

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/4>



Aleksander Łożykowski

Szkoła Główna Handlowa
alozyk@sgh.waw.pl

Polish Deal – budgetary perspective

Abstract

Purpose: The purpose of the article is to present the scope and importance of Polish Deal on the public finance sector.

Design/methodology/approach: The disponible data on Polish Deal impact assessment will be analysed in terms of the impact on public finance sector.

Findings: Polish Deal is one of the most important changes in the Polish tax and contribution system with an impact of PLN 26 688 million. Set of changes constituting a Polish Deal impacted most heavily on local governments budgets, less on central budget while the National Health Fund benefited the most. However, this does not involve clear impact on the spendings for health system in Poland. An informal and formal legislative procedure had a greatest impact on the configuration and cost of Polish Deal. One of the most important consequences of Polish Deal in terms of public finance sector was also the total change of the income tax expenditures.

Keywords: Polish Deal, tax wedge, taxation system, PIT, budget, tax expenditures.

Wstęp

Polski Ład to zbiór zmian w systemie podatkowo-składkowym o bardzo istotnym znaczeniu nie tylko dla podatników, lecz także dla sektora finansów publicznych. Zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu mają skutki o różnym charakterze i istotności. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na 2023 rok (Uzasadnienie, 2022) skutki wprowadzenia działań w zakresie reformy systemu podatkowego zostały oszacowane łącznie na minus 26 688 mln zł dla sektora finansów publicznych. Na tę kwotę składają się działania wprowadzo-

Sugerowane cytowanie:

Łożykowski, A. (2023). Polski ład z perspektywy sektora finansów publicznych. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 65–84). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/4>



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

ne ustawą obejmującą Polski Ład (Ustawa, 2021) oraz program Niskie Podatki (Ustawa, 2022). Bilans skutków dla całego sektora finansów publicznych nie obrazuje jednak skali zmian, które nastąpiły dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz poszczególnych źródeł dochodów budżetowych. Dlatego w niniejszym rozdziale zostanie przeprowadzona szersza analiza wpływu zmian Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych w ujęciu krótko- i długoterminowym. Poszczególne rozwiązania składające się na Polski Ład przedstawiono odrębnie oraz odpowiednio sklasyfikowane pod względem skutków finansowych nie tylko dla sektora finansów publicznych ogółem, lecz także dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz konsekwencji z tego wynikających. Zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu zostaną także przeanalizowane pod kątem rozkładu *tax expenditures*.

1. Przebieg procesu legislacyjnego a skutki finansowe Polskiego Ładu

Polski Ład to polityczna nazwa nadana ustawie, która wprowadziła szereg zmian w polskim systemie podatkowo-składkowym. Elementy pakietu powstawały w różnym czasie, miały różną genezę i ulegały wielu modyfikacjom względem pierwotnych propozycji, a w konsekwencji na przestrzeni czasu znacznie zmieniła się także ocena skutków regulacji. W dalszej części przedstawiono chronologię najważniejszych wydarzeń wpływających na koszt budżetowy Polskiego Ładu.

Pierwotnie, na przełomie lat 2020 i 2021, został przygotowany projekt rozwiązań legislacyjnych, które miały odpowiadać na wyzwania i szanse stojące przed polską gospodarką w związku z pandemią koronawirusa. Rozwiązania te zostały nazwane podatkowym restartem gospodarki. Miały one głównie charakter preferencji i uproszczeń podatkowych dla przedsiębiorców oraz osób fizycznych w celu pobudzenia gospodarki – wzrost inwestycji, ułatwienie przepływu gotówki, ściągnięcie zagranicznego kapitału oraz wzmocnienie rynku pracy. W celu sfinansowania preferencji podatkowych wdrażanych w ramach podatkowego restartu gospodarki równoległe zostały także zaprojektowane rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów podatkowy restart gospodarki to uszczuplenie wpływów podatkowych o 2737 mln zł, natomiast pakiet uszczelnień miał zapewnić dodatkowe wpływy w wysokości 7909 mln zł rocznie. Projektowane zmiany nie powodowały więc uszczerbku dla finansów publicznych, a wręcz przeciwnie.

Na początku 2021 r. Ministerstwo Finansów otrzymało wytyczne, aby przygotowane propozycje rozszerzyć także o zmiany w klinie podatkowo-składko-

wym polegające na podniesieniu kwoty wolnej od podatku, progu podatkowego, likwidacji odliczalności od podatku składki zdrowotnej oraz uzależnieniu poziomu składki zdrowotnej od dochodów przedsiębiorców. Pod względem skutków dla sektora finansów publicznych oraz populacji podatników zmiany w klinie podatkowo-składkowym miały zdecydowanie największe znaczenie. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów wykonanymi na etapie rządowego procesu legislacyjnego skutkiem zmian w klinie podatkowo-składkowym miało być uszczuplenie wpływów o 16 495 mln zł (Projekt, 2021). Pod względem kosztowym podatkowy restart gospodarki pozostał więc w cieniu rozwiązań, które zmieniały rozkład klina podatkowo-składkowego. Podstawową różnicą pomiędzy podatkowym restartem gospodarki a zmianami w klinie podatkowo-składkowym jest powszechność zmian zarówno tych korzystnych, jak i niekorzystnych dla podatników. Podczas gdy podatkowy restart gospodarki i pakiet uszczelnień celowały w wybrane, wąskie grupy podatników, przede wszystkim przedsiębiorców i inwestorów, to zmiany w klinie podatkowo-składkowym dotyczyły większości podatników. Ten stan rzeczy znalazł odzwierciedlenie w skutkach budżetowych – pomimo mało istotnego efektu dla większości podatników, z uwagi na skalę zastosowania, skutki zmian w rozkładzie obciążeń podatkowo-składkowych miały bardzo duże znaczenie w wymiarze makro, w przeciwieństwie do różnych preferencji podatkowych wprowadzanych w ramach podatkowego restartu gospodarki, które są istotne dla wąskiej grupy podatników, jednak w skali budżetu państwa nie miały istotnego znaczenia.

