

ROZDZIAŁ 17

KONTROWERJSE WOKÓŁ PODATKU LINIOWEGO

Wprowadzenie

Podatek liniowy przez jednych jest wychwalany i uznawany jako środek będący sposobem na rozwiązanie wszelkich problemów związanych z rozwojem gospodarczym, zaś według innych jest niesprawiedliwy i niekorzystny, szczególnie dla uboższej części społeczeństwa. Zgody co do skutków wprowadzenia liniowej stawki podatku nie mogą osiągnąć nie tylko sami politycy, ale także ekonomiści, jednak mimo istnienia tak dużej przepaści pomiędzy stronami konfliktu, coraz to więcej krajów zastępuje dotychczasowy swój system podatkowy, właśnie podatkiem liniowym. Obecny system podatkowy w Polsce niesie ze sobą bardzo wysokie koszty. Szczególnie dotyczy to podatku dochodowego od osób fizycznych, który ma wysokie koszty administracyjne i koszty przestrzegania przepisów podatkowych oraz nie realizuje celów społecznych (Neneman, Piwowarski, 2005, s. 71).

Wprowadzenie podatku liniowego w Polsce stale budzi kontrowersje, a większość społeczeństwa jest mu przeciwna. Próba oceny dotychczasowych doświadczeń krajów, które wprowadziły podatek liniowy jest niezmiernie trudnym zadaniem.

Przedmiotem rozważań jest przedstawienie koncepcji podatku liniowego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na możliwość jego wprowadzenia w Polsce.

Osiągnięcie założonego celu badawczego było możliwe dzięki analizie dotychczasowych doświadczeń krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie podatku liniowego oraz wyników, jakie udało się tym państwom uzyskać podczas minionych lat.

Koncepcja podatku liniowego w świetle teorii finansów

Podatkiem, który wywołuje zdecydowanie najwięcej emocji politycznych jest podatek dochodowy od osób fizycznych. Jednym z podstawowych problemów poruszanych w literaturze jest wybór stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wiele dyskusji wzbudza zwłaszcza wybór rodzaju stawki, a więc czy to ma być stawka progresywna czy też stawka liniowa. W praktyce jednak w państwach Unii Europejskiej w podatkach dochodowych od osób fizycznych stosuje się stawki progresywne.

Podatek liniowy jest obecnie gorącym tematem w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale głosy za obniżeniem i uproszczeniem podatków słychać również w innych częściach Europy. Podatek liniowy zakłada obciążenie wszystkich dochodów niezależnie od ich wysokości, jednakową stawką procentową. Przy zastosowaniu takiego systemu, zamiast kilku progów podatkowych, wszyscy płacą taką samą stawkę podatkową od wszystkich dochodów. Zarówno określenie podatek liniowy, jak i podatek jednolity, to tylko nowe nazwy dla podatku proporcjonalnego, o którym od 200 lat toczy się dyskusja, w której przeciwstawiany jest on podatkowi progresywnemu. W dyskusji tej wypowiedzieli się tacy klasycy liberalnej myśli ekonomicznej jak Adam Smith, Jean Baptiste Say czy John Stuart Mill (Wernik, 2008).

Postulat zastąpienia podatku progresywnego podatkiem liniowym po raz pierwszy wysunął Milton Friedman już na początku lat sześćdziesiątych XX w. sugerując jednolitą stopę

podatkową w wysokości 23,5% (Krajewska, 2004, s. 210). Twierdził on, że jednolita stopa podatkowa na dochody wyższe od progu zwolnień generowałaby większe dochody niż ówczesna, ociążała struktura podatkowa (Arendt, 2001-2002, s. 22).

Na gruncie polskim podatek liniowy został spopularyzowany dzięki koncepcji dwóch amerykańskich ekonomistów Roberta Halla i Alvina Rabushki, którzy w 1981 r. opracowali koncepcję jednolitego podatku dochodowego dla osób fizycznych i prawnych w wysokości 19% w celu stymulowania rozwoju gospodarczego i uproszczenia systemu podatkowego (Krajewska, 2004, s.211). Za podstawę sprawiedliwego rozkładu ciężarów podatkowych uznali tzw. sprawiedliwość poziomą, opierającą się na zasadzie proporcjonalnego obciążenia dochodów (Russel, 2008).

Czysty podatek liniowy charakteryzuje się jedną stawką zarówno dla osób fizycznych i prawnych oraz taką samą stawką VAT. Niefortunnie przyjęło się w Polsce nazywać podatkiem liniowym zarówno podatek liniowy jak i podatek płaski. Różnica polega na tym, że w podatku płaskim przy jednej stawce niezależnej od osiąganego dochodu stosuje się kwotę wolną od opodatkowania, co daje efekt łagodnie progresywnego obciążenia dochodów (Kuzińska, 2006).

