużą wagę przypisuje się roli, jaką mogłaby odegrać jednolita stawka opodatkowania dochodów osobistych. Należy bowiem pamiętać, że już obecnie ok. 95% podatników płaci podatek według jednolitej 19% stawki podatkowej, a w 2009 r. ok. 99% podatników będzie rozliczało się wg liniowej stawki 18%. W reformie opodatkowania dochodów osobistych w Polsce dużo ważniejsze niż kwestia wysokości stawki podatkowej jest łączne obciążenie dochodów osobistych (w szczególności podatkiem PIT oraz składkami na ubezpieczenie społeczne). W celu redukcji poziomu bezrobocia oraz zmniejszenia rozmiarów szarej strefy, konieczne jest zmniejszenie klina

podatkowego¹⁴, zwłaszcza dla osób zarabiających poniżej średniej krajowej.

W tym kontekście reforma opodatkowania dochodów osobistych powinna być rozpatrywana łącznie z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Jako krok w dobrym kierunku należy ocenić zmniejszenie wysokości składek na ubezpieczenie rentowe. Warto byłoby rozważyć – oczywiście biorąc pod uwagę skutki dla budżetu państwa – możliwość wprowadzenia pewnej kwoty wolnej od wszystkich składek społecznych, z wyjątkiem składki na ubezpieczenie emerytalne, co pozwoliłoby zmniejszyć wysokość klina podatkowego dla najmniej zarabiających i jednocześnie zlikwidować istotną barierę hamującą legalne zatrudnianie tych osób. W celu utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego konieczne jest zmniejszenie ogólnego poziomu fiskalizmu w Polsce (mierzonego np. udziałem wydatków publicznych w PKB), z jednoczesnym zmniejszeniem transferów socjalnych kierowanych do gospodarstw domowych. Łącznie bowiem tylko na dotacje dla FUS i KRUS wydatkowano w 2006 r. kwotę ok. 39,5 mld zł, co stanowiło 17,7% ogółu wydatków budżetowych. Jednocześnie średni wiek osób, którym przyznano świadczenie emerytalne w 2006 r., wyniósł 56,6 lat, a więc znacznie poniżej ustawowych progów¹⁵.

PODSUMOWANIE

Reforma opodatkowania dochodów osobistych w Polsce powinna uwzględniać łączne obciążenia podatkami. Wysoki klin podatkowy, szczególnie w odniesieniu do niskich dochodów, jest czynnikiem obniżającym aktywizację zawodową społeczeństwa oraz powiększającym rozmiary szarej strefy. Tak więc samo wprowadzenie podatku liniowego bez zmian w zakresie obciążenia składkami na ubezpieczenie społeczne nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż spowoduje degresywność klina podatkowego¹⁶. Reformę systemu podatkowego w Polsce warto ściśle skorelować ze zmianami w zakresie poziomu i struktury wydatków budżetowych. Utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego sprzyjałoby zmniejszenie ogólnego poziomu fiskalizmu w połączeniu z redukcją wydatków budżetowych o charakterze socjalnym.

¹⁴ Zob. więcej na ten temat: K. Polarczyk, *Klin podatkowy a bezrobocie*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 17.

¹⁵ Zob. więcej na ten temat: P. Russel, *Wybrane aspekty wpływu systemu fiskalnego w Polsce na wzrost gospodarczy* [w:] *O nowy ład podatkowy*, R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2008.

¹⁶ Klin podatkowy dla osób o wysokich dochodach będzie niższy niż dla osób o niskich dochodach, ze względu na ograniczenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne do wysokości 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia.

¹¹ W zamian proponowano wprowadzenie podatku od funduszu wynagrodzeń, podatku od przychodów, podatku od kapitałów bądź aktywów dużych przedsiębiorstw.

¹² Zob. więcej na ten temat: R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny...*, *op. cit.*

¹³ Kwoty określające wysokość progów będą w 2009 r. zwiększone na skutek waloryzacji.

Piotr Russel

– dr ekonomii, pracownik BAS w zespole spraw gospodarczych.



BIURO ANALIZ SEJMOWYCH

Wydawca:

Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych

Projekt graficzny:

Bogdan Żukowski

Redakcja:

Jolanta Adamiec, Dorota Grodzka (sekretarz redakcji), Ewa Karpowicz (redaktor naczelna), Jan Lipski, Teresa Muś, Justyna Osiecka-Chojnacka, Mirosław Sobolewski

Kontakt:

tel. 022 694 18 66, 022 694 17 53, e-mail: dorota.grodzka@sejm.gov.pl