Podsumowując, zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu można podzielić na trzy grupy:

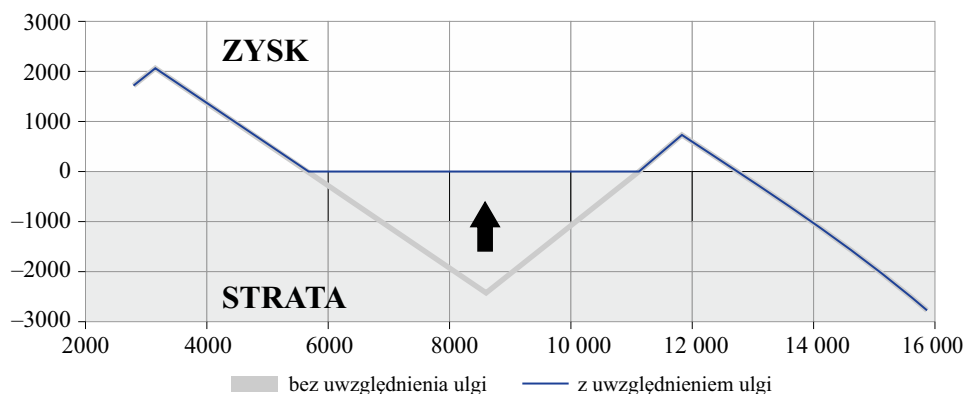
- mające na celu wsparcie określonych aktywności gospodarczo-społecznych (podatkowy restart gospodarki) – zmiany o stosunkowo niewielkim koszcie budżetowym, stosowane przez wąsko zakreślone grono podatników;
- mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz korektę rozwiązań antyabuzyjnych – rozwiązania mające na celu finansowanie podatkowego restartu gospodarki;
- mające na celu korektę klina podatkowo-składkowego (Polski Ład *sensu stricto*) – zmiany o największym negatywnym skutku dla sektora finansów publicznych, stosowane powszechnie.

Z punktu widzenia finalnych skutków Polskiego Ładu dla sektora finansów publicznych duże znaczenie miał przebieg rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego oraz poprzedzających je negocjacji politycznych, w ramach których uległo zmianie wiele wyjściowych propozycji. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim kształtu docelowego klina podatkowo-składkowego, a w mniejszym stopniu pakietu uszczelnień oraz preferencji podatkowych w ramach podatkowego restartu gospodarki. Bardzo istotne znaczenie miało dodanie

tw. ulgi dla klasy średniej, najpierw dla podatników uzyskujących przychody z pracy, a potem także dla prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według skali podatkowej, oraz obniżenie wysokości składki zdrowotnej z 9 do 4,9% dla podatników prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według stawki 19%. Pierwszy, niepublikowany projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym nie zawierał tzw. ulgi dla klasy średniej, czyli odliczenia od dochodu kwoty, która była ustalana indywidualnie w zależności od wysokości uzyskanych przychodów. Stawka składki zdrowotnej była też równa dla wszystkich przedsiębiorców i wynosiła 9% podstawy wymiaru uzależnionej od dochodu lub przychodu w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Na bilans zmian w klinie podatkowo-składkowym wpłynęły przeciwnie działające skutki dla sektora finansów publicznych poszczególnych elementów reformy. Zwiększenie kwoty wolnej do 30 000 zł i podniesienie progu podatkowego do 120 000 zł to zmiany korzystne dla podatników, które samodzielnie kosztowałyby sektor finansów publicznych aż 87,6 mld zł. Efekt ten został jednak zrównoważony przez likwidację możliwości odliczenia od podatku części zapłaconej składki zdrowotnej, co przynosi dodatkowe 65,7 mld zł wpływów dla sektora finansów publicznych. Uszczerbek we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 17,918 mld zł był równoważony przez zmianę sposobu obliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców, która zgodnie z pierwszym projektem miała przynieść 14,18 mld zł dodatkowych wpływów ze składki. Ujemny bilans tych zmian w wysokości 3,9 mld zł to projektowany pierwotnie koszt dla sektora finansów publicznych w związku ze zmianami w klinie podatkowo-składkowym. Jest to aż o 12 595 mln zł mniej uszczerbku dla sektora finansów publicznych niż w propozycji przesłanej ostatecznie do sejmu (Projekt, 2021), a zawierającej już m.in. ulgę dla klasy średniej dla pracowników i obniżoną składkę zdrowotną dla podatników rozliczających się według stawki 19%. Ulga dla klasy średniej wpłynęła więc na pogłębienie ujemnych skutków w PIT do 23 498 mln zł, a zmiany w wysokości składki zdrowotnej zredukowały projektowane dodatkowe wpływy do NFZ do 7003 mln zł.

Przeciwnie działające skutki elementów reformy klina podatkowo-składkowego przyniosły inny efekt w zależności od uzyskiwanych przychodów i formy rozliczeń podatkowych. W przypadku przychodów z pracy efekt zmian na poziomie podatnika zaprezentowano na rysunku 1. Dla podatników osiągających średniomiesięczne przychody z pracy pomiędzy 5701 a 11 141 zł dominował negatywny efekt braku możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku, przez co podatnicy ci byli na reformie klina stratni. Wąska grupa podatników osiągających przychody z pracy pomiędzy 11 141 zł a około 12 800 zł zyskiwała na reformie, ponieważ przeważały korzyści z podniesienia progu podatkowego do 120 000 zł. Podatnicy zarabiający więcej byli także

stratni na reformie. Taki stan rzeczy był nie do zaakceptowania politycznie, stąd konieczne okazało się dodanie rozwiązania, które zagwarantowałoby brak strat na reformie dla pracowników w średniomiesięcznym przedziale przychodowym 5701–11 141 zł. Proponowane były różne rozwiązania, w tym przede wszystkim stosowne podniesienie pracowniczych kosztów uzyskania przychodów lub obniżenie stawki podatku, natomiast o decyzji przeważały skutki budżetowe. Najtańszym rozwiązaniem było skonstruowanie skomplikowanego odliczenia uzależnionego od przychodów pracownika, tak aby „co do złotówki” korygowało ono potencjalne straty na reformie klina (rysunek 1). Konsekwencje wynikające z tej decyzji były jednym z kluczowych obszarów krytyki reformy. Ostatecznie, jak wskazano w dalszej części rozdziału, zdecydowano o usunięciu tzw. ulgi dla klasy średniej i zastąpiono to rozwiązaniem niższą stawką podatku. Oznaczało to oczywiście drastyczne zwiększenie skutków budżetowych reformy.