Wraz z reformą finansów publicznych i systemu podatkowego w żadnym jednak kraju dawnej Unii Europejskiej nie zdecydowano się na wprowadzenie podatku liniowego, co obecnie staje się coraz bardziej popularne w nowych krajach członkowskich, głównie za sprawą sukcesów krajów nadbałtyckich. W 1994 roku Estonia została pierwszym krajem w Europie, który wprowadził liniowe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Dzięki uproszczeniu systemu podatkowego Estonia zaczęła intensywnie rozwijać się gospodarczo. Wkrótce Litwa i Łotwa podążyły śladami Estonii. W 2001 roku również Rosja wprowadziła podatek liniowy od dochodów osób fizycznych. Trzy lata później Słowacja wprowadziła jednolity podatek dochodowy dla od osób fizycznych i prawnych w wysokości 19%, rozszerzając tę stawkę również na podatek VAT (Żółcińska, 2005). Podatek liniowy wprowadzono także w Serbii, na Ukrainie, w Gruzji, Rumunii, byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Czarnogórze i Albanii (Biuletyn Miesięczny, 2007), zaś ostatnio podatek ten zaczął obowiązywać również w Bułgarii oraz w Czechach (OECD, 2008, s.86).

Tabela 1. Wysokość stawek podatku liniowego (PIT) w wybranych krajach

Kraj	Data przyjęcia stawki liniowej	Stawka podatku dochodowego od osób fizycznych (%)	
		Przed reformą	Po reformie
Estonia	1994	16-33	26
Litwa	1994	18-33	33
Łotwa	1995	26-10	25
Rosja	2001	12-30	13
Serbia	2003	10-20	14
Ukraina	2004	10-40	13
Słowacja	2004	10-38	19
Gruzja	2005	12-20	12
Rumunia	2005	18-40	16
BJR Macedonia	2007	15-24	12
Czarnogóra	2007	16-24	15
Albania	2007	5-30	10

Źródło: Biuletyn Miesięczny Europejskiego Banku Centralnego, (2007), EUROSYSTEM, nr 9, s. 87.

Głównym celem wprowadzenia jednolitej stawki podatkowej w tych krajach było:

- podniesienie poziomu przejrzystości systemu podatkowego,
- wzrost wpływów podatkowych do budżetu państwa,
- usprawnienie mechanizmu poboru wpływów podatkowych,
- obniżenie kosztów funkcjonowania aparatów skarbowych,
- podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki,
- ograniczenie działania szarej strefy,
- przyspieszenie wzrostu tempa PKB i zmniejszenie dystansu w rozwoju gospodarczym w stosunku do krajów Europy Zachodniej (Niedzielski, 2006).

Jednak w praktyce żaden z tych krajów nie przyjął systemu podatku liniowego w czystej postaci. W rzeczywistych reformach podatkowych odstąpiono od zasady „jednolitej stawki podatkowej”, co dało początek wielu różnym skalom podatkowym, które różnią się przede wszystkim poziomem kwoty dochodu zwolnionego z podatku, poziomem ustawowych stawek podatkowych dla dochodów osób fizycznych i prawnych oraz definicją podstaw opodatkowania. (Biuletyn, 2007, s.88).

Niemal wszystkie kraje Unii Europejskiej dokonują zmian w systemie opodatkowania osób fizycznych. Zmiany te polegają głównie na:

- obniżaniu stawek PIT (Austria, Dania, Grecja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy),
- podnoszeniu kwoty dochodu wolnego od opodatkowania (Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Wielka Brytania),
- rozszerzaniu bazy podatkowej głównie dzięki odchodzeniu od wspólnego opodatkowania małżonków i zmniejszaniu ulg podatkowych,
- uproszczeniu systemu podatkowego (Krajewska, 2004, s. 121).

Wprowadzenie podatku liniowego jako reakcja na kryzys finansów publicznych

Estonia, Łotwa i Litwa wraz z rozpoczęciem transformacji w 1992 r. początkowo wprowadziły progresywne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, jednak na skutek pogarszania się sytuacji gospodarczej w wyniku rozpadu ZSRR i narastania politycznej presji ze strony Rosji zaczęły radykalizować swoje polityki ekonomiczne do tego stopnia, że początkowo międzynarodowe instytucje finansowe, w tym Międzynarodowy Fundusz Walutowy, odmówiły wsparcia dla tych reform (Antczak, 2003, s.2). Od 1994 roku estońska gospodarka rosła w zaskakującym tempie. W 1993 roku podatki stanowiły 39,4% PKB, w 2002 roku 39,6% (Żółcińska, 2005). Oczywiście samo wprowadzenie podatku liniowego nie przyniosłoby pożądanego efektów, gdyby nie równoczesne wprowadzenie ustawowego zakazu istnienia deficytu budżetowego oraz wprowadzenie rządów prawa, które ograniczyły władzę polityków i urzędników na gospodarce (Biuletyn Polsko-Amerykańskiej, 2007, s. 7). Również Litwa w znacznym stopniu zreformowała system podatkowy. W przypadku podatku od osób fizycznych podatek liniowy wynosi 33%, zaś od osób prawnych 15% (Żółcińska, 2005).

Trudno jest oceniać efektywność systemu podatkowego w krajach nadbałtyckich wyłącznie w kontekście liniowych stawek podatkowych z uwagi na brak prawidłowo funkcjonującego progresywnego systemu podatkowego po rozpadzie ZSRR. Jednak faktem jest, że polityka fiskalna w Estonii, na Łotwie i na Litwie była najbardziej restrykcyjna, a reformy ekonomiczne najbardziej radykalne spośród wszystkich krajów transformacji. Efektem tego jest trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność tych gospodarek (Antczak, 2003, s.3).

