

WPROWADZENIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/0>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Podatki dochodowe, ze względu na swoją powszechność podmiotową i przedmiotową, możliwości personalizacji oraz ich bezpośredni charakter wpływający na wysoką świadomość ponoszonego z ich tytułu ciężaru, stanowią częsty przedmiot badań naukowych i debat publicznych. Z kolei zmiany tych podatków, czy choćby tylko ich zapowiedzi, wywołują powszechne zainteresowanie, budzą silne emocje, a nierzadko prowadzą do sporów natury światopoglądowej. Stąd powinny być przeprowadzane z dużą rozważą, przy szerokim konsensusie społecznym.

Zmiany w zakresie opodatkowania dochodów, mające wpływ na decyzje strategiczne podatników, zaczęto w Polsce wprowadzać już od 2021 r., a ich kumulacja przypadła na rok 2022 w ramach wdrażania programu politycznie i publicystycznie określanego jako Polski Ład. Jest to kompleksowy program społeczno-gospodarczy mający służyć przewyciężeniu skutków pandemii i zwiększeniu skali redystrybucji w celu zmniejszenia nierówności społecznych. Jego kluczową część stanowi pakiet podatkowy, a w nim zmiany w podatkach dochodowych. Celem przedkładanej monografii jest wielopłaszczyznowa ocena zaimplementowanych i cały czas projektowanych zmian w zakresie opodatkowania dochodów, w tym szczególnie dochodów osób fizycznych. Uwaga autorów została skoncentrowana nie tylko na istocie wprowadzonych rozwiązań, lecz także na przebiegu towarzyszącego im procesu legislacyjnego. W analizie i ocenie uwzględniono stan prawny na 1 stycznia 2022 r. oraz zmiany zaimplementowane w ramach zmodyfikowanej wersji Polskiego Ładu, które zasadniczo zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2022 r., a część z nich dopiero od 1 stycznia 2023 r.

Powszechne i żywotne zainteresowanie zmianami podatkowymi projektowanymi i wprowadzonymi w latach 2021 i 2022 można przyrównać jedynie do reformy podatkowej z 1992 r. ustanawiającej w Polsce powszechny i jednolity

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Wprowadzenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 7–13). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

podatek dochodowy od osób fizycznych. Źródła i skali tego zainteresowania można upatrywać zarówno w istocie wprowadzonych rozwiązań, jak i w sposobie ich implementacji. Stąd we wprowadzeniu naszkicowano te zmiany oraz przedstawiono ich kalendarium.

W ramach zmian opodatkowania dochodów (przychodów) wprowadzanych od 2021 r. warto wskazać rozszerzenie zakresu podatników uprawnionych do wyboru ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i łagodniejsze warunki ich opodatkowania. Podniesiono wówczas limit przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej uprawniający do wyboru tej formy opodatkowania aż ośmiokrotnie (z 250 tys. euro do 2 mln euro), rozszerzono zakres wolnych zawodów podlegających opodatkowaniu w tej formie oraz obniżono stawki tego podatku, co kontynuowano także w 2022 r.

Kolejną istotną zmianą było objęcie podatkiem dochodowym od osób prawnych spółek komandytowych (spółki komandytowo-akcyjne są podatnikami tego podatku już od 2014 r.), czego naturalną konsekwencją stał się problem wewnętrznego ekonomicznego podwójnego opodatkowania. Zmiana ta dotyczyła 43,7 tys. podatników działających w tej formie organizacyjno-prawnej według stanu na koniec 2020 r. W ostatnich latach forma ta cieszyła się dużym zainteresowaniem. Do 2020 r. w stosunku do 2012 r. liczba takich spółek wzrosła ponad czterokrotnie, natomiast w 2021 r. nastąpił jej spadek – do 40,6 tys. (GUS, 2022).

Od 2021 r. w Polsce obowiązuje także polska wersja estońskiego CIT, formalnie określana ryczałtem od dochodów spółek. Konstrukcja tego ryczałtu w wersji z 2021 r. spowodowała, że jedynie nieliczni podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych dokonali jego wyboru. Stąd w ramach Polskiego Ładu ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu prawa zastosowania przepisów dotyczących ryczałtu od dochodów spółek, obniżeniu stawek podatku oraz możliwych do zastosowania odliczeniach, a także złagodził warunki zarówno rozpoczęcia stosowania tego reżimu opodatkowania, jak i warunki konieczne do spełnienia w celu pozostania w nim.