Rysunek 1. Efekt Polskiego Ładu w zależności od przychodów z tytułu stosunku pracy a ulga dla klasy średniej

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

Istotne w skutkach budżetowych było także wprowadzenie specyficznego, zryczałtowanego sposobu rozliczania składki zdrowotnej dla podatników, którzy wybrali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Duże znaczenie miało także zawężenie ulgi na powrót poprzez wykluczenie obywateli określonych państw z możliwości skorzystania z tej preferencji podatkowej, przede wszystkim obywateli Ukrainy, a także dodanie tzw. PIT-0 dla seniorów.

Następnie, w połowie 2022 r., przyjęto ustawę, która zmieniała wiele rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu (Ustawa, 2022). Korekta Polskiego Ładu miała równie istotne skutki w zakresie finansów publicznych co pierwsze działania legislacyjne. W ramach korekty Polskiego Ładu przyjęto obniżenie stawki podatkowej w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%, wprowadzono częściowe odliczenie zapłaconej składki na ubezpie-

czenie zdrowotne od podstawy opodatkowania (do limitu 8700 zł) dla podatników rozliczających się podatkiem liniowym, 50% zapłaconych składek dla podatników rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz odliczenie dla podatników rozliczających się kartą podatkową, przywrócono wspólne rozliczenie samotnych rodziców z dzieckiem zastępujące ulgę kwotową wprowadzoną Polskim Ładem oraz zlikwidowano opisaną wcześniej tzw. ulgę dla klasy średniej. Zmiany te miały negatywny wpływ na dochody z tytułu PIT, które po korekcie Polskiego Ładu zmniejszyły się o kolejne 14,45 mld zł (Projekt, 2022). W konsekwencji korekta Polskiego Ładu niemal podwoiła negatywny skutek dla sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę beneficjentów korekty Polskiego Ładu, czyli tzw. klasę średnią, i małą istotność *per capita* tych zmian na tle ogromnych skutków budżetowych w dobie rosnącej inflacji i pogarszającej się sytuacji gospodarczej, kierunek zmian w systemie podatkowym jest trudny do racjonalnego uzasadnienia. Podsumowanie skutków dla sektora finansów publicznych w ujęciu chronologicznym zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Zmiany w klinie podatkowo-składkowym (w mld zł)

Wyszczególnienie	Wartość skutków dla sektora finansów publicznych
Pierwotny projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym	-3,9
Projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym na etapie rządowego procesu legislacyjnego po uwzględnieniu uzgodnień politycznych (skutek Polskiego Ładu)	-12,595
Korekta klina podatkowo-składkowego po przyjęciu Polskiego Ładu (program Niskie Podatki)	-14,45
Skutek dla sektora finansów publicznych zmian w klinie podatkowo-składkowym razem	-30,945

Źródło: Opracowanie własne.

2. Skutki dla sektora finansów publicznych wybranych rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu

Poszczególne zmiany w systemie podatkowo-składkowym zrealizowane w ramach Polskiego Ładu mają różną istotność z punktu widzenia wpływu na sektor finansów publicznych. Polski Ład wprowadził także wiele zmian, które spowodowały istotne skutki dla rozkładu wpływów poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych oraz źródeł ich finansowania.

Ocena skutków regulacji przedstawia wpływ Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych (Projekt, 2021). Całkowity bilans zmian został oszacowany na minus 11,281 mld zł dla sektora finansów publicznych. Korekta Polskiego Ładu to dodatkowe uszczuplenie dochodów sektora finansów publicznych o 14,45 mld zł, a więc całościowy skutek Polskiego Ładu po korekcie to 30,945 mld zł. Skutek ten, zgodnie z prognozą przedstawioną w projekcie, ma być mniej odczuwalny w kolejnych latach. W perspektywie 10-letniej skutkiem Polskiego Ładu ma być uszczuplenie wpływów łącznie w wysokości 82,446 mld zł, a po korekcie – 259,329 mld zł. Skutek ten jest jednak różny dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Należy zwrócić uwagę na budżet państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Prognozowane skutki budżetowe wynikające z oceny skutków regulacji zostały zaprezentowane w tabelach 2–5.

Polski Ład okazał się bardzo korzystny dla Narodowego Funduszu Zdrowia, który na zmianach w rozliczaniu składki zdrowotnej, w szczególności przez przedsiębiorców, miał zyskać około 7 mld zł rocznie, a w ujęciu 10-letnim ponad 70 mld zł. Szacunki odnośnie do wpływu ze składek zdrowotnych zasadniczo nie zmieniły się po korekcie Polskiego Ładu, ponieważ zmiany w tym zakresie były symboliczne. Szacunek co do długoterminowych wpływów ze składki zdrowotnej może być jednak znacznie zawyżony, należy bowiem zwrócić uwagę na istotny czynnik behawioralny, który nie został uwzględniony w mikrosymulacjach Ministerstwa Finansów, a mianowicie sporą zachętę dla jednoosobowych działalności gospodarczych o wyższych dochodach do przechodzenia na korporacyjne formy prowadzenia działalności, a więc także na opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej CIT zamiast PIT. Powoduje to, że długoterminowy szacunek wpływów ze składki zdrowotnej może być znacznie zawyżony, ponieważ podatnicy CIT nie płacą składki zdrowotnej. Składka zdrowotna nie jest także należna od wspólników wieloosobowych spółek kapitałowych. W przypadku jednoosobowych spółek kapitałowych, spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych wspólnik nie płaci składki zdrowotnej od dochodów spółki, lecz w formie zryczałtowanej, zależnej od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. W konsekwencji należy się spodziewać, że w długim terminie Polski Ład nie wpłynie znacznie na zwiększenie wpływów ze składki zdrowotnej. Warto zwrócić także uwagę na zwiększoną niepewność wpływów ze składki zdrowotnej po wprowadzeniu Polskiego Ładu. Podstawa uzależniona od przeciętnego wynagrodzenia gwarantowała stabilne wpływy ze składki zdrowotnej, nawet jeśli przedsiębiorca uzyskiwał mniejsze dochody lub ponosił stratę. Obecnie minimalna składka zdrowotna jest powiązana z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce.