Jednak najbardziej zauważalny zwrot w strukturze państwowych przychodów można obserwować w Rosji. W 1998 roku wpływy do kasy skarbu państwa z tytułu podatków spadły do 12,4% PKB, a rząd nie był w stanie płacić swoich zobowiązań, dlatego w 2001 roku Rosja ujednoliciła podatek dochodowy od osób fizycznych - z trzech progów 12%, 20% i 30% - i wprowadziła podatek liniowy w wysokości 13%. Jednocześnie przeprowadzono głęboką re-

formę systemu świadczeń socjalnych, obniżając obciążenia płac składkami z tego tytułu. Po roku podatki dochodowe wzrosły o 26% więcej niż przed reformą (Żółcińska, 2005).

W przypadku reformy wprowadzonej w Rosji trudno mówić o uproszczeniu systemu podatkowego. W ramach reformy wprowadzono wprawdzie liniową stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych, lecz równocześnie spod jej działania wyłączono dochód uzyskiwany z hazardu, nagród w loteriach i konkursach, zysków od oszczędności oraz ponadnormatywnych odszkodowań. W opinii ekspertów MFW wzrost dochodów podatkowych był w dużej mierze konsekwencją wzrostu cen ropy, renacjonalizacji części sprywatyzowanych wcześniej aktywów, szybkiego wzrostu ściągальności podatków, zaś sam wpływ obniżki stawek podatkowych był stosunkowo niewielki (Biuletyn, 2006, s. 2).

Z kolei słowacki system podatkowy był przed reformą bardzo skomplikowany. W sumie zlikwidowano 97 ulg i odpisów, 37 specjalnych stawek, 19 odliczeń od podstawy opodatkowania i 66 rodzajów dochodów wolnych od podatku. Wprowadzeniu tego podatku przypisuje się często ożywienie gospodarcze zaobserwowane w latach 2004-2005 (Kuzińska, 2006). Dochody podatkowe na Słowacji wzrosły, ponieważ zwiększono obciążenia fiskalne gospodarki z tytułu podatków pośrednich¹ (Piątkowski, Tomkiewicz, 2004).

Podatkowe zmiany na Słowacji miały również wpływ na skalę nierówności dochodowej w tym kraju. Wprowadzenie jednej stawki PIT oraz podwyższenie stawki VAT znacznie obniżyło poziom progresji podatkowej. W konsekwencji, biorąc pod uwagę wszystkie obciążenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne dla niektórych osób stawka podatkowa stała się regresywna, tzn. że część najlepiej zarabiających Słowaków przeznaczą teraz na funkcjonowanie państwa mniejszy odsetek swoich dochodów niż ich biedniejsi rodacy (Piątkowski, 2005).

W Europie Środkowo-Wschodniej pojawiła się swoista konkurencja podatkowa. Władze poszczególnych krajów zaczęły obniżać i upraszczać podatki, aby przyciągnąć więcej zagranicznych inwestorów, wprowadzane są podatki liniowe, a tam, gdzie one już obowiązują, zmniejsza się ich stawki.

Trudno jest określić wpływ wprowadzenia podatku liniowego na gospodarkę krajów, które wprowadziły liniowe stawki podatku. Jeśli chodzi o bodźce do pracy, inwestowania i wprowadzania innowacji badania empiryczne przeprowadzone w odniesieniu do krajów bałtyckich, Gruzji, Rumunii, Rosji, Słowacji i Ukrainy nie przyniosły jednoznacznych dowodów na to, że wprowadzenie podatku liniowego rzeczywiście przyniosło oczekiwane rezultaty (Wernik, 2008). W większości tych państw wprowadzeniu podatku liniowego towarzyszyły istotne reformy strukturalne, co utrudnia ustalenie wpływu podatku liniowego na wyniki makroekonomiczne i wpływy z podatków (Biuletyn, 2007, s.90).

Przebieg reformy podatkowej w Polsce

Polski system podatkowy składa się w większości z podatków, jakie aktualnie funkcjonują na świecie. Polska stosuje wszystkie najbardziej rozpowszechnione podatki, którymi są PIT, CIT, VAT i akcyza. Zwiększanie dochodów budżetowych może odbywać się jedynie poprzez likwidację ulg i zwolnień i inne sposoby poszerzania bazy podatkowej np. zmniejszanie szarej strefy w gospodarce (Neneman, Piwowarski, 2005, s. 62).

Dyskusja o podatku liniowym toczy się w Polsce prawie od chwili wejścia w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych². Przedstawiona w 1998 roku przez Mini-

¹ Podstawową stawkę VATu wprawdzie zmniejszono z 20% do 19%, ale jednocześnie zrezygnowano ze stawki obniżonej, która wynosiła 14%, a teraz została podniesiona do 19%.

² Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony ustawą z dnia 26 lipca 1991 roku (Dz. U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.), a zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1992 roku. Obowiązywały wtedy trzy stawki podatkowe: 20%, 30% i 40%.

sterstwo 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, którego cechą charakterystyczną jest to, że stawka podatkowa w stosunku do zwiększającej się podstawy opodatkowania pozostaje stała, co wywołało to szeroką dyskusję wśród polityków, ekonomistów, jak i w całym społeczeństwie. (Arendt, 2001-2002, s. 22).

Słabości polskiego systemu podatkowego spowodowały, że Ministerstwo Finansów przedstawiło propozycję radykalnej reformy podatkowej z docelową 22% stawką opodatkowania niezależnie od ich formy organizacyjnej i prawnej oraz rodzaju źródeł przychodów. Przyjęto jednocześnie, że wraz z obniżeniem stawek podatkowych zostaną zlikwidowane wszystkie ulgi podatkowe, dzięki czemu możliwe będzie poszerzenie bazy podatkowej oraz zapewnienie dostatecznych dochodów budżetowych (Krajewska, 2004, s. 208). Oczekiwano, że wprowadzenie podatku liniowego wywoła dwa efekty: dynamiczny, związany ze wzmocnieniem bodźców do zwiększenia dochodów na drodze legalnej pracy i przedsiębiorczości oraz redystrybucji, który polega na zmianie względnych obciążeń podatników o różnych dochodach (Arendt, 2001-2002, s. 25).

Przy zastosowaniu 22% liniowej stawki podatku efektywne obciążenia podatkowe zmalałyby z 17,13% do 15,30%. Projekt zakładał równocześnie podwojenie kwoty wolnej od opodatkowania, co wpłynęłoby na złagodzenie obciążeń podatkowych grup najuboższych z 14,97% do 13,46%. Poważnie uległyby zmniejszeniu podatki najbogatszych grup (z 30,89% do 21,24%), natomiast wrosłyby obciążenia podatników znajdujących się w drugim przedziale dochodów z 18,26% do 19,53% (Krajewska, 2004, s.209).

Tabela 2. Porównanie obciążeń podatkowych w systemach progresywnym i liniowym (w %)

Dochód (w zł)	System podatkowy w 1997 r.		Proponowany system liniowy
	ujęcie nominalne	ujęcie efektywne	ujęcie nominalne i efektywne
Do 29 500	16,40	14,97	13,46
29 501 – 59 000	21,59	18,26	19,53
Powyżej 59 000	36,47	30,89	21,24
Ogółem	19,24	17,13	15,30

Źródło: Biała Księga Podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian, (1998), Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Próba odejścia od podatku progresywnego podjęta przez Ministerstwo Finansów w 1998 r. napotkała na stanowczy opór znacznej części społeczeństwa, na co wskazują dwukrotnie przeprowadzone badania CBOS na ponad tysiącosobowej reprezentatywnej próbie³. Okazuje się, że aż 77% badanych akceptowało zasadę progresji, natomiast tylko 17% opowiedziało się za podatkiem liniowym (Kuzińska, 2004, s. 212). Zwolennikami podatku liniowego były przede wszystkim osoby o wysokim statusie społecznym i ekonomicznym. Za koncepcją tą opowiedziało się 41% ankietowanych z wyższym wykształceniem, 42% przedstawicieli kadry kierowniczej i inteligencji oraz prywatnych przedsiębiorców, 38% badanych osiągających najwyższe dochody oraz 33% respondentów dobrze oceniających swoją sytuację materialną (Falkowska, 1998).

Powszechna akceptacja progresji podatkowej wskazuje na silnie zakorzenione w polskim społeczeństwie poczucie sprawiedliwości społecznej, zgodnie z którym wyższe podatki

³ Badania CBOS przeprowadzone w połowie maja i w połowie września 1998 roku

placą bogatsi, zaś biedni powinni być niżej opodatkowani. Jednym z powodów niepowodzenia reformy podatkowej może być również opór społeczeństwa przeciwko likwidacji niemal wszystkich obowiązujących ulg (Arendt, 2001-2002, s. 27).

Biała Księga Podatków była przykładem projektu bardzo głębokiego uracjonalnienia opodatkowania dochodów. Propozycja Ministerstwa Finansów była nakierowana na eliminację wielu, możliwych do zlikwidowania bez zmiany samej koncepcji opodatkowania bezpośredniego, wad istniejącego systemu (Szczodrowski, 2007, s. 177).

W polskim systemie podatkowym dokonano istotnych zmian, szczególnie redukcji stawek podatkowych i eliminacji ulg podatkowych. Przykładem może być obniżenie stawki w podatku dochodowym od osób prawnych z 27% do 19% oraz możliwość skorzystania przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą z liniowej 19% stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych, zamiast skali progresywnej 19%, 30% i 40% (od 2009 roku obowiązują dwie stawki podatku 18% i 32%). Ostatnie zmiany w ordynacji podatkowej można uznać za próbę sprostania oczekiwaniom społecznym z jednej strony, oraz przebudowę struktury opodatkowania dopasowaną do struktury społeczeństwa z drugiej strony. Zmniejszenie skali podatku o 1% dla większości podatników oraz wprowadzenie dwóch stawek podatkowych od 2009 roku powinno uprościć zasady opodatkowania i przy relatywnie mniejszym wpływie podatku ze względu na zmniejszenie stóp podatkowych skutkować może zmniejszeniem szarej strefy i powszechniejszemu poddawaniu się opodatkowaniu.

