

# Jolanta Gałuszka

---

## Podatek liniowy w aspekcie konkurencji podatkowej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 50, 129-137

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JOLANTA GAŁUSZKA

Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego w Katowicach

## PODATEK LINIOWY W ASPEKCIE KONKURENCJI PODATKOWEJ

### Idea podatku liniowego

W większości przypadków reformy podatkowe podporządkowane są konkurencji podatkowej, która wymusza stopniowe obniżanie stawek podatkowych, co w praktyce niejednokrotnie przybiera postać wyścigu (*race to the bottom*). Poziom redukcji stawek jest jednak określony przez możliwości danej gospodarki. Poza tym pojawią się kwestie kosztu, efektywności i sprawiedliwości podatku, a w konsekwencji zjawisko uchylania się od płacenia podatku. Ogół problemu komplikuje dodatkowo fakt złożoności aktów normatywnych stanowiących trzon systemów podatkowych. Paradoksalnie na złożoność i nieczytelność systemu podatkowego wpływa niejednokrotnie katalog ulg i zwolnień podatkowych, który ma niwelować negatywne skutki opodatkowania, stanowiąc tym samym bodźce ożywienia gospodarczego. Niestety system szeroko rozumianych preferencji podatkowych adresowanych zarówno do działalności gospodarczej, jak i osób fizycznych w rzeczywistości tworzy skomplikowany i często niezrozumiały labirynt przepisów i formularzy podatkowych. Poza tym rozkład tych bodźców jest nadzwyczaj nierówny. W efekcie progresywny podatek dochodowy generuje dwa zasadnicze obciążenia: bezpośrednie koszty związane z przestrzeganiem prawa podatkowego oraz pośrednie straty gospodarcze spowodowane hamowaniem rozwoju.

Przy obecnej konstrukcji progresywnych podatków dochodowych trudno by szukać systemu gospodarczego, który by dysponował podatkami spełniającymi doktrynalne, klasyczne zasady Smitha czy Wagnera. Stąd też koncepcja podatku liniowego, czyli podatku prostego, przejrzystego, czytelnego charakteryzującego się przy tym stabilnością i wewnętrzną spójnością. Ideę tego podatku rozpo-

wszechnili Robert Hall i Alvin Rabushka w 1983 roku, ale zasadniczy rozkwit tej koncepcji przypada dopiero na początek lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Hall i Rabushka zaproponowali zintegrowany kodeks, który zawiera jedną stawkę podatkową zarówno w stosunku do podatku od osób fizycznych, jak i przedsiębiorców. Pobór takiego podatku jest zdecydowanie prostszy, tańszy, natomiast wyeliminowanie preferencji podatkowych powinno się w poważnym stopniu przyczynić się do zmniejszenia nadużyć podatkowych, – co zdaniem autorów jest tylko „grzecznym” określeniem oszustw podatkowych<sup>1</sup>.

Należy podkreślić, iż największą motywację i możliwości stosowania różnych wybiegów unikania czy minimalizowania obciążenia podatkowego mają podatnicy plasujący się ze swoimi dochodami w wyższych przedziałach progresywnej skali podatkowej. Stąd też podatek dochodowy w takiej formie może być podatkiem regresywnym, ponieważ daje podatnikom o najwyższych dochodach liczne możliwości legalnych odliczeń, obniżając ich średnią stawkę do poziomu poniżej stawek rodzin o dochodach średnich, które z kolei z nich nie mogą skorzystać. Za każdym razem, gdy obowiązują zróżnicowane stawki podatkowe w stosunku do różnych podatników, albo gdy stosowane są różne stawki podatkowe w stosunku do różnych form dochodu, podatnik będzie starał się znaleźć sposób na maksymalne wykorzystanie istniejącego zróżnicowania.