Co ważne, ewentualne wyższe wpływy ze składki zdrowotnej mogą się jednak nie przełożyć wprost na finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zgodnie

Tabela 2. Ocena skutków regulacji Polski Ład (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-11281	-10315	-10882	-10055	-8691	-7938	-6870	-6147	-5467	-4825	-82446
Budżet państwa	-6362	-5336	-5834	-5334	-4439	-4005	-3350	-2941	-2535	-2215	-42354
Jednostki samorządu terytorialnego	-11922	-11622	-11882	-11675	-11343	-11164	-10903	-10754	-10631	-10530	-112426
Narodowy Fundusz Zdrowia	7003	6643	6834	6954	7091	7231	7383	7548	7727	7920	72334

Źródło: (Projekt, 2021).

Tabela 3. Ocena skutków regulacji zmian w klinice podatkowo-składkowym (Polski Ład) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-16495	-16012	-15087	-14153	-13290	-12473	-11704	-10978	-10290	-9637	-130119
Budżet państwa	-9953	-9399	-8893	-8348	-7852	-7385	-6952	-6551	-6179	-5834	-77346
Jednostki samorządu terytorialnego	-13545	-13256	-13028	-12759	-12529	-12319	-12135	-11975	-11838	-11723	-125107
Narodowy Fundusz Zdrowia	7003	6643	6834	6954	7091	7231	7383	7548	7727	7920	72334

Źródło: (Projekt, 2021).

Tabela 4. Ocena skutków regulacji zmian w klinie podatkowo-składkowym (korekta Polskiego Ładu) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Skala podatkowa	-13652	-14843	-15354	-15899	-16457	-17035	-17634	-18253	-18894	-19558	-167579
Podatek liniowy	-697	-717	-741	-767	-794	-822	-851	-881	-912	-944	-8126
Ryczałt	-58	-62	-64	-67	-69	-71	-74	-76	-79	-82	-702
Karta podatkowa	-43	-45	-45	-46	-47	-48	-49	-50	-51	-52	-476
Razem	-14450	-15667	-16204	-16779	-17367	-17976	-18608	-19260	-19936	-20636	-176883

Źródło: (Projekt, 2022).

Tabela 5. Ocena skutków regulacji zmian w klinie podatkowo-składkowym (łącznie – Polski Ład i korekta Polskiego Ładu) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-30945	-31679	-31291	-30932	-30657	-30449	-30312	-30238	-30226	-30273	-307002

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oceny skutków regulacji (Projekt, 2021; 2022).

z art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Ustawa, 2004) na finansowanie ochrony zdrowia przeznaczają się docelowo corocznie środki finansowe w wysokości nie niższej niż 7% produktu krajowego brutto. Ewentualne niedobory mogą być uzupełniane z budżetu państwa. Większe wpływy Narodowego Funduszu Zdrowia mogą więc oznaczać niższe nakłady z budżetu państwa na ochronę zdrowia, które byłyby konieczne, aby sprostać wymaganiom ustawy (7% PKB). W konsekwencji, chociaż wśród jednostek sektora finansów publicznych bezpośrednim beneficjentem Polskiego Ładu jest Narodowy Fundusz Zdrowia, to pośrednio zyskuje na zwiększeniu wpływów ze składki zdrowotnej także budżet państwa.

Polski Ład w największym stopniu wpłynął na uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego są ich udziały w podatkach dochodowych, w szczególności podatku dochodowym od osób fizycznych. Największy udział w PIT mają gminy, następnie powiaty i województwa. Największy udział w CIT mają natomiast województwa, a następnie gminy i powiaty. Drastyczne obniżenie wpływów z podatku dochodowego przekłada się więc w największym stopniu na sytuację finansową gmin, następnie powiatów i w najmniejszym stopniu dotyczy województw. Skutek dla jednostek samorządu terytorialnego Polskiego Ładu (bez korekty) to minus 11,922 mld zł w 2022 r. i łącznie ponad 112 mld zł w ciągu 10 lat (Projekt, 2021). Korekta Polskiego Ładu to obniżenie wpływów z PIT o kolejne 14,349 mld zł w 2022 r. i 175,705 mld zł w ujęciu dziesięcioletnim, co ma oczywiście olbrzymi wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ około połowa z tej kwoty to dodatkowe uszczuplenie ich dochodów własnych (Projekt, 2022).

