

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY PROGRESJI PODATKOWEJ I ROZWIĄZAŃ PRORODZINNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/6>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Polish Deal from the perspective of tax progression and pro-family solutions

Abstract

Purpose: The aim of the research is to identify, structure and evaluate changes affecting the progressivity and family-friendly nature of personal income tax in Poland, introduced in 2022 as part of the Polish Deal socio-economic program. The analysis takes into account the legal status as of January 1, 2022 (Polish Deal) and changes introduced from July 1, 2022 or January 1, 2023 (Polish Deal 2.0).

Design/methodology/approach: The chapter is dominated by a normative approach, but not limited to textual-dogmatic analyses. The aim was to identify the systemic significance of the introduced changes, and the creation of tax law was also analysed. The chapter consists of three points. In the first point, the most important changes to the Polish Deal and its adjustments under the Polish Deal 2.0, which affect the progression and family-oriented nature of personal income tax, were identified and grouped in the table. In the second point, both the nature and the method of implementation of changes in the progressivity of the tax under consideration were assessed. In turn, in the third point, an analogous assessment was made with regard to changes in the pro-family elements of this tax.

Findings: The changes introduced to the personal income tax under the Polish Deal and the Polish Deal 2.0 lowered the burden of this tax not only for people with the lowest income, but also for those with medium and high income. These changes, however, have to be considered together with the burden resulting from the health insurance contribution, which until the end of 2021, in part of 7.75% of the contribution base, was tax deductible. As a result, only the lowest-earned taxpayers benefit from the combined changes, for some of them the reduction in income tax becomes neutral, and for high-earned taxpayers – it does not compensate for the additional burden of health insurance, thus exacerbating the tax and contribution progression.

Inevitably, the reduction of personal income tax results in lower revenues to the state budget, and moreover, increases the pressure on its expenses in order to compensate local government units for the loss of income due to the percentage share in this tax. In the face of the chronic budget deficit, in the conditions of historically high public debt and rising costs of its servicing, and the

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Polski ład z perspektywy progresji podatkowej i rozwiązań prorodzinnych. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 117–136). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/6>



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

accompanying rising inflation, a natural question arises as to how this loss of budget revenues will be compensated. Knowledge of the answer to this question will allow to estimate the full redistributive effect of changes in the socio-economic program of the Polish Deal.

Keywords: Polish Deal, personal income tax, progression, family-oriented nature.

Wstęp

Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzone w 2022 r. mają charakter bezprecedensowy zarówno z uwagi na ich zakres oraz charakter, jak i sposób ich implementacji. W rozdziale uwagę skoncentrowano na konsekwencjach redystrybucyjnych zmian skali podatkowej (podwyższenia dochodu niepodlegającego opodatkowaniu do 30 tys. zł oraz podniesienia granicy pierwszego przedziału skali podatkowej do 120 tys. zł), a także zniesienia prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Konsekwencje tej ostatniej zmiany skonfrontowano z pierwotnie proponowanym mechanizmem kompensacyjnym, jakim miała być tzw. ulga dla klasy średniej, oraz późniejszym obniżeniem stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej do 12%. W rozważaniach uwzględniono 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 i epizodyczne rozwiązania, w tym zwolnienie z podatku do 85 528 zł przychodów podatników wychowujących czworo i więcej dzieci oraz ulgę 1500 zł.

Celem badań jest identyfikacja, ustrukturyzowanie i ocena zmian wpływających na progresję i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce, wprowadzonych w 2022 r., w ramach programu społeczno-gospodarczego Polski Ład. W analizie uwzględniono stan prawny na 1 stycznia 2022 r. (Polski Ład) oraz zmiany wprowadzone od 1 lipca 2022 r. bądź od 1 stycznia 2023 r. (Polski Ład 2.0). W rozdziale dominuje podejście normatywne, jednak nieograniczające się tylko do analiz tekstowo-dogmatycznych. Dążono bowiem do identyfikacji znaczenia systemowego wprowadzonych zmian, a także poddano analizie tworzenie prawa podatkowego. Rangę podjętych rozważań wyznacza fakt, że w grupie instrumentów podatkowych wykorzystywanych w celach redystrybucyjnych progresywny podatek od dochodów osobistych ma największe znaczenie. Ponieważ umożliwia on dostosowanie ciężaru podatkowego do zdolności podatkowej (płatniczej) podatników, bywa określany „naczelną jawną metodą redystrybucji dochodu” (Galbraith, 1973, s. 70). Rozdział składa się z trzech punktów. W pierwszym zidentyfikowano i zgrupowano w tabeli najważniejsze zmiany Polskiego Ładu i jego korekty w ramach Polskiego

Ładu 2.0 wpływające na progresję oraz prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych. W punkcie drugim poddano ocenie zarówno charakter, jak i sposób implementacji zmian w zakresie progresji rozpatrywanego podatku. Z kolei w punkcie trzecim analogiczna ocena została dokonana w odniesieniu do zmian elementów prorodzinnych tego podatku.