System podatku liniowego ogranicza się do cech podstawowych: zasadą jest więc zamiar opodatkowania konsumpcji. Zasadnicza alokacja środków finansowych osób fizycznych oznacza konsumpcję i/lub inwestycję. Konsumpcję można wyrazić jako różnicę: dochód minus inwestycja. W przypadku bardzo prostego systemu każda firma opłaciłaby podatek od ogólnej kwoty dochodu przez nią wyrażonego, pomniejszonego o środki zainwestowane w zakład i urządzenia. Podatek VAT, który w obecnych systemach zasadniczo obciąża konsumpcję nie można raczej uznać za sprawiedliwy. Firma płaci podatek od całkowitego dochodu wytworzonego w firmie, ale nie obejmującego dochodu wypłaconego w formie wynagrodzeń pracownikom. Pracownicy płacą podatek od swoich wynagrodzeń i podatek ten jest progresywny. Aby obliczyć całkowity dochód wytworzony w przedsiębiorstwie najlepszym sposobem jest pomniejszenie rocznych wpływów ogółem o wypłaty dokonane przez firmę na rzecz swoich pra-

---

<sup>1</sup> R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 70, 30.

owników i dostawców<sup>2</sup>. Według Halla i Rabushki tego typu podejście gwarantuje najpełniejszą podstawę opodatkowania<sup>3</sup>.

Podatek liniowy ma stanowić bodziec do pracy, oszczędzania, inwestowania, działalności gospodarczej, tworzenia kapitału, tworzenia nowych miejsc pracy, to z kolei wpłynęłoby w znacznym stopniu na wzrost produkcji krajowej oraz standard życia społeczeństwa. Tych cech pozbawione są często podatki progresywne, gdyż sama progresja często postrzegana jest jako swoista kara za uzyskiwanie wyższych dochodów.

Do tej pory żadne państwo nie wprowadziło w życie całego pakietu oferowanego przez Halla i Rabushkę. W praktyce ogół rozwiązań ogranicza się do wprowadzenia jednej stawki szczególnie obciążającej inwestycje i oszczędności, aby w ten sposób stworzyć bardziej neutralne i efektywne prawo podatkowe.

### **Podatek liniowy w systemach podatkowych**

Koncepcja podatku liniowego ma swoje niekwestionowane zalety. Problem jednak leży nie w ekonomicznym uzasadnieniu wprowadzenia podatku liniowego, lecz w przekonaniu polityków o słuszności takiego rozwiązania. Podatek ten godzi w interesy polityków, ograniczając ich wpływ na zarządzanie gospodarką przez preferencje podatkowe adresowane do wybranych grup społeczności. To, co jest pożądane ekonomicznie może być niepoprawne politycznie. Obecnie podatek liniowy stosuje 25 państw, a przeciętna wysokość tego podatku kształtuje się na poziomie 17 procent. Rozwiązanie takie wydaje się słuszne, ale ma wielu przeciwników<sup>4</sup> również wśród ekonomistów, którzy mimo wszystko zarzucają takiej koncepcji brak możliwości powszechnej realizacji, chociażby ze względu na funkcje finansów publicznych, których podstawowym instrumentem jest podatek oraz różnego rodzaju preferencje, które umożliwią ukierunkowanie polityki zarówno gospodarczej jak i społecznej kraju.

Jednym z pierwszych państw, które wprowadziło podatek liniowy do swojego systemu podatkowego był Hong Kong w 1947 roku, i pomimo że kraj ten

<sup>2</sup> R. Durrant-Walker, *Flat tax-the profession's Armageddon?* Adviser, November 2005, s. 33.

<sup>3</sup> W.G. Gale, *Flat Tax, The Brookings Institution*, s. 155.