Z uwagi na spodziewaną tranzycję przedsiębiorców z PIT do CIT może się okazać, że województwa wręcz zyskają na Polskim Ładzie, a poszkodowane będą jedynie gminy i powiaty. Niekorzystną sytuację samorządu terytorialnego pogłębiają także inne zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu. Trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na szersze udostępnienie rozliczeń według ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz obniżenie obciążeń z tego tytułu, co może spowodować wiele przejść z zasad ogólnych na ryczałt, a w konsekwencji ograniczenie wpływów z PIT danej jednostki samorządu terytorialnego. Wpływy z ryczałtowych form rozliczeń są bowiem dochodem budżetowym – jednostki samorządu terytorialnego nie mają udziału w tych wpływach. Należy pamiętać przy tym, że ryczałtowy PIT od dywidend także nie trafia do jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji na przejściu jednoosobowych działalności gospodarczych na korporacyjne formy rozliczeń budżet państwa zyskuje podwójnie – po raz pierwszy dlatego, że udział budżetu państwa we wpływach z CIT jest zdecydowanie większy niż z PIT, a po raz drugi dlatego, że PIT od dywidend wypłaconych przez

podatników CIT trafi w całości do budżetu państwa. Z tych względów, w celu złagodzenia skutków Polskiego Ładu, dla jednostek samorządu terytorialnego przewidziano rozwiązania mające na celu zrekompensowanie utraconych dochodów. Pozbawienie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie było bowiem celem zmian w klinie podatkowo-składkowym, a jedynie skutkiem ubocznym, wynikającym z zastanego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana struktury finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polskim Ładzie zostanie szerzej zaprezentowana w kolejnym rozdziale, warto jednak już w tym miejscu zauważyć, że o ile rekompensata utraconych wpływów jednostek samorządowych może zniwelować negatywny wpływ Polskiego Ładu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, o tyle uszczuplenie dochodów własnych na rzecz innych form finansowania samorządu niewątpliwie wpływa na jego niezależność. Stąd postulowana jest kompleksowa reforma finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tak aby uwzględniała realia „po Polskim Ładzie”.

Wdrożone zmiany w rozkładzie klina podatkowo-składkowego poskutkowały odciążeniem szerokiej grupy osób najmniej zarabiających oraz obciążeniem wąskiej grupy dobrze zarabiających podatników. Ma to niewątpliwie przełożenie na sytuację nie tylko jednostek samorządu terytorialnego ogółem, lecz także na poszczególne gminy, powiaty i województwa. Gmina, w której udział beneficjentów Polskiego Ładu jest stosunkowo większy, będzie poszkodowana bardziej niż gmina, w której zamieszkuje więcej osób lepiej zarabiających. Polepszenie sytuacji finansowej mieszkańców gminy ma więc wprost odwrotne przełożenie na dochody własne z PIT danej gminy. Wzmocnienie zdolności nabywczej mniej zarabiających poprzez obniżenie opodatkowania to oczywiście pozytywna zmiana, ale powinna ona iść w parze z gruntowną reformą finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tak aby ograniczyć zależność finansowania samorządu od zobowiązań podatkowych mieszkańców.

Ustawa wdrażająca Polski Ład (Ustawa, 2021) zawiera także szereg pozytywnych dla podatników rozwiązań, nazywanych podatkowym restartem gospodarki, mających istotny, choć nie tak znaczny wpływ na finanse publiczne jak zmiany w klinie podatkowo-składkowym. W ramach podatkowego restartu gospodarki pobudzeniu inwestycji miały służyć przede wszystkim:

- zwiększenie wysokości odliczeń w ramach ulgi badawczo-rozwojowej w przypadku zatrudnienia pracowników;
- możliwość szybszego skorzystania z ulgi badawczo-rozwojowej już na etapie opłacania zaliczek na podatek dochodowy od zatrudnionych w firmie innowacyjnych pracowników;
- wprowadzenie ulgi wspierającej koszty produkcji próbnej nowego produktu lub wprowadzenie na rynek nowego produktu (ulga na prototypy);

- wprowadzenie ulgi na robotyzację;
- wprowadzenie zmian w przepisach o IP Box umożliwiające symultaniczne stosowanie ulgi na działalność badawczo-rozwojową oraz preferencji IP Box;
- umożliwienie odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na zwiększenie przychodów ze sprzedaży produktów (ulga na ekspansję);
- umożliwienie odliczenia kosztów Pierwszej Oferty Publicznej (POP) i zwolnienie zysków kapitałowych z POP;
- wprowadzenie ulgi sponsoringowej (CSR);
- wprowadzenie ulgi na zabytki.

Przyciągać kapitał do Polski miały następujące rozwiązania:

- zwolnienie z CIT zysków kapitałowych spółki holdingowej;
- zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek kapitałowych;
- zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych;
- wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania przychodów zagranicznych osiąganych przez podatników, którzy przeniosą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych (rezydencję podatkową) na terytorium Polski;
- wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym dla podatników osiedlających się w Polsce;
- wprowadzenie grup VAT;
- opcja opodatkowania instytucji finansowych VAT.

Podatkowy restart gospodarki zawierał też szereg rozwiązań o różnych celach społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim:

- PIT-0 dla seniorów;
- PIT-0 dla rodzin 4+;
- zmiany we wspólnym rozliczeniu małżonków;
- ulga dla członków związków zawodowych.

W tabelach 6 i 8 podsumowano szacunki dotyczące poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie Polski Ład (Ustawa, 2021) – według stanu na dzień przekazania projektu do sejmu. Zmiany dodane na etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego nie zostały uwzględnione w ocenie skutków regulacji. Co do niektórych rozwiązań, pominiętych w zestawieniu, brak było rzetelnych danych pozwalających na oszacowanie skutków ich wdrożenia dla sektora finansów publicznych. Tabela 6 przedstawia skutki finansowe działań *per saldo* korzystnych dla podatników.

