

# REFORMA SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE A PODATEK LINIOWY

AGNIESZKA ZALEWSKA\*

## 1. WSTĘP

Gdy na początku lat dziewięćdziesiątych likwidowano podatek od wynagrodzeń – ze stawką 20 procent od wszystkich – i wprowadzono podatek od dochodów osobistych, prawie nikt nie przypuszczał, że już 10 lat później pojawi się nostalgia za tamtym nieskomplikowanym i mało kosztownym systemem. Przez ten czas przekonaliśmy się, że podatki nie tylko dostarczają dochodów budżetowi państwa. Są również instrumentem politycznym [6].

Od wielu lat w Polsce trwają prace i dyskusje nad reformą systemu podatkowego. Duże emocje budziła ostatnia propozycja wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osób fizycznych. I jak przy każdej spornej kwestii, tak i tu, znaleźli się jej zwolennicy i przeciwnicy. Ci pierwsi zachwalali ten pomysł jako receptę na błyskawiczny wzrost gospodarczy i spadek bezrobocia, zaś drudzy sięgali do argumentu o tym, że służy on zabieraniu pieniędzy biednym i rozdawaniu bogatym.

Podatek liniowy, zwany też proporcjonalnym lub jednolitym, zakłada obciążenie wszystkich dochodów, niezależnie od ich wysokości, jednakową stawką procentową podatku.

Mówiąc o podatku liniowym w istocie proponuje się podatek progresywny. Podatek dochodowy jest liniowy (proporcjonalny), kiedy występuje tylko jego jedna stawka i nie ma wolnej kwoty dochodu od podatku, ani żadnych ulg. Inaczej mamy podatek niby-liniowy, bo przy zachowaniu wolnej kwoty efektywna stawka rośnie od zera do poziomu tej ustalonej. Podatek staje się prawie liniowy dopiero przy bardzo wysokich dochodach [4].

---

\* Mgr Agnieszka Zalewska, Uniwersytet w Białymstoku.

## 2. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ WPROWADZENIA PODATKU LINIOWEGO OD DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

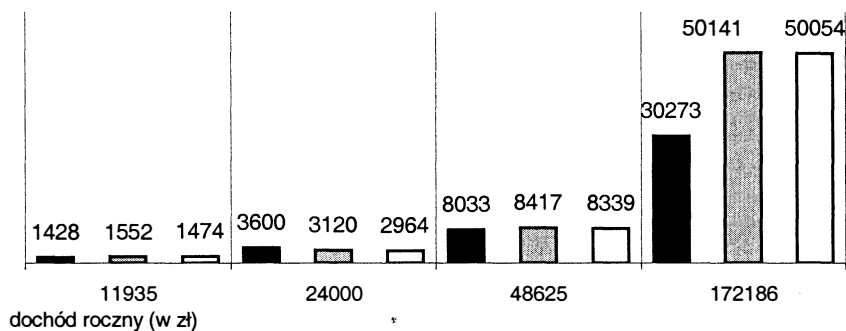
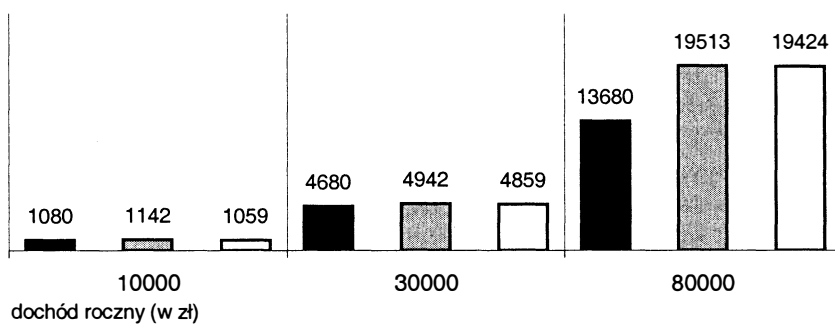
Obecny system podatków dochodowych jest nieskuteczny, niesprzyjający rozwojowi i niezycliwy podatnikowi. Polskiej gospodarce potrzebny jest podatek prosty i pro wzrostowy. Podatek liniowy spełnia oczywiście te wymogi, ale nie jest wcale jedynym rozwiązaniem nadającym się do przyjęcia, zwłaszcza, że jest on wprawdzie zalecany przez przedsiębiorców i ekonomistów, ale jednocześnie niezbyt życzliwie ocenianym przez liczne grupy społeczeństwa [13].