1. Identyfikacja zmian podatku dochodowego od osób fizycznych w zakresie jego progresji i prorodzinności

W zamyśle projektodawców celem zmian wprowadzanych od 1 stycznia 2022 r. było „stworzenie w Polsce sprawiedliwego systemu podatkowego, w którym podatki płacone są przez obywateli według zasad *fair play*, w wysokości adekwatnej do ich możliwości, w duchu sprawiedliwości społecznej” (Druk nr 1532, s. 3).

Zakładana obniżka podatku dla osób najmniej zarabiających miała stanowić kontynuację zmian zapoczątkowanych już w 2019 r., kiedy wprowadzono zwolnienie do kwoty przychodów 85 528 zł dla osób młodych, do 26. roku życia (zwolnieniem objęło przychody uzyskane od 1 sierpnia 2019 r.), a także podwyższono koszty uzyskania przychodów dla pracowników oraz obniżono stawkę podatku w pierwszym przedziale progresywnej skali podatkowej z 18% na 17%. Te ostatnie zmiany formalnie wprowadzono do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (updof) od 1 stycznia 2020 r., jednak na mocy ustawy nowelizującej zaczęły one obowiązywać już w ostatnim kwartale 2019 r. W konsekwencji w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. stosowano epizodyczne, uśrednione wysokości tych wielkości, co istotnie skomplikowało ten proces (Ustawa, 2019, art. 3 ust. 2 oraz art. 5).

Przyspieszonej implementacji tych korzystnych dla podatników i od lat postulowanych w literaturze przedmiotu zmian (m.in. Felis, 2018, s. 34) zapewne sprzyjał przedwyborczy, kampanijny klimat związany z wyborami parlamentarnymi 13 października 2019 r. Podatki dochodowe są niewygodne z politycznego punktu widzenia i tym samym podatne na zmiany w rytm kampanii wyborczych. Łatwiejsze jest bowiem podnoszenie ciężaru pośrednich podatków konsumpcyjnych, wliczanych w cenę towarów i usług, niż bezpośrednich podatków dochodowych, wymagających samodzielnych rozliczeń przez podatników, którzy jednocześnie ponoszą ich ciężar. Dodatkowo podatnikami rozpatrywanego podatku są osoby fizyczne, będące jednocześnie wyborcami, na których głosach zależy rządzącym. Stąd jego złożoność wiąże się nie tylko ze specyfiką opodatkowania dochodu oraz wielością tytułów podlegających odrębnemu opodatkowaniu, lecz

jest również spowodowana dążeniem do uwzględnienia w jego konstrukcji politycznych aspiracji rządzących (Kowalski i in., 2010, s. 225; Małecka-Ziemińska, 2012, s. 229; Banaszewska, 2021).

Prowadzenie polityki gospodarczej, w tym podatkowej, pod presją logiki wyborczej znajduje swoje teoretyczne podstawy w teorii politycznego cyklu koniunkturalnego, kładącej główny akcent na osobiste motywy, którymi kierują się rządzący, a więc przede wszystkim dążenie do reelekcji (Samuelson i Nordhaus, 1998, s. 310). Większość modeli teorii cyklu politycznego zakłada prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej, w tym obniżkę podatków, w okresach przedwyborczych oraz korygującej polityki restrykcyjnej po wyborach (Burda i Wyplosz, 2000, s. 525). Jedną ze słabości tej teorii jest założenie możliwości stałego oszukiwania społeczeństwa przez polityków. Niewątpliwie prawdopodobieństwo implementacji cyklu politycznego jest większe w młodych demokracjach, w których społeczeństwo nie rozpoznało jeszcze gier prowadzonych przez polityków, a także brakuje informacji na ten temat (Barczyk i Lubiński, 2009, s. 142).