<sup>4</sup> Obecnie w prasie zagranicznej można znaleźć artykuły, w których z satysfakcją stwierdza się, że wprowadzenie tego podatku przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej było jedną wielką porażką, co potwierdzić ma ułomność tego rozwiązania w praktyce. Wprowadzenie tego podatku ani nie rozwiązało podstawowych problemów gospodarczych tych państw, ani nie uchroniło tych państw od skutku kryzysu ogólnoswiatowego kryzysu. Ch.P. Wallace, *The Flat Tax Is Flat-Lining, The Big Maoney*, March 31, 2009 [www.thebigmoney.com/articles/.../2009](http://www.thebigmoney.com/articles/.../2009).

mógłby posłużyć za wzór w zakresie rozwiązań fiskalnych, co znalazło także przełożenie na rozwój gospodarczy<sup>5</sup> rozwiązanie to nie ukierunkowało reform w większości państw. Co więcej w stosunku do tego kraju kierowane są zarzuty o stosowaniu praktyk odpowiadających rajom podatkowym oraz stosowaniu tzw. terroryzmu finansowego<sup>6</sup>.

W latach 90-tych ubiegłego stulecia rozwiązanie takie wprowadziły Estonia, Łotwa i Litwa, ale to także zostało poddane krytyce argumentując, iż podatek liniowy może mieć sens tylko w przypadku małych państw. W ciągu ostatniej dekady do „klubu podatku liniowego” przystąpiły Rosja oraz inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej, co zostało odebrane jako dobre rozwiązanie dla państw, które przechodzą transformacje systemowe. Co więcej rozwiązanie to potraktowano jako tymczasową „modę”, co potwierdzić miał Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

W 2006 roku w studiach Międzynarodowego Funduszu Walutowego można odnaleźć niechęć do szerszego zastosowania podatku liniowego. W śmiałym stwierdzeniu MFW podsumował ideę tego podatku w następujący sposób: „patrząc w przyszłość, kwestię podatku liniowego należy rozpatrywać nie w kategorii kto jeszcze wprowadzi to rozwiązanie, ale kto od niego odejdzie”<sup>7</sup>. Rzeczywistość tego jednak nie potwierdziła, od lat podatek liniowy ma zastosowanie np. w USA, a w 2007 roku wprowadzono go na Islandii, a więc w kraju wysoko rozwiniętym burząc tym samym wcześniejsze teorie odnośnie implementacji takiego rozwiązania. Stawka podatku liniowego została określona na poziomie 36 procent, ale rozwiązanie to pozwala na równe traktowanie wszystkich podatników, co ma mieć znamiona sprawiedliwego obciążenia dochodów z tytułu oszczędności i inwestycji. Co więcej „klub podatku liniowego” poszerza się i żadne państwo nie zrezygnowało z niego w myśl przewidywań MFW.

Od początku 2000 roku państwa, które takie rozwiązanie zastosowały do opodatkowania dochodu bazują na stosunkowo niskich stawkach, co zwiększa

---

<sup>5</sup> Pomimo ogólnoświatowego kryzysu gospodarka Hong Kongu będzie odnotowywać wzrost gospodarczy, który szacuje się następująco: 2010 – 4,6% PKB; 2011 – 5,9% PKB; 2012 – 6,1% PKB; 2013 – 4,7% PKB.

<sup>6</sup> Również w polskim prawie podatkowym – w ramach tzw. ulg abolicyjnej Hong Kong został wymieniony jako ten, który stosuje nieuczciwe praktyki, przez co uniemożliwiono skorzystanie z metody proporcjonalnego odliczenia. Inne państwa, które wymienia polski ustawodawca, to odliczenia nie stosuje się do krajów, którym zarzuca się terroryzm finansowy (szkodliwą konkurencję) np. Andora, Gibraltar, Hongkong, Jersey, Kajmany, Lichtenstein, Monako, Panama.

<sup>7</sup> M. Keen, Y. Kim, R. Varsono, *The Flat Tax(es): Principles and Evidence*, Working Paper np. 06/218, International Monetary Fund, Washington, September 2006.

efekt działania tego podatku m.in. przez ograniczanie lub wręcz eliminowanie zjawiska ucieczki przed podatkiem. Jest to działanie w myśl reguły, iż każdy ma świadomość zapłaty za życie w zorganizowanym państwie, jeżeli zatem ta cena znajduje powszechną aprobatę w społeczeństwie poprzez jej zapłacenie to można to uznać za sukces tego podatku.