Założenia programu społeczno-gospodarczego Polski Ład po raz pierwszy zaprezentowano 15 maja 2021 r. (*Prezentacja*, 2021). Konsultacje społeczne projektu przepisów podatkowych Polskiego Ładu rozpoczęły się 26 lipca 2021 r. i trwały do 30 sierpnia 2021 r., a 8 września 2021 r. projekt ten wpłynął do sejmu i został skierowany do pierwszego czytania. Istotnych zmian w projekcie dokonano także na etapie prac sejmowych, m.in. zlikwidowano preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci w zamian za ulgę w kwocie 1500 zł. Pierwotnie projekt nie zakładał tak daleko idącej zmiany, a jedynie pewne doprecyzowania przepisu (np. że z preferencji może skorzystać tylko jeden rodzic / opiekun prawny).

Zmiany podatkowe projektowane w ramach Polskiego Ładu uchwalono 29 października 2021 r. ustawą o typowej, niepozornej nazwie „Ustawa o zmianie

ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw” (Ustawa, 2021). Nowelą tą zmieniono łącznie 24 inne ustawy, przy czym dominują w tej grupie ustawy prawa daninowego, a więc dotyczące podatków oraz składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Ustawę tę w grudniu 2021 r. – przed wejściem w życie – nowelizowano jeszcze trzy razy (dwukrotnie 9 grudnia oraz 17 grudnia).

Ze względu na zakres, skalę i wielopłaszczyznowość oddziaływania wprowadzonych zmian, dyskurs publicystyczny oraz analizy eksperckie skoncentrowano na zmianach w podatkach dochodowych, w tym szczególnie – w podatku dochodowym od osób fizycznych. W zakresie tego ostatniego podatku – jak się później okazało – uchwalenie nowelizacji z 29 października 2021 r., łącznie z grudniowymi zmianami nie było finałem zmian, lecz dopiero ich preludium. 7 stycznia 2022 r. uchwalono bowiem Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Rozporządzenie, 2022). Nie tylko wydłużyło ono termin poboru i przekazania zaliczek, jak wynika z jego nazwy, lecz także wprowadziło nowy sposób ich wyliczania. Przyjęte rozwiązanie budziło poważne wątpliwości natury prawnej (konstytucyjnej), stąd 24 lutego 2022 r. uchwalono ustawę (weszła w życie 10 marca 2022 r.) przenoszącą regulację rozporządzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jednocześnie rozszerzając – w stosunku do regulacji rozporządzenia – zakres podatników uprawnionych do złożenia wniosku o nieprzedłużanie przedmiotowych terminów (Ustawa, 2022a).

Jeszcze w styczniu 2022 r. ze strony rządowej zaczęły się pojawiać różne propozycje mające na celu usunięcie oczywistych przeoczeń i luk w przepisach, które ujawniły pierwsze rozliczenia podatku, m.in. zapowiadano wprowadzenie dla rozliczeń rocznych za 2022 r. – przy określonym pułapie dochodów – równoległego stosowania zasad opodatkowania zarówno z 2021, jak i 2022 r., w zależności od tego, które były korzystniejsze (*Zmiany*, 2022). Natomiast 24 marca 2022 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne dotyczące kolejnych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ich efektem były dalsze zmiany, które mają z jednej strony zmniejszyć wysokość podatków, a z drugiej zapewnić przewidywalność rozliczeń podatkowych. Zmiany te uchwalono 9 czerwca 2022 r. (Ustawa, 2022b), przy czym zasadniczo ustawa weszła w życie 1 lipca 2022 r., a część jej przepisów zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2023 r. Medialnie nowelizacja ta została nazwana Polskim Ładem 2.0, natomiast strona rządowa określa ją jako Niskie Podatki.

Przedstawione kalendarium dowodzi dużej dynamiki rozpatrywanych zmian i labilności przyjmowanych rozwiązań. Z kolei analiza tych rozwiązań pozwala zidentyfikować wielokierunkowość i liczne płaszczyzny ich oddziaływania. W przedkładanej monografii zmiany w podatkach dochodowych zaim-

plementowane w ramach Polskiego Ładu i jego zmodyfikowanej wersji (Polski Ład 2.0) rozpatrywano w ujęciu prawnym, finansowym i ekonomicznym. Przyjęta perspektywa rozważań determinuje podział monografii na trzy części.