Tabela 6. Skutek finansowy poszczególnych działań przyjętych w ramach Polskiego Ładu – działania korzystne dla podatników

Regulacja	Skutek finansowy w mln zł	
	2022 r.	2023 r.
Razem	-18 128	-19 083
Zmiany w zakresie konsolidacji podatników VAT	-350	-350
Ulga na robotyzację		-144
Podatek u źródła	-334	-334
Zwolnienie z CIT kwoty dywidend otrzymywanych przez spółkę holdingową od spółek zależnych	-4	-4
Zmiana klina podatkowo-składkowego	-16 495	-16 012
Zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek kapitałowych	-146	-552
Umożliwienie wspólnego opodatkowania dochodów małżonków, w przypadku gdy małżonek zawiesił prowadzenie działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym oraz 19-procentową stawką PIT	-16	-16
Umożliwienie wspólnego rozliczenia dochodów małżonków, którzy zawarli związek małżeński w trakcie roku podatkowego, którego dotyczy rozliczenie	-150	-150
Zwolnienie z PIT dochodów osiągniętych z tytułu nagród, o których mowa w ustawie o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt	-0,08	-0,08
Zwolnienie z PIT stypendiów i innych środków finansowych otrzymanych w konkursach na stypendia doktorskie organizowanych przez Narodowe Centrum Nauki lub na podstawie regulaminów przyjętych przez Radę Narodowego Centrum Nauki	-17	-17
Umożliwienie odliczenia od dochodu zapłaconych w roku podatkowym składek członkowskich na rzecz związków zawodowych		-84
Umożliwienie odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na zwiększenie przychodów ze sprzedaży produktów (ulga pro wzrostowa)		-473
Wprowadzenie ulgi wspierającej koszty produkcji próbnej nowego produktu lub wprowadzenia na rynek nowego produktu (ulga na prototypy)		-67
Wprowadzenie zmian w przepisach o IP Box umożliwiające symultaniczne stosowanie ulgi na działalność badawczo-rozwojową oraz preferencji IP Box		-44
Wprowadzenie ulgi dla przedsiębiorców w postaci prawa do zatrzymania części zaliczki płaconej od wynagrodzenia (ulga na innowacyjnych pracowników)		-95
Zmiana ulgi na działalność badawczo-rozwojową		-300
Zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych	-346	-346
Umożliwienie odliczenia kosztów Pierwszej Oferty Publicznej (POP)		-46

cd. tabeli 6

Regulacja	Skutek finansowy w mln zł	
	2022 r.	2023 r.
Wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania przychodów zagranicznych osiąganych przez podatników, którzy przenieśli miejsce zamieszkania dla celów podatkowych (rezydencję podatkową) na terytorium Polski		16
Wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym dla podatników osiedlających się w Polsce		-235
Program Społecznego Powrotu Kapitału (repatriacja kapitału)	65	585
Ulga na terminale		-80
PIT-0 dla rodzin 4+	-335	-335

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

Oprócz przedstawionej wcześniej reformy klina podatkowo-składkowego, z perspektywy kosztów budżetowych najbardziej istotne z przedstawionych rozwiązań są zmiany w opodatkowaniu VAT przede wszystkim z uwagi na znacznie większy udział tego podatku we wpływach podatkowych ogółem, zmiany dotyczące podatkowych grup kapitałowych w CIT, a także niektóre preferencje podatkowe – ulga na ekspansję, PIT-0 czy zmiany w estońskim CIT. Koszt budżetowy różnych preferencji podatkowych – zmian w uldze B+R, IP-BOX, uldze na prototypy, roboty, CSR, zabytki, IPO itp. – wprowadzonych przez Polski Ład w pierwszych latach jest nieznaczny, będzie miał jednak tendencję silnie rosnącą. Jest to cecha charakterystyczna celowanych ulg podatkowych, które wymagają rozpoznania przez podatnika oraz zaplanowania odpowiednich działań, zanim efekty ulgi przełożą się na koszt budżetowy. Geometryczny wzrost efektu budżetowego ulg podatkowych można prześledzić na przykładzie ulgi badawczo-rozwojowej. Jak pokazano w tabeli 7, kwota odliczenia z tytułu wykorzystania ulgi badawczo-rozwojowej w ciągu 5 lat wzrosła z 206 mln do 3636 mln zł, czyli prawie 18-krotnie. Liczba podatników korzystających z ulgi wzrosła natomiast 6-krotnie, z 528 do 3237 podatników. Przedstawione dane uzasadniają też przedstawiony wcześniej wniosek, że podatkowy restart gospodarki zawiera preferencje istotne dla wąskiej grupy podatników, natomiast w skali budżetu państwa nie mają one większego znaczenia. Dla przykładu, średnie odliczenie na podatnika korzystającego z ulgi badawczo-rozwojowej wynosiło ponad milion złotych, podczas gdy zmiany w klinie podatkowo-składkowym to korzyści rzędu od kilku do najwyżej kilku tysięcy złotych rocznie.

Zwiększenie katalogu preferencji podatkowych ukierunkowanych na wsparcie innowacji ma się przyczynić do wzrostu nakładów w tym zakresie. Polska do tej pory w największym stopniu wspierała działalność innowacyjną przed-

Tabela 7. Odliczenie od podstawy opodatkowania kosztów poniesionych na B+R

Odliczenie od podstawy opodatkowania kosztów poniesionych na B+R		2016	2017	2018	2019	2020
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	264	565	951	1342	1632
	kwota odliczenia (w mln zł)	198	543	1 675	2248	3133
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	264	524	893	1195	1605
	kwota odliczenia (w mln zł)	8	41	179	293	503
Razem	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	528	1089	1844	2537	3237
	kwota odliczenia (w mln zł)	206	584	1854	2541	3636

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

siębiorstw w sposób bezpośredni – w postaci grantów, subwencji czy dotacji, a w mniejszym przez system podatkowy (OECD, b.d.). Przyjęcie nowych ulg podatkowych wspierających innowacyjność oraz zwiększenie korzyści płynących z obowiązujących już mechanizmów będzie skutkować wzrostem znaczenia pośrednich form wsparcia innowacyjności.