Podatek liniowy ma zastosowanie głównie w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych jednak zróżnicowana jest struktura tytułów, w których zastosowano to rozwiązanie. Generalnie można wyróżnić tutaj dwie kategorie fiskalne. Pierwszą, stanowią podatek dochodowy od osób fizycznych oraz prawnych drugą, podatki od zysków kapitałowych oraz podatki obciążające inwestycje. W przypadku podatku PIT i CIT ma to z jednej strony uprościć system opodatkowania bezpośredniego z drugiej ograniczyć nadużycia podatkowe. W przypadku opodatkowania zysków kapitałowych oraz inwestycji chodzi o jak najbardziej neutralne traktowanie tego typu dochodów, co ma na celu wyeliminowanie podwójnego opodatkowania oraz uchylene podatków majątkowych<sup>8</sup>. W zasadzie żadne państwo nie rozwiązało problemu neutralności podatku w praktyce jednak są takie jurysdykcje, które są temu bliskie. Przykładowo, Czechy i Hong Kong nie opodatkowują zysków kapitałowych. Słowacja zastosowała 19% stawkę w przypadku dywidend.

### **Rola konkurencji podatkowej a podatek liniowy**

Na początku lat dziewięćdziesiątych na światowej scenie gospodarczej główną rolę zaczęły odgrywać dwa procesy: globalizacja, która wykreowała i zintensyfikowała zjawisko konkurencji podatkowej oraz transformacja ekonomiczna państw Europy Środkowo-Wschodniej. W tamtych czasach konkurencja podatkowa sprowokowała wiele państw do cięć w stawkach podatkowych, ale podatek liniowy i dyskusja wokół niego pozostawała tylko w kręgach akademickich. Nikt też nie przewidywał, iż stanie się on wszechobecny przede wszystkim w państwach zza żelaznej kurtyny. Kraje byłego bloku wschodniego nie miały nic do stracenia, wręcz przeciwnie mogły stać się adwokatami rozwiązań, które nie znalazły powszechnego zastosowania w silnych, wysoko rozwiniętych gospodarkach czyniąc ze swojego kraju atrakcyjny fiskalnie obszar.

---

<sup>8</sup> Y. Gorodnichenko, J. Martinez-Vazquez, K. Sabirianova Peter, *Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, National Bureau of Economic Research, Working Paper Series 13 719, Cambridge, January 2008, s. 16–18.

Jednym z pierwszych państw, które zdecydowało się na upowszechnienie w swoim systemie podatkowym podatku liniowego była Estonia. Jeżeli zatem jedno państwo połączyło doktrynę z rzeczywistością, a to przyniosło oczekiwany zamiar, w myśl zasad konkurencji pozostałe nie chcąc tracić potencjalnych korzyści dostosowały się do powstałego trendu. Podatek liniowy nie był już przedmiotem konkurencji lecz jedynie wysokość jego stawki.

Konkurencji podatkowej nie oparło się nawet „epicentrum komunizmu” Rosja, która widząc nieefektywność progresywnego reżimu podatkowego<sup>9</sup> zastąpiła go w 2001 roku podatkiem liniowym w wysokości 13% zarówno w przypadku podatku PIT jak i CIT. Rozwiązanie to okazało się wyjątkowo trafne i znacząco przyczyniło się do zwiększenia dochodów podatkowych przez rozwój aktywności gospodarczej, która w obliczu niższego, efektywnego opodatkowania mogła wyjść z szarej strefy i ujawnić realność swoich dochodów<sup>10</sup>.