Polska dyskusja o podatku liniowym

Od wielu już lat toczy się w Polsce dyskusja na temat zastąpienia obecnie funkcjonującego podatku progresywnego podatkiem liniowym. Podatek liniowy cieszy się poparciem znacznej części ekonomistów, jednak dla wielu polityków, jak i dla znacznej części społeczeństwa jest czymś bardzo kontrowersyjnym. Większość z nas uważa, że im więcej człowiek zarabia, tym większa część jego dochodów powinna być objęta podatkiem. Znaczna część naszego społeczeństwa, ale również i polityków uważa, że ktoś kto dobrze zarabia, kogo dochód znacznie przekracza średnią krajową na pewno robi to nieuczciwie więc powinien płacić wyższe podatki (Łucyan, 2006).

Do najczęściej stawianych zarzutów przeciw progresji podatkowej, należy wymienić to, że: szkodzi gospodarce, zniechęca do pracy, zakłóca proces specjalizacji zawodowej i podziału pracy, sprzyja rozwojowi szarej strefy w gospodarce, utrudnia inwestycje prywatne, oraz wyklucza możliwość całkowitego opodatkowania u źródła. Natomiast do najczęstszych zarzutów szczegółowych stawianych podatkowi progresywnemu należy to, że są: skomplikowane, niezrozumiałe, nieefektywne i kosztowne (Gwiazdowski, 2001, 94).

Jednym z argumentów na rzecz progresji podatkowej jest teoria tak zwanej malejącej użyteczności krańcowej dochodów. Zdaniem jej zwolenników, wraz ze wzrostem dochodu jego użyteczność maleje bardziej niż wzrasta jego wysokość w myśl zasady, że dla człowieka, który ma większy stosunkowo dochód, pieniądź ma mniejszą wartość (Gwiazdowski, 2006, s.63). Za progresją podatkową przemawiają również argumenty, które wskazują na negatywną zależność między zbyt dużymi nierównościami społecznymi, a możliwościami rozwojowymi gospodarki. Nierówność społeczna polega na relatywnym rozwarstwieniu dochodów, a nie na ich nominalnych zmianach. Wzrastające nierówności społeczne często prowadzą do narastania społecznych napięć, wzrostu przestępczości, pogłębiania patologii społecznych, apatii społecznej, co z kolei przekłada się na wolniejszy wzrost gospodarczy i niższą jakość życia społeczeństwa (Piątkowski, Tomkiewicz, 2004).

Teoria ekonomii wyróżnia dwa przeciwstawne pojęcia sprawiedliwości: pionową i poziomą. Sprawiedliwość pionowa – oznacza różne traktowanie różnych osób w celu zmniejszenia przyrodzonych różnic (oznacza podatek wyraźnie zindywidualizowany – relatywnie

silna progresja, bogaty wachlarz ulg, zwolnień), natomiast sprawiedliwość pozioma oznacza identyczne traktowanie wszystkich osób, i nawiązuje do klasycznego pojęcia sprawiedliwości, a więc relatywnie niskiej, liniowej stawki podatku oraz szerokiej i równoprawnej bazy podatkowej (Szczodrowski, 2007, s. 42). Panuje powszechna opinia, że osoby o wyższych dochodach nie tylko powinny płacić wyższe podatki, ale także według stawki podatkowej – oznacza to, że podatki powinny być progresywne. Ekonomisci i filozofowie zdecydowanie krytykują podatek dochodowy i obecnie w większości krajów świata podatek ten jest mniej ważnym źródłem dochodów budżetowych. Został on zastąpiony podatkiem od wartości dodanej, który obciąża tylko konsumpcję, a nie oszczędności i inwestycje, oraz zazwyczaj nie jest progresywny (Stiglitz, 2004, s. 568)

Głównym argumentem na rzecz wprowadzenia podatku liniowego jest prostota tego rozwiązania, tzn. cecha, która ma przyczynić się do zwiększenia przejrzystości, ograniczenia kosztów administracyjnych oraz poprawy przestrzegania przepisów (Biuletyn, 2007, s.88). Jedną z najbardziej znaczących konsekwencji podatku liniowego jest to, że spowoduje on wzrost oszczędności, a oszczędności są niezbędne do napędzania przyszłego wzrostu gospodarczego (Gwiadzowski, 2001, s. 110). Wprowadzenie tego podatku oznaczałoby jednak dokonanie poważnego przesunięcia w podziale dochodu społecznego, zwiększającego w istotny sposób udział grup najzamożniejszych. Byłoby to więc działanie, zmierzające do zwiększenia nierówności dochodowych w społeczeństwie, w którym już istnieją ogromne rozmiary ubóstwa (Biuletyn, 2005).