Aspekty normatywne dominują w trzech pierwszych rozdziałach monografii, stanowiących jej pierwszą część. W rozdziale Krystyny Nizioł przedmiotem rozważań jest proces legislacyjny dotyczący ustaw objętych Polskim Ładem. Analizę, a następnie ocenę tego procesu autorka przeprowadziła, uwzględniając głównie zasady przyzwoitej legislacji, skoncentrowała się przy tym na dwóch zasadach poprawnej legislacji, tj. zasadzie określoności przepisów oraz zasadzie dochowania trybu stanowienia prawa przez ustawodawcę. Ponieważ zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu mają przede wszystkim charakter podatkowy, analizie poddała również zasadę pewności prawa.

W rozdziale drugim Joanna Przybylska podjęła próbę oceny procesu implementacji przepisów Polskiego Ładu z punktu widzenia audytora wewnętrznego. Autorka dokonała w nim identyfikacji i charakterystyki ryzyka, którego głównym czynnikiem jest ten program. Ryzyko jest rozpatrywane z perspektywy pracodawcy, niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej. Mimo obszerności i różnorodności przedmiotowej przepisów Polskiego Ładu, z uwagi na profil monografii, rozważania skoncentrowano na zmianach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych. Autorka podkreśliła, że kluczowa dla każdej organizacji jest identyfikacja ryzyka związanego z chaotycznym wdrażaniem przedmiotowych przepisów. Część ryzyka należy do grupy ryzyka zewnętrznego, na które organizacja nie ma wpływu lub ten wpływ jest mocno ograniczony. Jednak ryzyko zewnętrzne może skutkować pojawieniem się nowego ryzyka, również wewnątrz organizacji. Jego rozpoznanie pozwala organizacji na podjęcie działań kontrolnych, zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i detekcyjnym, które będą ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie tego ryzyka.

W rozdziale Małgorzaty Samborskiej podatkowe zmiany Polskiego Ładu są z kolei rozpatrywane z perspektywy doradcy podatkowego. Autorka zwróciła uwagę nie tylko na nowe prawa i obowiązki podatników, lecz przede wszystkim na wyzwania, jakie zmiany te implikują dla płatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Wyzwania podatkowe z 2022 r. stały się powodem nie tylko wzmożonego wysiłku i wymusiły zwiększenie nakładu pracy, lecz również przyczyniły się do zwiększenia obrotów w branży usług doradztwa podatkowego i dały początek wielu nowym usługom.

Ujęcie finansowe jest natomiast domeną drugiej części monografii, na którą składają się dwa kolejne rozdziały. Aleksander Łożykowski dokonał oceny wpływu podatkowo-składkowych zmian zaimplementowanych w ramach Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych w ujęciu krótko- i długoterminowym. Poszczególne rozwiązania składające się na Polski Ład sklasyfikował pod względem skutków finansowych nie tylko dla sektora finansów publicznych

ogółem, lecz także dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz konsekwencji z tego wynikających. Autor prześledził również ścieżkę procesu legislacyjnego w kontekście jego wpływu na ostateczny skutek budżetowy Polskiego Ładu. Przedmiotowe zmiany ocenił także pod kątem rozkładu *tax expenditures*.

Z kolei Sławomira Kańduła zarysowała zmiany w systemie podatkowym mające wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawiła ich konsekwencje finansowe. Następnie podjęła próbę oceny tych zmian z punktu widzenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Autorka postawiła tezę, że zmiany w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego wywołane zmianami podatkowymi Polskiego Ładu ograniczają samodzielność finansową tych jednostek.

W ostatniej części monografii aspekty finansowe przeplatają się z ekonomicznymi. Podjęto w niej bowiem próbę zidentyfikowania i oceny wpływu zmian w podatkach dochodowych na dochody, zachowania i decyzje podatników.