Zmiany wprowadzone z początkiem 2022 r. nie wytrzymały jednak próby czasu i po doraźnych ich korektach, w połowie 2022 r., zdecydowano o ich gruntownej modyfikacji. Stosowne przepisy uchwalono 9 czerwca 2022 r., a publicystycznie określono je mianem Polskiego Ładu 2.0 (Ustawa, 2022b). Z wyjątkiem części przepisów, które zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2023 r., zasadniczo nowelizacja weszła w życie 1 lipca 2022 r., a zmiany te objęły rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych za cały rok 2022.

Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony „interesów w toku” nie można dokonywać w trakcie roku podatkowego zmian, szczególnie tych, które pogarszają sytuację podatnika. Dopuszcza się natomiast nowelizacje, które uprzywilejowują pozycję podatnika w porównaniu do tej przed zmianami. Ponadto zmiana w trakcie roku jest dopuszczalna, gdy jej celem jest eliminacja ewidentnych błędów ustawodawcy (Dowgier, 2010, s. 103). W tym też duchu są utrzymane zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu 2.0.

W tabeli 1 zestawiono najważniejsze zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu oraz Polskiego Ładu 2.0 wpływające na progresję (incydencję ciężaru podatkowego) i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 1. Rozwiązania wpływające na progresję i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych zaimplementowane w ramach programu Polski Ład

Zmieniane / dodawane / usuwane elementy	Polski Ład (Ustawa, 2021)	Polski Ład 2.0 (Ustawa, 2022b)
	Rozwiązania wpływające na progresję podof	
Skala podatkowa (art. 27 ust. 1 updog)	podwyższono do 30 000 zł dochód wolny od podatku; podwyższono do 120 000 zł pierwszy przedział skali podatkowej	obniżono do 12% stawkę w pierwszym przedziale skali podatkowej
Prawo zmniejszenia przez płatnika zaliczki o 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (art. 32 ust. 3 updog)	bez zmian	przyznano prawo upoważnienia do trzech płatników do stosowania pomniejszenia zaliczki; w oświadczeniu podatnik wskazuje płatnikowi kwotę pomniejszenia zaliczki, stanowiącą: <ul style="list-style-type: none"> – 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (300 zł) – 1/24 kwoty zmniejszającej podatek (150 zł) – 1/36 kwoty zmniejszającej podatek (100 zł) (art. 31b ust. 2 i 3 updog w brzmieniu od 01.01.2023)
Zaliczka m.in. przy umowach zlecenia (art. 41 ust. 1 updog)	bez zmian	przyznano prawo zmniejszenia zaliczki o nie więcej niż 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (art. 31b ust. 1 updog w brzmieniu od 01.01.2023)
Tzw. ulga dla klasy średniej (art. 26 ust. 1 pkt 2aa updog)	wprowadzono indywidualnie obliczane odliczenie od dochodu dla pracowników i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą o przychodach w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł	zlikwidowano ulgę, z epizodycznym prawem zastosowania w rozliczeniu rocznym podatku za 2022 r., gdyby podatek należny za ten rok był wyższy od hipotetycznego podatku, wyliczonego z uwzględnieniem tej ulgi i stawki 17% w pierwszym przedziale skali podatkowej

Zmieniane / dodawane / usuwane elementy	Polski Ład (Ustawa, 2021)	Polski Ład 2.0 (Ustawa, 2022b)
Odliczenie od podatku części składki na ubezpieczenie zdrowotne (odliczenie nie mogło przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki) (art. 27b updof)	zlikwidowano odliczenie	częściowo przywrócono prawo odliczenia tej składki dla podatników: – podatku liniowego – maksymalne odliczenie od dochodu (przychodu) w 2022 r. 8700 zł (przewidziano waloryzując tego limitu) – ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych – odliczenie od przychodu do 50% zapłaconych składek – karty podatkowej – obniżenie karty o kwotę stanowiącą 19% zapłaconej składki
Koszty uzyskania przychodów przez osoby pełniące obowiązki społeczne lub obywatelskie (art. 22 ust. 9 updof)	zamiast zryczałtowanych kosztów pracowniczych przyznano je w wysokości 20% uzyskanego przychodu	brak zmian
Rozwiązania wpływające na prorodzinność pdof		
Wspólne opodatkowanie dochodów małżonków (art. 6 ust. 2 i 8, art. 6a updof)	przyznano prawo stosowania preferencji przez małżonków, którzy zawarli związek małżeński w trakcie roku; analogicznie zmodyfikowano przepisy uprawniające do preferencyjnego opodatkowania w przypadku śmierci jednego z małżonków; prawo poszerzono na podatników podlegających podat- kowi liniowemu 19% (art. 30c updof) lub mają do nich zastosowanie przepisy ustawy o ryczałcie, jeżeli – na podstawie tych przepisów – przez cały rok podatkowy nie osiągnęli przychodów ani nie ponieśli kosztów uzy- skania przychodów, nie są również obowiązani lub nie korzystają z uprawnień do zwiększania lub pomniejsz- szenia podstawy opodatkowania albo przychodów, ani nie są obowiązani albo nie korzystają z uprawnień do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń	brak zmian