Podatek dochodowy powinien skłaniać do oszczędzania i inwestowania, a więc sprzyjać wzrostowi gospodarczemu kraju. Obniżka podatków dla osób o bardzo niskich dochodach, w naturalny sposób niezadowolonych ze swojego poziomu życia, nie skłania ich zazwyczaj do oszczędzania, lecz do zwiększenia konsumpcji – taki sam efekt polityka gospodarcza może bez żadnych kłopotów osiągnąć manipulując spożyciem zbiorowym lub transferami socjalnymi [7].

Na podstawie danych Ministerstwa Finansów „Rzeczpospolita” przeprowadziła analizę, z której wynika, że gdyby zlikwidowano od przyszłego roku wszystkie ulgi i zwolnienia oraz wprowadzono jedną stawkę PIT w wysokości 18 procent nie byłoby to opłacalne dla części podatników, którzy korzystają dziś z ulg. Straciliby na tym wszyscy ci, którzy miesięcznie zarabiają od 1,2 do 3 tysięcy złotych. Natomiast dla osób, które nie korzystają z żadnych odliczeń, jedna stawka byłaby korzystna, ale tylko jeśli ich miesięczny przychód jest większy od 840 złotych [1].

Przy założeniu, że w kolejnych latach zlikwidowano by ulgi oraz zwolnienia i wprowadzono powszechny 18 procentowy podatek oraz 4 tysiące kwoty wolnej, okazałoby się, że straciliby na tym podatnicy, których miesięczny przychód brutto wynosi od 1,2 do 3 tysięcy złotych, czyli około 60 procent pracujących. Pozostali zyskaliby. Na wprowadzeniu jednej stawki podatku najbardziej skorzystałyby osoby będące w trzeciej skali podatkowej, czyli zarabiające rocznie ponad 74 tysiące złotych. Tym osobom niższy podatek w największym stopniu zrekompensowałby likwidację ulg [1].

Podatek liniowy operuje niskimi stawkami krańcowymi, jest technicznie łatwy w poborze, podatnicy nie muszą zazwyczaj składać zeznań PIT-owskich, bo podatek odprowadza za nich pracodawca, płatnik lub zakupujący usługę, pozwala na atrakcyjnie niskie opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej rozliczanej w ramach PIT [7]. Tak więc: prostota, sprawiedliwość, redukcja szarej strefy, zmniejszenie korupcji i biurokracji, radykalne przyspieszenie wzrostu gospodarczego to cechy, które przemawiają za wprowadzeniem podatku liniowego [9].

z uwzględnieniem ulgbez uwzględnienia ulg

- powszechny wg Rady Przedsiębiorczości
- ▒ podatek wg skali w 2003 r.
- wg planu wicepremiera Kołodki na 2004-2005

**Rys. 1.** Ile płacą i ile mogą zapłacić przeciętni podatnicy fiskusowi

Źródło: [1].