Podstawą funkcjonowania każdego państwa są dochody uzyskiwane z podatków. Wpływy z nich do budżetu determinują to, w jakim stopniu państwo może realizować przyjęte cele, a także efektywność działania państwa na płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej. Samo nałożenie podatku lub wzrost obowiązujących już obciążeń nie gwarantuje, że państwo uzyska wystarczające dochody. Niezbędne jest, aby dany podatek był efektywny w swym funkcjonowaniu (Famulska, Znaniecka, 2003, s. 21). Wysoka progresywność skal podatkowych świadczy o wyższym poziomie fiskalizmu, zniechęca do intensyfikacji działalności gospodarczej, zabija kreatywność, postęp, promuje przeciętność, zachęca do uciekania w szarą strefę. Silnie progresywne i redystrybucyjne systemy podatkowe funkcjonujące w niektórych krajach UE osłabiają konkurencyjność ich gospodarek, generując wysokie koszty ekonomiczne i społeczne (Dyngus, 2004, s. 40).

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych w Polsce w latach 2001 - 2007 roku (w %)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dochody ogółem	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,00
1. Dochody podatkowe i niepodatkowe	99,17	99,65	99,91	98,23	98,41	98,63	96,81
1.1. Dochody podatkowe	84,75	89,71	88,90	86,75	86,70	88,48	87,31
1.1.1. Podatki pośrednie	69,20	69,59	70,58	74,49	74,22	72,86	70,98
1.1.2. Podatek dochodowy od osób prawnych	11,10	11,66	10,43	9,64	10,11	11,06	11,89
1.1.3. Podatek dochodowy od osób fizycznych	19,68	18,75	18,99	15,86	15,67	16,08	17,13
1.1.4. Podatki zniesione	0,02	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00
1.2. Dochody niepodatkowe	14,42	9,94	11,01	11,48	11,71	10,15	9,50
2. Środki z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	0,83	0,35	0,09	1,77	1,59	1,37	3,19

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2001 -2007.

Analiza struktury dochodów budżetu państwa w Polsce przedstawiona w tabeli 3 wskazuje, że podatki pośrednie oraz dochodowe stanowią blisko 90% wszystkich dochodów. Jedno z ważniejszych źródeł dochodów budżetowych stanowi podatek dochodowy od osób fizycznych, jednak znaczna większość dochodów podatkowych pochodzi z podatków pośrednich, a szczególnie z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. Powyższe dane pokazują, iż udział podatku dochodowego w zasilaniu budżetu państwa jest praktycznie stały. Biorąc pod uwagę fakt, iż maleją stawki w tym podatku oraz istnieje szereg zwolnień i ulg podatkowych, należy ten podatek uznać za zadowalający. Rosną natomiast wpływy z podatku VAT, co jest związane z jednej strony z upowszechnieniem się tego podatku, również zwiększeniem zakresu konsumpcji w społeczeństwie. Udział w dochodach budżetowych oraz rosnące wpływy z tych podatków świadczą o ich wzrastającej roli jako instrumentów zasilających budżet (Wolański, 2002, s. 68).

Najbardziej widoczną zmianą w dochodach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych jest reforma ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych z 1999 r. W wyniku wprowadzenia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez ubezpieczonego ubrutowiony został przychód, a składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe pobrane przez płatnika są odliczane od dochodu podatnika przed opodatkowaniem. Natomiast składki na powszechne ubezpieczenie zdrowotne, pobrane przez płatnika lub zapłacone bezpośrednio przez podatnika, są odliczane od podatku (Nojszewska, 2002, s. 94). Powyższe zmiany były przyczyną spadku dochodów budżetowych osiąganych z podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednak pieniądze ze składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne nadal zasilały system finansów publicznych poprzez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz kasy chorych (Cichocki, 2007/2008).

W podatku dochodowym od osób fizycznych mają również udziały jednostek samorządu terytorialnego. Od 1 stycznia 2004 roku gminy mają 39,34% udziału w PIT, powiaty 10,25%, zaś województwa 1,6% (Kosek-Wojnar, 2004, s.17).

Tabela 4. Liczba podatników i należny podatek według przedziałów podatkowych (w %)

Rok	Liczba podatników			Należny podatek		
	I przedział skali	II przedział skali	III przedział skali	I przedział skali	II przedział skali	III przedział skali
1997	94,6	4,4	1,0	67,0	13,2	19,8
1998	95,0	3,8	1,2	65,1	11,8	23,1
1999	94,9	3,9	1,2	54,5	15,1	30,4
2000	94,6	4,1	1,3	52,2	15,7	32,1
2001	95,2	3,8	1,0	51,2	15,8	33,0
2002	95,1	3,8	1,1	49,6	15,9	34,5
2003	94,8	4,1	1,2	51,6	20,6	29,7
2004	94,8	4,4	0,9	59,5	21,5	20,2
2005	94,5	4,7	0,9	57,5	20,9	21,6
2006	93,3	5,5	1,1	56,2	20,3	22,3
2007	94,7	4,5	0,9	59,5	18,6	19,9
2008	94,59	4,09	1,32	52,19	15,75	32,06

Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych za kolejne lata. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.

W 2008 roku zdecydowana większość, bo blisko 95% podatników znajdowała się w

pierwszym przedziale skali podatkowej. Zatem progresja podatkowa dotyczyła zaledwie kilku procent podatników. Ponad 52% wpływów pochodziło od podatników mieszczących się w pierwszym przedziale opodatkowania, 15,75% w drugim i 32,06% w trzecim przedziale skali podatkowej. Wprowadzenie podatku liniowego spowodowałoby więc znaczne zmniejszenie dochodów budżetowych zarówno dla państwa, jednostek samorządu terytorialnego jak i na ubezpieczenie zdrowotne.