W 2004 roku grono państw stosujących podatek liniowy poszerzyła Słowacja. Wprowadzony tam podatek był najbliższy doktrynalnym założeniom i okazało się to idealnym rozwiązaniem dla słowackiej gospodarki, której udało się przyciągnąć znaczący kapitał zagraniczny<sup>11</sup>. Po sukcesie, jaki przyniósł Słowacji podatek liniowy w ślad poszły inne państwa, jak: Rumunia, Bułgaria, Republika Czeska. Inne państwa regionu nie mogły pozostać obojętne i o ile nie wprowadziły reformy pod nazwą powszechny podatek liniowy, to znacząco obniżyły stawki swoich obciążeń podatkowych. Przykładem może być Polska, która zredukowała stawkę podatku CIT z 38 na 19%. Węgierski podatek CIT do zaledwie 16%, Słowenia zredukowała stawkę z 25 na 20%, a w 2007 marginalna stawka w podatku dochodowym od osób fizycznych została zredukowana z 50 na 41%.

W literaturze zachodniej popularność tego podatku tłumaczy się faktem, iż po latach zniewolenia i upokorzenia poszukuje się równości, sprawiedliwości i przejrzystości obowiązujących zasad, a to gwarantować ma podatek liniowy. Jeżeli to dodatkowo gwarantuje sukces gospodarczy i dobrobyt społeczny nie-trudno wytłumaczyć chęć wprowadzenia rozwiązania, które zmniejszy dystans

---

<sup>9</sup> Przed 2001 rokiem stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosiły: 12%, 20% i 30%, a w 2002 roku stawkę w podatku dochodowym od osób prawnych obniżono z 35% na 4%.

<sup>10</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, 1998 [www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf), s. 14.

<sup>11</sup> OECD Economic Surveys: Slovak Republic Assessment and recommendations, OECD 2009, s. 9.

między bogatymi państwami Europy Zachodniej i państwami Europy Środkowo-Wschodniej<sup>12</sup>.

Należy jednak podkreślić, iż efekt działania podatku liniowego wymaga pro wzrostowego klimatu służącemu prowadzeniu aktywności gospodarczej. Sam podatek oraz wysokość stawki nie przyciągną inwestorów, jeżeli nie zaoferuje się stabilnych podstaw tworzących przychylny klimat inwestycyjny. A takim z pewnością dysponują takie państwa jak Szwajcaria, Hong Kong, Singapur, których systemy gospodarcze w tym podatkowe określa się mianem najbardziej przychylnych, przy stosunkowo niskich obciążeniach fiskalnych.

Czy podatek liniowy jest faktycznie skutecznym lekarstwem na pobudzenie ożywienia gospodarczego i stanowić będzie o atrakcyjność danego kraju na arenie międzynarodowej? Odpowiedź jest w efektach ekonomiczno-społecznych, które dają świadectwo realizowanej polityce finansów publicznych. Powiązanie bezpośrednie podatku liniowego z klimatem inwestycyjnym nie jest jednoznaczne, należy jednak brać pod uwagę pewien margines dla „klubu podatku liniowego”, iż są to państwa, które nie zawsze mają dobrze rozwiniętą ekonomiczną wolność.

Między 1995 a 2005 rokiem we wszystkich państwach klubu podatku liniowego (poza Hong Kongiem) wolność ekonomiczna uległa poprawie. W takich państwach jak Estonia, Słowacja i Łotwa odnotowano w tym czasie znaczący spadek stawek podatkowych jako istotny element poprawy klimatu inwestycyjnego, co w połączeniu z przeprowadzonymi reformami gospodarczymi przesądziło o sukcesie gospodarczym<sup>13</sup>. Potwierdza to zasadę, iż spadek stawek podatkowych i wysoki wzrost gospodarczy to równoległe procesy. Wskaźniki wzrostu gospodarczego w trzech krajach Bałtyckich (Estonia, Litwa i Łotwa) od 2000 r. odnotowały średni wzrost gospodarczy na poziomie 8%<sup>14</sup>.

Kraje te poprzez ogół czynników fiskalnych oraz ekonomicznych (w tym tani czynnik pracy) zdołały przyciągnąć do siebie ogromny kapitał w postaci zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Inwestycje bezpośrednie jako procent produktu krajowego brutto w Estonii i na Słowacji wyniósł odpowiednio: 77 i 55 procent na koniec 2006 roku. Dla porównania średnia w Europie wy-

<sup>12</sup> Ch. Edwards, D.J.Mitchell, *op.cit.* s. 62.