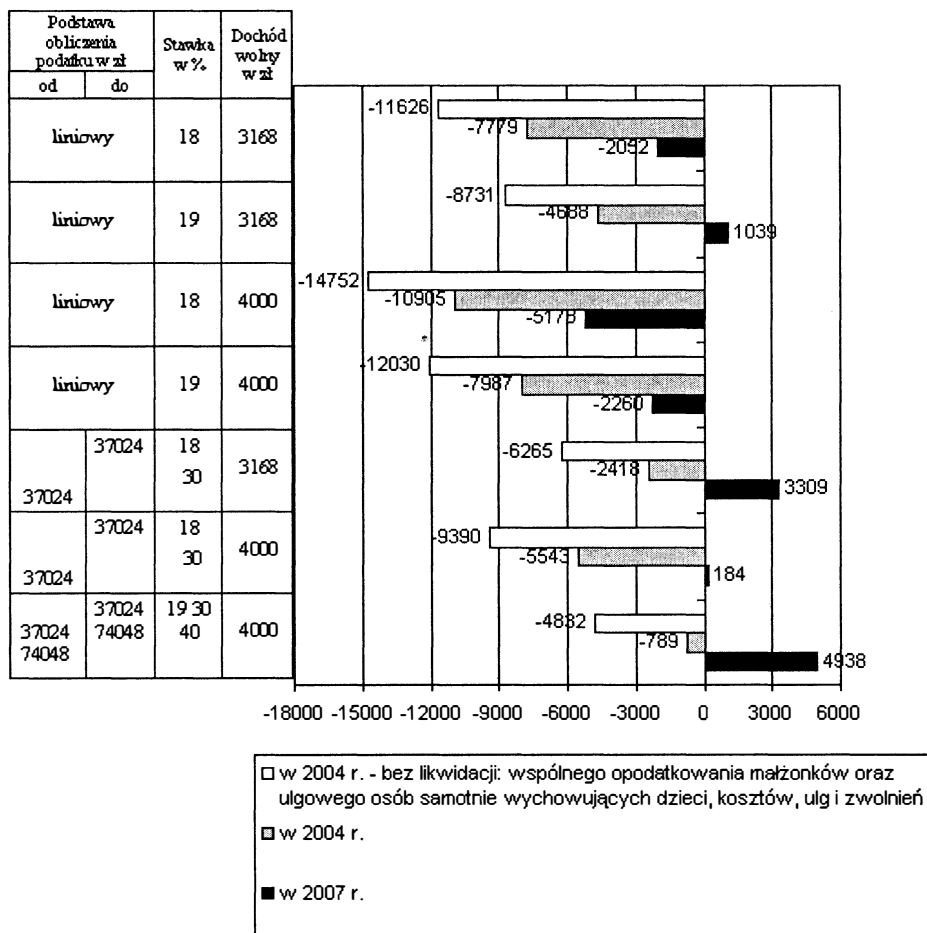
Podatek liniowy ma jednak i swoje słabsze strony, nie tylko te związane z nie zawsze korzystnym odbiorem społecznym. Przykładowo, nie pozwala on rozróżniać typu wysokich dochodów (prawdopodobieństwo, że nisko opodatkowane dochody z działalności gospodarczej zostaną zainwestowane – lub zaoszczędzone – jest znacznie większe niż w przypadku bardzo wysokich płac). A co najważniejsze, nie jest wcale jednym rozwiązaniem umożliwiającym poprawę naszego systemu podatkowego [13].

Na czym polega więc pro wzrostowe działanie podatku liniowego? Otóż w systemie podatku progresywnego pieniądze zabrane zamożniejszym idą niemal w całości na konsumpcję. Może to mieć sens przy niedostatku popytu konsumpcyjnego. Jeśli jednak główną barierą wzrostu gospodarczego jest niedostatek oszczędności i kapitału, uzyskany wzrost konsumpcji będzie miał jednorazowy i przejściowy wpływ na wzrost dochodu i zatrudnienia. Zastąpienie podatku progresywnego podatkiem liniowym oznacza obniżenie krańcowej stawki podatkowej i wzrost dochodu do dyspozycji dla podatników o wyższych dochodach. Dzięki temu zostają uruchomione dwa mechanizmy pro wzrostowe. Pierwszy, krótkookresowy, polega na zwiększeniu skłonności do pracy i do podejmowania działalności gospodarczej, ponieważ zmniejsza się tzw. klin podatkowy, czyli różnica pomiędzy krańcową produktywnością pracy, a krańcowym wynagrodzeniem. Rośnie podaż pracy przy danych płacach i podejmowane są nowe przedsięwzięcia, co powoduje wzrost produkcji i dalszy wzrost dochodów. Drugi mechanizm, długookresowy, polega na wzroście oszczędności i inwestycji. Jak wiadomo, podatnicy o wyższych dochodach mają wyższą krańcową skłonność do oszczędzania. Oznacza to, że każda złotówka pozostawiona w kieszeni bogatszych jest w większości lub w całości oszczędzana. Dodatkowy dochód pozostawiony w kieszeniach bogatszych grup społecznych jest więc w dominującej części albo oszczędzany w formie aktywów finansowych lub aktywów rzeczowych, albo bezpośrednio inwestowany. Ten wzrost oszczędności krajowych powoduje spadek stóp procentowych i zwiększa dostępność kapitału. Pobudza to inwestycje, które z kolei prowadzą w kolejnych latach do przyrostu zatrudnienia i dochodu [10].