Wzrost dochodów podatkowych jest możliwy przez ustalenie nowych źródeł podatkowych. W Polsce przykładem nowych tytułów podatkowych może być podnoszenie stawki na świadczenia zdrowotne ponad pierwotnie ustalony poziom 7,75% dochodu podatnika odliczany od PIT. Wzrost dochodów podatkowych możliwy jest również przez rozszerzenie bazy podatkowej, a więc obejmowanie określonym podatkiem nowych grup podatników lub przez rozszerzenie podatkowego rozumienia przychodu i ograniczenie kosztu uzyskania przychodu. Od kilku lat w Polsce realizowane jest rozszerzanie bazy podatkowej PIT przez likwidację ulg, co prowadzi do wzrostu efektywnej stawki podatkowej PIT bez wzrostu stawek nominalnych (Samolijk, 2006, s. 174).

W ostatnich latach obserwuje się wyraźnie tendencję do ograniczania ilości stawek podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Największe problemy z systemem podatkowym polegają na usprawnieniu jego funkcjonowania, zwiększenia przejrzystości i jednoznaczności przepisów, ograniczeniu zjawisk patologicznych, takich jak unikanie opodatkowania (Grabowski, Tomalak, 2004, s. 1). W większości krajów OECD podatki dochodowe od osób fizycznych są wyższe niż w Polsce spełniając znacznie efektywniej funkcje redystrybucyjne. Polska ma za to jedne z najwyższych spośród wszystkich krajów rozwiniętych świata obciążenia płac składkami na ubezpieczenia społeczne, co czyni z Polski jeden z najbardziej obciążonych podatkami kraj OECD (Antczak, 2003, s. 5).

Od początku wprowadzenia ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych obowiązuje skala progresywna, istnieje też możliwość korzystania z różnego rodzaju ulg i odpisów. Każdy rząd i każda koalicja zmieniały i udoskonalały przepisy podatkowe. Wprowadzenie podatku liniowego na pewno zmieniłoby sytuację budżetową. Z punktu widzenia finansów publicznych istotne jest, by w wyniku reformy nie zostały uszczuplone wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Należy bowiem pamiętać, że wpływy z tytułu opodatkowania dochodu osób fizycznych stanowią znaczną część dochodów budżetowych (Arendt, 2001-2002, s. 29).

Posumowanie

Z każdym rokiem przybywa w naszym regionie krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie podatku liniowego. Rosja, Estonia, i Słowacja są krajami, w których podatek liniowy okazał się udanym eksperymentem.

Główną zaletą podatku liniowego jest jego stała stawka, bez względu na wysokość dochodu uzyskanego przez podatnika, co szczególnie opłaca się tym, którzy zdecydowanie przekraczają pierwszy przedział podatkowy skali progresywnej. Kolejną zaletą jest to, że tak opodatkowanych dochodów nie łączy się z dochodami opodatkowanymi według progresywnej skali, czyli nie mają one wpływu na progresję w przypadku, gdy podatnik uzyskuje również dochody opodatkowane według skali progresywnej. Wadą opodatkowania podatkiem liniowym jest natomiast fakt, iż podatnik traci prawo do korzystania z prawie wszystkich ulg i odliczeń, co powoduje to znaczne uproszczenie systemu podatkowego i zwiększa jego przejrzystość (Łucyan, 2006).

Wprowadzenie podatku liniowego jest w znacznej mierze kwestią polityczną. Podatek ten nie jest jednak żadnym cudownym rozwiązaniem, które może uzdrowić polską gospodarkę. Jest on jednym z elementów reformy systemu podatkowego, która zmierza do uproszcze-

nia systemu, zmniejszenia obciążeń finansowych i poszerzenia bazy podatkowej. Niezależnie od tego czy wprowadzony podatek będzie posiadał jedną czy kilka stawek, powinny one być niskie, bowiem ma to związek z kosztami pracy, które należy obniżyć, ponieważ niskie podatki najczęściej pozytywnie wpływają na wzrost gospodarczy. Nie zawsze jednak obniżenie podatków jest jednoznacznie pozytywne dla gospodarki, o ile nie towarzyszą mu odpowiednie dostosowania po stronie wydatków budżetowych. Polska, wprowadzając 19% stawkę opodatkowania dla wszystkich dochodów z działalności gospodarczej i obniżając CIT, dokonała już jednej z największych reform obniżki podatków (Piątkowski, Tomkiewicz, 2004).