<p>Preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci (art. 6 ust. 4 updof)</p>	<p>zlikwidowano prawo</p>	<p>przywrócono zmodyfikowane prawo: – zachowano doprecyzowane już przy uldze 1500 zł pojęcie „osoby samotnie wychowującej dzieci” – dla pełnoletniego do ukończenia 25. roku życia, uczącego się dziecka podwyższono limit dochodów do dwunastokrotności kwoty renty socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (w 2022 r. jest to: 12 · 1338,44 zł = 16 061,28 zł)</p>
<p>Odliczenie od podatku kwoty 1500 zł dla osób samotnie wychowujących dzieci (dodany art. 27ea updof)</p>	<p>wprowadzono odliczenie; doprecyzowano pojęcie „osoby samotnie wychowującej dzieci” poprzez wskazanie, że taką osobą może być tylko jeden z rodziców (opiekunów prawnych)</p>	<p>zlikwidowano ulgę</p>
<p>Zwolnienie z podatku przychodów do kwoty 85 528 zł dla wychowujących czworo i więcej dzieci (dodany art. 21 ust. 1 pkt 153 updof)</p>	<p>wprowadzono zwolnienie; objęto nim przychody: – ze stosunku pracy i umów o charakterze pokrewnym – z umów zlecenia – z pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowane: na zasadach ogólnych (art. 27 updof), podatkiem liniowym (art. 30c updof), IP box (art. 30ca updof) oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych</p>	<p>rozszerzono katalog przychodów objętych zwolnieniem o zasiłek macierzyński</p>
<p>Dochody małoletnich dzieci (art. 7 updof)</p>	<p>bez zmian</p>	<p>rozszerzono zakres dochodów małoletnich dzieci podlegających odrębnemu opodatkowaniu o renty</p>

pdof – podatek dochodowy od osób fizycznych,

updof – ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2021; Ustawa, 2022b).

2. Rozwiązania wpływające na progresję podatku dochodowego od osób fizycznych i redystrybucję dochodów

Najbardziej medialne i propagandowo wykorzystane przez projektodawców było podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł dla wszystkich podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych (według skali progresywnej). Przed zmianą dla większości podatników (deklarujących dochody do opodatkowania w przedziale od 13 000 zł do 85 528 zł) wynosiła ona 3089 zł, a więc wzrosła blisko 10-krotnie – o 26 911 zł. Przy stawce 17%, obowiązującej w pierwszym przedziale skali podatkowej, oznaczało to oszczędność podatku w wysokości 4574,87 zł ($17\% \cdot 26\,911\text{ zł}$). Dla podatników o rocznych dochodach poniżej 13 tys. zł oszczędność ta była mniejsza, gdyż przed zmianą mieli oni prawo do wyższej kwoty wolnej od podatku, a z kolei dla podatników o dochodach powyżej 85 528 zł oszczędność ta była wyższa, gdyż w latach 2017–2021 przysługiwała im malejąca kwota wolna od podatku, która już przy dochodach rocznych 127 tys. zł wynosiła 0 zł.