W tabeli 8 zaprezentowano natomiast spodziewane skutki fiskalne wprowadzenia rozwiązań uszczelniających i wspierających działalność Krajowej Administracji Skarbowej. Pakiet uszczelnień zawierał szereg rozwiązań skierowanych zarówno do podatników CIT, jak i PIT, jednak to efekt dla podatników korporacyjnych był najbardziej istotny. Warto zauważyć, że spośród regulacji uszczelniających system podatkowy najwyższe prognozy wpływów dotyczyły podatku minimalnego, którego wejście w życie odroczone jednak ustawą korygującą Polski Ład. Podobnie ustawa korygująca usunęła przepisy o tzw. ukrytej dywidendzie, które miały zapewniać drugie co do wielkości wpływy do sektora finansów publicznych. Odroczone także wejście w życie przepisów zawierających obowiązek przesyłania ksiąg podatkowych w ustrukturyzowanej formie elektronicznej (tzw. JPK CIT i PIT). Nie zostaną także wykryte dochody podatników unikających opodatkowania, ponieważ zrezygnowano również z abolicji podatkowej. Tym samym zrezygnowano z około połowy efektu działań uszczelniających. Największe znaczenie, po uwzględnieniu korekt Polskiego Ładu, należy więc w zakresie działań uszczelniających przypisać regulacjom dotyczącym nielegalnego zatrudnienia, obowiązku akceptowania płatności bezgotówkowych

Tabela 8. Skutek finansowy poszczególnych działań przyjętych w ramach Polskiego Ładu – działania uszczelniające i usprawniające działanie KAS

Regulacja	Skutek finansowy (w mln zł)	
	2022 r.	2023 r.
Uszczelnienie PIT i CIT – razem	5989	7909
Wprowadzenie podatku minimalnego i uchylenie art. 15e ustawy CIT		1 920
Wprowadzenie jednolitych zasad opodatkowania przychodów z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, zawieranych poza działalnością gospodarczą poprzez objęcie przychodów osiąganych z tego tytułu wyłącznie opodatkowaniem w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych	144	144
Przypisanie pracodawcy przychodu w związku z nielegalnym zatrudnieniem pracownika lub niewykazaniem w prawidłowej wysokości przychodów ze stosunku pracy	770	770
Powszechna akceptacja kart kredytowych (PIT i VAT)	730	730
Zmiany w zakresie przepisów dotyczących reorganizacji podmiotów	300	300
Zmiany w zakresie Polskiej Strefy Inwestycji (PSI)	100	100
Opodatkowanie sztucznego transferu dochodów	600	600
Zaliczenie do przychodów z działalności gospodarczej również przychodów ze sprzedaży samochodu używanego na podstawie tzw. leasingu operacyjnego i wykupionego do majątku prywatnego	400	400
Wnoszenie do firmy przeszacowanego majątku	500	500
Wyłączenie z kosztów podatkowych kosztów finansowania dłużnego	100	100
Doprecyzowanie pojęcia zarządu na terytorium RP	400	400
Zmiany, które polegają na doprecyzowaniu przesłanek konstytuujących CFC	400	400
Przeciwdziałanie wypłacie ukrytej dywidendy	1000	1000
Pozostałe	545	545
Usprawnienie działań KAS – razem	522	523
KAS w zakresie wprowadzenia instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości	500	500
KAS w zakresie wprowadzenia instytucji nabycia sprawdzającego	22	23

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

oraz rozwiązaniom mającym na celu przeciwdziałanie transferowi zysków do innych jurysdykcji podatkowych.

3. Polski Ład a *tax expenditures*

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa, 2009, art. 7 ust. 1) dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, natomiast ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Wynika z tego jednoznacznie, że wpływ na stan finansów publicznych ma nie tylko zwiększenie lub cięcie wydatków publicznych, lecz także zwiększenie lub zmniejszenie dochodów publicznych, a więc w szczególności podatków i składek (Swift, 2006). Zmniejszenie to może, ale nie musi mieć związku z działaniami państwa. Działania zależne od państwa mające wpływ na poziom wpływów podatkowych to przede wszystkim działania w zakresie polityki fiskalnej – w szczególności zmiana ustaw podatkowych, zaniechanie poboru podatku czy też efektywność egzekucji zobowiązań podatkowych, ale także pośredni efekt działań polityki pozapodatkowej, która ma wpływ na bazę podatkową, w szczególności różnorodne transfery publiczne do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Wśród działań państwa w zakresie polityki podatkowej mających wpływ na poziom dochodów publicznych szczególne znaczenie mają *tax expenditures*, czyli utracone dochody podatkowe w wyniku zastosowania różnych preferencji podatkowych (Burton i Sadiq, 2013). Trudnością w określeniu rozmiaru *tax expenditures* jest ustalenie bazowego systemu podatkowego, w odniesieniu do którego są ustalane preferencje podatkowe dla podatników (OECD, 2010). Pomijając szczegółowe rozważania na temat właściwej konstrukcji bazowego systemu dla ustalenia wielkości *tax expenditures*, warto zwrócić uwagę na bardzo rozległy i wielowątkowy wpływ Polskiego Ładu na to zagadnienie.

Polski Ład, zmieniając rozkład klina podatkowo-składkowego, całkowicie zmienił system bazowy dla określenia wielkości *tax expenditures*. Wprowadzenie wysokiej kwoty wolnej oraz przesunięcie progu podatkowego poskutkowało tym, że niższy podatek dochodowy powinno zapłacić około 18 mln podatników PIT, z czego prawie 9 mln w ogóle nie będzie zobowiązanych do zapłaty podatku dochodowego, w tym osoby najmniej zarabiające i około 2/3 emerytów. Ze względu na podniesienie progu podatkowego podatek w wysokości 32% pałacić będzie o połowę mniej osób niż przed reformą – liczba podatników w drugim progu skali podatkowej zmniejszy się z około 1,24 mln do 620 tys. (Projekt, 2021). Brak podatku do zapłaty lub niska jego wysokość powoduje w oczywisty sposób, że wszelkie instrumenty wsparcia, zarówno te już istniejące w systemie podatkowym, jak i nowe rozwiązania w podatku dochodowym, mogą się stać nieskuteczne lub mniej skuteczne. W konsekwencji, poprzez złagodzenie represyjności systemu bazowego, ogranicza się skalę *tax expenditures* oraz ich charakter. Ministerstwo Finansów wielkość wydatków podatkowych w PIT szacowało

w 2018 r. na 26 249 mln zł (MF, 2018, s. 30). Od 2022 r. ta kwota znacznie zmaleje. Preferencje podatkowe są przez obniżenie zobowiązań podatkowych ogółem odbierane lub ograniczane, jednocześnie nie zawsze przygotowane zostały rozwiązania alternatywne. Dla przykładu, jeśli emeryt o niskiej emeryturze, będący osobą niepełnosprawną, nie płacił podatku dochodowego w wyniku zastosowania ulgi rehabilitacyjnej, po wdrożeniu Polskiego Ładu wciąż nie będzie płacił podatku ze względu na kwotę wolną od podatku. Relatywnie jednak, w porównaniu do innego podatnika – emeryta o takich samych dochodach, który nie korzystał z ulgi rehabilitacyjnej – jego sytuacja się pogorszyła, ponieważ została mu odebrana pewna kwota, która z perspektywy budżetu państwa składa się na wymiar *tax expenditures* związanych z ulgą rehabilitacyjną (około 600 mln zł rocznie, zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów).