Jakkolwiek podatek liniowy by nie traktować jest on z całą pewnością formą uproszczenia zasad zobowiązania finansowego każdego obywatela na rzecz skarbu państwa. W obecnych czasach tendencja upraszczania zasad widoczna jest w wielu podejmowanych decyzjach, stanowionych prawach. Widać tą tendencję w nowelizacji naszej ustawy podatkowej, widać w preferencjach dla nowopowstałych firm czy przedsiębiorstw. W dobie obecnego ogólnoświatowego kryzysu taka tendencja jest tym bardziej potrzebna i wskazana, i być może będzie to dodatkowym argumentem na rzecz wprowadzenia podatku liniowego – dotychczas jeszcze nieuwzględnianym – na szerszą przy tym skalę. Tendencje unifikacji regionów doprowadziły do powstania Stanów Zjednoczonych, a Unii Europejskiej w Europie. Być może kolejnym krokiem tego procesu będzie ujednoczenie podatku w ramach tych zunifikowanych struktur europejskich – i jeżeli by do tego doszło bez wątpienia będzie to - z konieczności ujednoczenia zasad - podatek liniowy właśnie.

BIBLIOGRAFIA:

1. Antczak R., (2003), Podatki liniowe – remedium czy propaganda?, CASE, Warszawa, [http://case.com.pl/upload/publikacja_plik/1091124_podatki%20liniowe%20\(na%20strone\).pdf](http://case.com.pl/upload/publikacja_plik/1091124_podatki%20liniowe%20(na%20strone).pdf).
2. Arendt Ł., (2001-2002), Podatek liniowy – szansa dla polskiej gospodarki?, *Polityka Gospodarcza*, nr 5 – 6. s. 22-35.
3. Biała Księga Podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian, (1998), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
4. Biuletyn Miesięczny Europejskiego Banku Centralnego, (2007), EUROSYSTEM, nr 9, s. 1-94, www.ecb.int (stan na dzień 05.09.2007).
5. Biuletyn Polsko-Amerykańskiej Fundacji Edukacji i Rozwoju Ekonomicznego, (2007), nr 5.
6. Biuletyn Rady Społecznej, (2005), nr 3.
7. Biuletyn Skarbowy Ministra Finansów, (2006), nr 5 (71), s. 1-7.
8. Cichocki S. red., (2007/2008), Rozmiary szarej strefy w Polsce oraz ich zależność od polityki podatkowej i sytuacji budżetu państwa w latach 1995-2005, *Polskie Stowarzyszenie Ekonomicznej Analizy Prawa*, seminarium nr 7.
9. Dyngus A., (2007), Fiskalizm w Unii Europejskiej, *Bank i Kredyt*, nr 2, s. 34-45.
10. Falkowska M., (1998), Opinie o systemie podatkowym. Serwis Informacyjny CBOS, nr 10.
11. Famulska T., Znaniecka K. red., (2003), Obciążenia fiskalne w Polsce na podstawie badań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
12. Grabowski M, Tomalak M., (2004), Reformy systemów podatkowych w krajach Europy Środkowej i Wspólnoty Niepodległych Państw, w: *Nowa Europa. Raport z transformacji 2004*, XIV Forum Ekonomiczne, Krynica 2004.

13. Gwiazdowski R., (2006), Podatki jako kradzież, w: Kradzież a rozwój gospodarczy, praca zbiorowa, Wydawnictwo Arwil, Warszawa.
14. Gwiazdowski R., (2001), Sprawiedliwość a efektywność opodatkowania. Pomiedzy progresja a podatkiem liniowym, CAS, Warszawa.
15. Kosek-Wojnar M., (2004), Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe nr 2 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia.
16. Krajewska A., (2004), Podatki – Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
17. Kuzińska H., (2006), Jakie stawki podatkowe?, Olympus, nr 2.
18. Litwińczuk H., Karwat P., (2008), Prawo podatkowe przedsiębiorców, tom I, wydanie 6, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
19. Łucyan P., (2006), Spór wokół podatku liniowego w Polsce, www.racjonalista.pl.
20. Neneman J., Piwowarski R., (2005), Reforma systemu podatkowego, w: Trzeci etap reform. Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych, red. B. Błaszczuk, CASE, Warszawa.
21. Niedzielski B., (2006), Liniowy czyli lepszy. Alternatywny system opodatkowania, Prawo Podatkowe, nr 10 (190).
22. Nojszewska E., (2002), Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej. Monografie i opracowania nr 502, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
23. OECD Przeglądy Gospodarcze – Polska, (2008), tom 2008/10.
24. Piątkowski M., Tomkiewicz J., (2004), Inwestorzy i podatki, Rzeczpospolita, 2004, nr 44.
25. Piątkowski M., (2005), Słowacka lekcja podatkowa, Rzeczpospolita, nr 66.
26. Russel P., (2008), Podatek liniowy, Biuro Analiz Sejmowych, nr 16 (40), s. 1-3.
27. Samojlik B., (2006), System podatkowy – kierunki ewolucji, w.: Finanse publiczne, red. A. Pomorska, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin.
28. Stiglitz J. E., (2004), Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
29. Szczodrowski G., (2007), Polski system podatkowy, PWN, Warszawa.
30. Wernik A., (2008), Wielki mit podatku liniowego, Rzeczpospolita. <http://www.rp.pl/arttykul/5,115886.html> (stan 04.04.2008).
31. Wolański R., (2002), Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
32. Żółcińska W., (2005), Proste podatki, CFO Magazyn Finansistów, <http://cfo.cxo.pl/news/78784/Proste.podatki.html> (stan 16.05.2005).