Ministerstwo Finansów oszacowało skutki wprowadzenia siedmiu wariantów podatkowych (Rys. 2) – czterech podatku liniowego w wysokości 18 i 19 procent, ale z różnymi kwotami dochodu wolnego od podatku – w wysokości 3168 zł i 4000 zł oraz trzy warianty skali podatkowej. Dwa – ze stawkami 18 i 30 procent i kwota dochodów zwolnionych z opodatkowania – odpowiednio 3168 zł i 4000 zł oraz wariant, w którym utrzymane zostają obecne stawki podatkowe (tj. 19, 30 i 40 procent), ale kwota wolna wzrasta do 4000 zł (a kwota odliczana od podatku wynosi 760 zł) [5].

Z wykresu 2 wynika, że podatnicy najwięcej mogliby zyskać na wprowadzeniu podatku liniowego w wysokości 18 procent z kwotą zwolnioną od podatku w wysokości 4000 zł. Zakładając, że utrzymane zostają wszystkie ulgi i zwolnienia, koszty oraz wspólne opodatkowanie małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, wówczas według szacunków Ministerstwa Finansów – budżet państwa straciłby ponad 14,75 mld zł. Zakładając utrzymanie ulg, najbardziej korzystnym dla sektora finansów publicznych rozwiązaniem byłoby utrzymanie obecnej skali podatkowej. Wtedy, nawet przy podniesieniu kwoty odliczanej od podatku do 760 zł, ubytek dochodów sięgnąłby 4,83 mld zł.

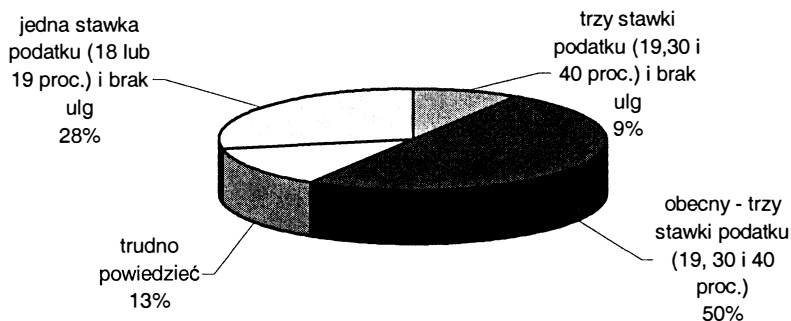
To rozwiązanie jest najbardziej optymalne dla budżetu także wtedy, gdyby zlikwidować wszystkie ulgi [5].



**Rys. 2.** Skutki dla budżetu wprowadzenia podatku liniowego 18 proc. i 19 proc. oraz zmian skali podatkowej w stosunku do skali z 2003 roku

Źródło: [5].

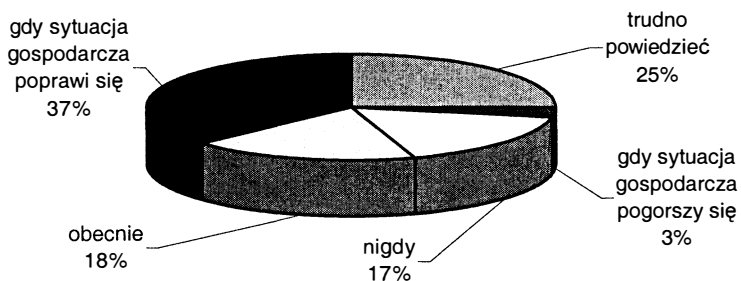
Wówczas w 2007 roku (gdy wygasną prawa nabyte do ulg) do kasy państwa może wpłynąć dodatkowo ponad 4,9 mld zł – w stosunku do skali z roku 2003, a prawie 6,5 mld zł – w porównaniu ze skalą proponowaną na rok 2004 (i kwotą wolną w wysokości 601,92 zł) [5].