<sup>13</sup> D. Mitchell, Ph.D., „Tax Reform: The Key to Preserving Privacy and Competition in a Global Economy”, Institute for Policy Innovation Policy Report No. 171, February 27, 2002, at [www.ipi.org/ipi/IPIPublications.nsf/PublicationLookupFullText/](http://www.ipi.org/ipi/IPIPublications.nsf/PublicationLookupFullText/) (June 29, 2005).

<sup>14</sup> *Ibidem*.



niosła 38%, a w USA zaledwie 14%. Rozwój gospodarek zza żelaznej kurtyny, ich konkurencyjność, poddanie się globalnym trendom w gospodarce światowej otworzyły nowe perspektywy dla inwestorów z całego świata, szczególnie z Europy Zachodniej. W 2001 roku Audretsch i Thurik napisali iż naturalnym efektem globalizacji będzie transfer kapitału z państw o wysokich kosztach społecznych w postaci przede wszystkim wysokich wynagrodzeń do państw Europy Wschodniej o niskich stawkach<sup>15</sup>.

Konkurencyjność Europy Wschodniej – przynajmniej jeszcze przez jakiś czas – to także konkurencyjność ekonomicznego klimatu aktywności gospodarczej, na który składa się m.in. podatek liniowy.

Niekwestionowaną zaletą wprowadzenia podatku liniowego jest fakt, iż z reguły pociąga on za sobą szereg innych zmian strukturalnych w gospodarce niż tylko uproszczenie skali podatkowej czy obniżenie stawki podatkowej. Kraje takie jak Estonia, która zyskała miano „bałtyckiego tygrysa”, Litwa czy Słowacja, których gospodarki znacząco zyskały na wprowadzeniu innowacyjnego – w porównaniu z Europą Zachodnią – rozwiązania potwierdziły zależność między słuszością opracowań doktrynalnych a faktyczną ich realizacją w praktyce. Poza dyskusją jest Hong Kong, który jako pierwszy zastosował w swoim systemie podatkowym podatek liniowy, a który okazał się szczególnie ważnym komponentem reform gospodarczych w tym kraju. W ostateczności przy braku zasobów naturalnych, niskich podatkach i ograniczeniu administracji publicznej pozwoliło to wprowadzić kraj ten na ścieżkę zrównoważonego wzrostu oraz dobrobytu społecznego – w 2007 roku dochód *per capita* wyniósł 42.000\$ dla porównania w USA było to 46.000\$.

## FLAT TAX IN THE ASPEKT OF TAX COMPETITION

### Summary

Governments can fundamentally reform their tax systems in different ways especially in the context of tax competition, globalization process and tax evasion which is a pervasive worldwide phenomenon. One of this way is flat tax. Many east European co-

---

<sup>15</sup> D. Audretsch, R. Thurik, 'What's new about the New Economy? Sources of growth in the Managed and Entrepreneurial Economies, „Industrial and Corporate Change”, 2001, No 10 (1): s. 271 w: D.B. Audretsch, M. Sanders, *Globalization and the Rise of the Entrepreneurial Economy*, Utrecht School of Economics Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper Series 08–21, June 2008, s. 4.

untries already have a version of flat tax – Estonia and Lithuania in 1994, Latvia in 1995, Russia in 2001, Serbia, Ukraine and Slovakia in 2003, Georgia in 2004 and Romania in 2005. Guernsey, Jersey and Hong Kong, to name a few others, have had it for a long time. But the flat tax can not solve all economic problems. Eastern European countries have other problems as well: a sharp decline in exports to Western Europe because of the worldwide recession and huge borrowing in foreign currency to pay for a major real estate bubble that has now popped. But there is a need to find some competitive solution which ease to handle globalisation and tax competition. There is a movement politically and within the profession to simplify the tax system, but not at present to anything as drastic as a flat tax.

*Translated by Jolanta Gatuszka*