Edyta Małecka-Ziemińska skoncentrowała uwagę na konsekwencjach re-dystrybucyjnych zmian skali podatkowej (podwyższenia dochodu niepodlegającego opodatkowaniu do 30 tys. zł, podniesienia granicy pierwszego przedziału skali podatkowej do 120 tys. zł oraz obniżenia stawki w tym przedziale do 12%), a także zniesienia prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Autorka skonfrontowała konsekwencje tej ostatniej zmiany z pierwotnie proponowanym mechanizmem kompensacyjnym, jakim miała być tzw. ulga dla klasy średniej, oraz późniejszym obniżeniem stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej. W rozważaniach uwzględniła również nowelizacje elementów prorodzinnych podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym preferencyjnych zasad opodatkowania przewidzianych dla małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci, a także nowe rozwiązania, w tym zwolnienie z podatku do 85 528 zł przychodów podatników wychowujących czworo i więcej dzieci.

Maciej Cieślukowski przedstawił z kolei zmiany w uldze na badania i rozwój, w tym rozszerzenie zakresu ulgi na innowacyjnych pracowników. Szeroko skomentował w nim także ulgę na robotyzację. Dokonał oceny tych rozwiązań w kontekście wsparcia inwestycji i innowacyjności polskiej gospodarki, a także podjął próbę ogólnej oceny ich skuteczności na tle stopnia wykorzystania podobnych rozwiązań w innych krajach.

Monika Banaszewska skoncentrowała się na zmianach w zakresie opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Dyskusji poddała przesłanki wprowadzenia oraz skutki ekonomiczne zmian legislacyjnych. Porównała również kwoty i efektywne obciążenia z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne według przepisów sprzed 2022 r., Polskiego Ładu w pierwotnej wersji oraz Polskiego Ładu w zmodyfikowanej wersji. Rozważania uporządkowano według czterech form opodatkowania

dochodów (przychodów) osób fizycznych w Polsce: opodatkowania na zasadach ogólnych (według skali progresywnej), opodatkowania liniowego, opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz opodatkowania w formie karty podatkowej. W końcowej części dyskusji autorka wskazała na trzy kwestie szczegółowe, które są ważne z perspektywy całości systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych, mianowicie: zwolnienie dla osób w wieku emerytalnym, które zawiesiły wypłatę przysługującego im świadczenia, oraz zwolnienie dla osób osiedlających się w Polsce (rozwiązania te mają bezpośredni wpływ na podaż pracy), a także zmiany zasad opodatkowania przychodów z najmu nieruchomości mieszkalnych (źródło przychodów osób fizycznych o coraz większym znaczeniu ekonomicznym). W części wnioskowej poddała ocenie skutki zmian podatkowo-składkowych z perspektywy funkcji finansów publicznych.

W ostatnim rozdziale Jacek Uchman skierował rozważania na kluczowe zmiany zaimplementowane w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). W ramach Polskiego Ładu do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzono kilka rozwiązań fiskalnych, spośród których potencjalnie największe znaczenie może mieć CIT estoński, między innymi w aspekcie poziomu inwestycji w przedsiębiorstwach niefinansowych. Zainteresowanie podatników CIT estońskim może wzrosnąć po zmianach dokonanych w 2022 r., które rozszerzają zasięg podmiotowy i podnoszą atrakcyjność tego rozwiązania dla podatników. Autor uwzględnił również w swoich rozważaniach i ocenie wprowadzenie minimalnego podatku dochodowego, czyli mechanizmu mającego poprawić ściągalność CIT, a także zmiany w opodatkowaniu restrukturyzacji spółek, które mogą wpływać na procesy przekształceń własnościowych i organizacyjnych przedsiębiorstw.

Najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonych badań ujęto w zakończeniu.

Autorami rozdziałów są pracownicy naukowcy Katedry Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Zakładu Podatków Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, a także eksperci branżowi, w tym audytor wewnętrzny i doradca podatkowy.

Monografia jest dedykowana osobom zainteresowanym obecnymi uwarunkowaniami, wyzwaniem i trendami w opodatkowaniu na poziomie krajowym, w tym studentom kierunków prawnych i ekonomicznych.

Bibliografia

- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2022). *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2021 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2021-r-,1,26.html>
- Prezentacja programu Polski Ład.* (2021). https://www.youtube.com/embed/nsa_Z_O8Lw0
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105).
- Ustawa. (2022a). Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2022 r., poz. 558).
- Ustawa. (2022b). Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265).
- Zmiany w Polskim Ładzie. Premier podaje szczegóły.* (2022). <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/polski-lad-zmiany-zapowiedziane-przez-mateusza-morawieckiego-21-stycznia-2022-5568008>