**Rys. 3.** Jaki system podatku powinien obowiązywać w Polsce

Źródło: [3].

Według 50 procent Polaków (Rys. 3) obecny sposób opodatkowania dochodów osobistych jest najlepszy. Jednak, aż 28 procent ankietowanych sądzi, że w Polsce powinien być stosowany podatek liniowy (18 lub 19 procent) przy jednoczesnym zniesieniu wszelkich ulg. To poparcie dla podatku liniowego powinno być uznane za sukces, bo okazuje się, że społeczeństwo generalnie nie wiąże go z planami ożywienia gospodarki. W taki efekt jego wprowadzenia wierzy tylko 33 procent badanych, podczas gdy 40 procent jest przeciwnego zdania [3].



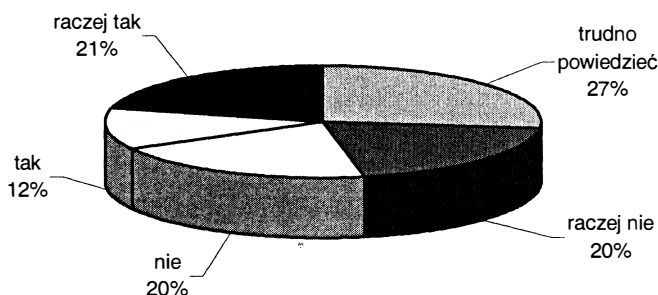
**Rys. 4.** Kiedy mógłby zostać wprowadzony podatek liniowy?

Źródło: [3].

Skutkiem przekonań o braku powiązań między wzrostem gospodarczym, a wprowadzeniem podatku liniowego jest znaczna popularność poglądu (37 procent ankietowanych), że można by go wprowadzić dopiero, gdy sytuacja gospodarcza kraju się poprawi. Tylko 3 procent ankietowanych jest zdania, że

podatek powinno się wprowadzić wówczas, kiedy sytuacja ekonomiczna państwa pogorszy się. Optymistyczne jest, że tylko 17 procent ankietowanych sądzi, że nigdy nie powinno się go wprowadzać (Rys. 4) [13].

Natomiast tylko jedna trzecia Polaków wierzy w to, że podatek liniowy zdoła uzdrowić gospodarkę (Rys. 5).



**Rys. 5.** Czy wprowadzenie podatku liniowego przyczyni się do ożywienia gospodarczego?

Źródło: [3].

Oczywiście poglądy na podatek liniowy są bardzo zróżnicowane w zależności od płci, wykształcenia, zarobków i miejsca pracy. Zasadniczo przeciwne są mu zwłaszcza kobiety, osoby z niższym wykształceniem, pracujące w przedsiębiorstwach państwowych. Najwięcej zwolenników ma podatek liniowy wśród pracowników kadry oraz przedsiębiorców [3].

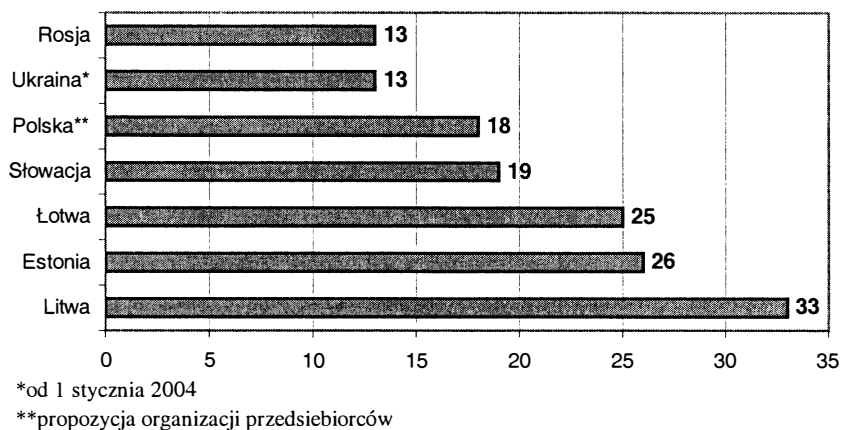
### 3. FUNKCJONOWANIE I PROPOZYCJE WPROWADZENIA PODATKU LINIOWEGO OD DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH W INNYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Jedną stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych stosują cztery z europejskich krajów pokomunistycznych, a dwa następne zamierzają to zrobić od 1 stycznia 2004 roku. Cztery kraje, w których podatek liniowy jest stosowany, to Estonia, Litwa, Łotwa i Rosja [2]. Na przyszły rok takie rozwiązanie zaakceptowały parlamenty Ukrainy i Słowacji [8].