Najbardziej istotną pozycją wśród wydatków podatkowych w ramach PIT z punktu widzenia sektora finansów publicznych jest wsparcie rodzin ulgą na dzieci w kwocie około 6,9 mld zł, z czego 5,6 mld zł z tytułu ulgi na dzieci oraz 1,4 mld zł z tytułu zwrotu niewykorzystanej ulgi na dzieci (MF, 2018, s. 30) – o ile poprawne jest w ogóle zakwalifikowanie przez Ministerstwo Finansów zwrotu z tytułu ulgi na dzieci jako *tax expenditures* (jest to przecież transfer środków o określonej specyfice, a nie wydatek podatkowy). Po wprowadzeniu Polskiego Ładu zmniejszy się odliczenie z tytułu ulgi na dzieci, a wartość zwrotów wzrośnie. Ze względu na limit zwrotu część podatników o najniższych zarobkach zostanie tego zwrotu częściowo pozbawiona. Podobnie jest w przypadku wspólnego rozliczenia małżonków, rozliczenia samotnego rodzica, ulgi na internet, ulgi termomodernizacyjnej i wielu innych nowych ulg wprowadzonych wraz z Polskim Ładem.

Ograniczenie *tax expenditures* przez Polski Ład nie wydaje się działaniem politycznie zamierzonym, jednak poza pewnymi wyjątkami zostało *de facto* zaakceptowane, biorąc pod uwagę brak rozwiązań alternatywnych dla grup poszkodowanych cięciem wydatków podatkowych.

Wnioski

Polski Ład to jedna z największych reform systemu podatkowo-składkowego pod względem skutków dla sektora finansów publicznych. Największy wpływ na uszczuplenie dochodów sektora finansów publicznych miały zmiany w klinie podatkowo-składkowym. Biorąc pod uwagę Polski Ład oraz jego korektę, reforma klina skutkowałą ponad 30 mld zł ubytków we wpływach podatkowych. Na tym tle kosztujący kilka miliardów zł utraconych wpływów podatkowych

Podatkowy Restart Gospodarki, zawierający szereg preferencji podatkowych, stanowił mało istotną pozycję dla sektora finansów publicznych. Polski Ład został częściowo skompensowany przez pakiet uszczelnień, jednak po korekcie Polskiego Ładu aspekt fiskalny pakietu uszczelnień został znacznie ograniczony. Dużą wagę w kontekście skutków fiskalnych Polskiego Ładu (a także racjonalności i spójności) odgrywał proces legislacyjny, zarówno ten nieformalny, jak i formalny. Dobór narzędzi do zmiany kształtu klina podatkowego (czyli podniesienie kwoty wolnej od podatku, podniesienie wysokości progu podatkowego, ostatecznie obniżenie pierwszej stawki podatku, a także likwidacja możliwości odliczenia części składki zdrowotnej od podatku) miał bardzo rozległe skutki dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz rozkładu *tax expenditures*. Zmiany w podatkach i składkach odbiły się najbardziej na dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, a mniej na budżecie państwa. Narodowy Fundusz Zdrowia może potencjalnie zyskać na zwiększonej represyjności składki zdrowotnej, która znacznie upodobniła się do kategorii podatku. Szacunki co do wielkości dodatkowych wpływów ze składki zdrowotnej w długim terminie mogą być jednak bardzo przeszacowane z uwagi na pominięcie istotnych czynników behawioralnych, w tym przede wszystkim tranzycji przedsiębiorców z PIT do CIT. Jednocześnie zwiększone wpływy ze składki zdrowotnej nie mają większego znaczenia dla nakładów na ochronę zdrowia ze względu na mechanizm dopłat budżetowych dla osiągnięcia celu 7% PKB wydatków na zdrowie. Dla poprawy stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego konieczne było wdrożenie rozwiązań rekompensujących, które ostatecznie znacznie ograniczyły niezależność samorządu terytorialnego. System finansowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga po Polskim Ładzie pilnej reformy. Wreszcie Polski Ład przyczynił się do istotnego ograniczenia *tax expenditures* w podatku dochodowym, co wydaje się niezamierzonym, lecz zaakceptowanym skutkiem reformy.

Bibliografia

- Burton, M. i Sadiq, K. (2013). *Introduction. In tax expenditure management: A critical assessment*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511910142.001>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2018). *Preferencje podatkowe w Polsce*. <https://www.podatki.gov.pl/media/7339/raport-preferencje-podatkowe-w-polsce-nr-8.pdf>
- OECD R&D tax incentives database. (b.d.). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RDTAX>

- OECD. (2010). „*Introduction*”, in *tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264076907-en>
- Projekt. (2021). Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 września 2021 r. Druk sejmowy nr 1531.
- Projekt. (2022). Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 kwietnia 2022 r. Druk sejmowy nr 2186.
- Swift, Z. L. (2006, maj). *Managing the effects of tax expenditures on national budgets*. (World Bank Policy Research Working Paper, 3927).
- Ustawa. (2004). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1285).
- Ustawa. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634).
- 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 ze zm.).
- Ustawa. (2022). 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).
- Uzasadnienie. (2022). Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 30 sierpnia 2022 r.