W Estonii pierwsze kroki w tym kierunku podjęto już w 1994 roku, gdy zrównano podatek od dochodów osób fizycznych i prawnych na poziomie 26 procent. Od 2000 roku wprowadzono tam podatek od płac, który – przy stawce 33 procent – finansuje stawki na ubezpieczenie społeczne (20 procent – część z niej trafia do funduszy emerytalnych) i ubezpieczenie zdrowotne



(13 procent). Ten podatek obciąża pracodawcę. Na **Łotwie** od połowy lat dziewięćdziesiątych dochody osobiste opodatkowane są według stawki 25 procentowej; podatek dochodowy od firm jest na tym samym poziomie. Obciążenia socjalne wynoszą w sumie 37 procent: połowę z tego płaci pracodawca (jako podatek od płac), połowę – pracownik. Na **Litwie** opodatkowanie dochodów osób fizycznych i prawnych nie jest jednolite: firmy płacą go w wysokości 24 procent, osoby fizyczne – 33 procent. Składkę na cele socjalne – w sumie 34 procent – płaci w większości pracodawca (31 procent), a resztę (3 procent) – pracownik [2].



**Rys. 6.** Opodatkowanie dochodów osób fizycznych (w %)

Źródło: [2].

Nieco później niż te trzy państwa podatek liniowy wprowadziła (w 2001 roku) **Rosja**, gdzie jego stawka wynosi 13 procent. O ile jednak w Estonii, na Łotwie i Litwie był to efekt zmian ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności gospodarki, o tyle w Rosji tak samo albo nawet bardziej istotne było zapobieżenie zjawisku niepłacenia podatków. Można sądzić, że m.in. dlatego w tych trzech państwach stawki są sporo wyższe aniżeli w Rosji. Na Łotwie rozważa się jednak obniżenie obciążeń dochodów osobistych z obecnych 25 do 15 procent [13].

Wspólną cechą reform podatkowych w trzech krajach bałtyckich było znaczne zmniejszenie obciążeń przedsiębiorstw przy wzroście obciążeń osób fizycznych. W Estonii udział wpływów podatkowych w PKB zwiększył się z 34,4 procenta w 1991 roku do 36,1 procenta w roku 2000. Na Łotwie tendencja była odwrotna: w 1994 roku udział podatków w PKB wynosił 33,7 procenta, a w 2000 roku – 32,7 procenta. Również na Litwie wpływy podatkowe



zmaląły w relacji do PKB: z 35,5 procenta w 1991 roku do 29,4 procenta w 2000 roku [2].

Parlament **Ukrainy** zatwierdził 18 maja 2003 roku, 13 procentowy liniowy podatek dochodowy od obywateli, co ma usprawnić jego pobór. Od 1 stycznia 2007 roku podatek wzrośnie do 15-proc. Zdaniem władz ta decyzja pomoże w ograniczeniu szarej strefy w gospodarce oraz umożliwi stworzenie bogatej klasy średniej. Dotychczas na Ukrainie obowiązywały stawki od dochodów osobistych 10, 15, 20, 30 i 40 procent. Ci podatnicy, którzy zarabiali równowartość ponad 320 USD miesięcznie, płacili największą stawkę. Nie brak jednak ekonomistów, którzy uważają, że takie cięcie podatków spowoduje znaczne ograniczenie dochodów budżetowych w roku 2004. W dodatku wówczas właśnie przypadają do spłaty znaczne kwoty wynikające z obsługi zadłużenia zagranicznego. Ale z kolei osoby przygotowujące ustawę twierdzą, że zdecydowano się na ten radykalny ruch po konsultacji z Rosjanami, którzy obniżyli podatki w 2001 roku i okazało się, że dochody wcale nie spadły, natomiast znacznie ograniczone zostały oszustwa podatkowe [12].

Rządząca **Słowacją** koalicja zdecydowała się 27 maja 2003 roku na wprowadzenie od przyszłego roku dziewiętnastoprocentowego podatku liniowego od dochodów osób fizycznych i firm. Słowacy postanowili radykalnie zreformować skomplikowany system podatkowy, który hamował rozwój gospodarki. Zapowiedź wprowadzenia w Słowacji od początku przyszłego roku liniowego podatku dla osób fizycznych i podmiotów gospodarczych sprowokowała wielu czeskich przedsiębiorców i właścicieli firm do rozważań i kalkulacji o możliwościach przeniesienia swojej działalności gospodarczej do Słowacji. Brak problemów językowych, dobra znajomość realiów i ludzi i znaczne ulgi podatkowe stwarzają dobrą perspektywę rozwoju. W Czechach podmioty gospodarze obowiązuje stale podatek dochodowy w wysokości 31 procent i czescy przedsiębiorcy mają wielkie problemy z jego zapłaceniem. Według rządowego projektu reform w roku przyszłym podatek ten ma zmniejszyć się do 28 procent, a trzy lata później do 24 procent [11].

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Zasady opodatkowania powinny być proste, stabilne, bez miejsca na uznaniowość. System podatków dochodowych powinien tworzyć warunki do równej konkurencji podmiotów gospodarczych oraz dawać narzędzia do przeciwdziałania nadużyciom podatkowym. Powinien również zapewnić stosunkowo wysoką konkurencyjność podatkową Polski na tle naszych konkurentów gospodarczych [13].

Reforma podatkowa jest potrzebna, ale nie stanowi ona żadnej alternatywy dla głębokiej reformy finansów publicznych, a zwłaszcza ich strony

wydatkowej. Jeśli po stronie wydatków będziemy mieli wciąż do czynienia z marnotrawstwem, brakiem dyscypliny fiskalnej, brakiem mechanizmów proefektywnościowych, wreszcie z polem dla zwykłej nieuczciwości, najlepiej nawet skonstruowany podatek dochodowy nie pobudzi wzrostu gospodarczego [7].

Dostrzegając wszystkie zalety podatku liniowego, należy jednocześnie bardzo mocno podkreślić, że nie jest on żadnym cudownym rozwiązaniem, które może uzdrowić polską gospodarkę. Jest tylko jednym z pożądaných elementów niezbędnej reformy systemu podatkowego, która musi zmierzać do uproszczenia systemu, poszerzenia bazy podatkowej i zmniejszenia obciążeń fiskalnych. A z kolei reforma podatkowa jest tylko jednym z elementów programu koniecznej sanacji finansów publicznych, która musi najpierw objąć zasadniczą reformę wydatków budżetowych, w tym racjonalizację wydatków socjalnych i przeznaczenia większej części wydatków na cele rozwojowe [10].

#### LITERATURA

1. Błagieg P., *Korzyści rosną z dochodem*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 135.
2. *Coraz więcej chętnych*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 135.
3. Jabłoński P., *Niewiara w ożywczą moc liniowego*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 160.
4. Krzak M., *Niskie podatki za niskie wydatki*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 160.
5. Leśniak G. J., *Manewry resortu finansów*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 157.
6. Milewska K., *Jak uprościć zagmatwane*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 137.
7. Orłowski W. M., *Podatek prawie liniowy*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 137.
8. *Uczulenie na podatek*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 140.
9. Piątkowski M., *Nadzieje na cudowny eliksir*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 149.
10. Rosati D., *Wyjście gospodarce na zdrowie*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 149.
11. Sierszuła B., *Radykalna reforma na Słowacji*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 123.
12. *Tylko trzynaście procent*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 115.
13. <http://www.rzeczpospolita.pl/szukaj/archiwum.pl?>