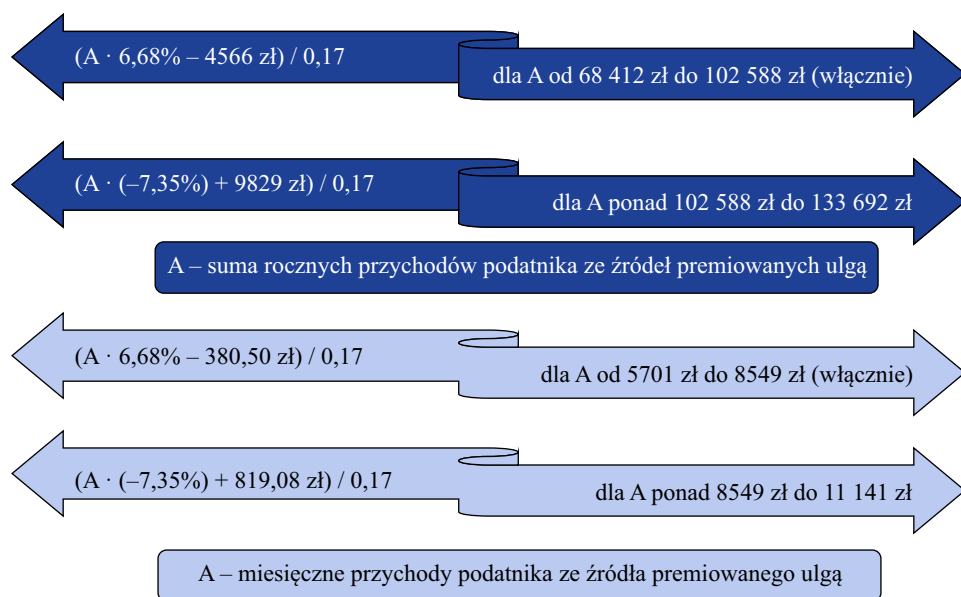
W efekcie tej zmiany podatnicy uzyskujący dochody (wynagrodzenie czy emeryturę lub rentę) do 2500 zł miesięcznie nie płacą podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednak w całości muszą finansować składkę na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 9%, o czym szerzej w dalszej części rozdziału.

Korzystną i także od lat oczekiwaną zmianą było podniesienie do 120 tys. zł pierwszego przedziału skali podatkowej, powyżej którego obowiązuje stawka 32%. Ostatnia zmiana w tym zakresie była w 2009 r., kiedy zredukowano liczbę przedziałów skali podatkowej z trzech do dwóch, jednocześnie ustalając granice tych przedziałów w wysokości 85 528 zł, a więc równej granicy między dawnym drugim i trzecim przedziałem. W tym czasie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło z 3102,96 zł w 2009 r. do 5662,53 zł w 2021 r., a więc niemalże dwukrotnie (1,8) (Komunikat, 2010, 2022).

Mechanizmem, który miał dodatkowo kompensować części podatników negatywny skutek braku prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne, było odliczenie od dochodu przyznane pracownikom oraz podatnikom osiągającym przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 26 ust. 1 pkt 2aa updof), które sam projektodawca w uzasadnieniu – niefortunnie – nazwał ulgą dla klasy średniej. Przysługiwało ono bowiem tylko podatnikom z rocznymi przychodami w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł. Podatnicy osiągający przychody z innych źródeł (np. z umowy zlecenia czy o dzieło bądź z renty lub emerytury), a także w wysokości poniżej lub powyżej wyznaczonego przedziału, byli tego prawa pozbawieni. Adresowanie ulgi do pracowników (w projekcie zmian skierowanym do sejmu tylko oni zostali objęci tą preferencją) uzasadniono tym, że ta forma działalności zarobkowej znajduje się

pod szczególną ochroną państwa, które sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy, czego gwarancję w tym zakresie zawiera art. 24 Konstytucji RP (Druk nr 1532, s. 7). Dopiero w toku prac legislacyjnych rozszerzono jej zakres na podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną według skali progresywnej.

Kwota odliczenia była zależna od sumy uzyskanych przez podatnika w roku podatkowym i podlegających opodatkowaniu zgodnie z art. 27 updog (według skali progresywnej) przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej i spółdzielczego stosunku pracy oraz uzyskanych w ciągu roku przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej pomniejszonych o koszty prowadzenia tej działalności z wyłączeniem z tych kosztów składek na ubezpieczenia społeczne. Oznaczało to, że przy jej ustalaniu powstawała nieznaną do tej pory w prawie podatkowym kategoria będąca efektem połączenia przychodów (ze stosunku pracy i pokrewnych) i dochodów (z pozarolniczej działalności gospodarczej). Kwotę odliczenia ustalano według jednego ze wzorów przedstawionych na rysunku 1.



Rysunek 1. Wzory na kwotę rocznej i miesięcznej tzw. ulgi dla klasy średniej

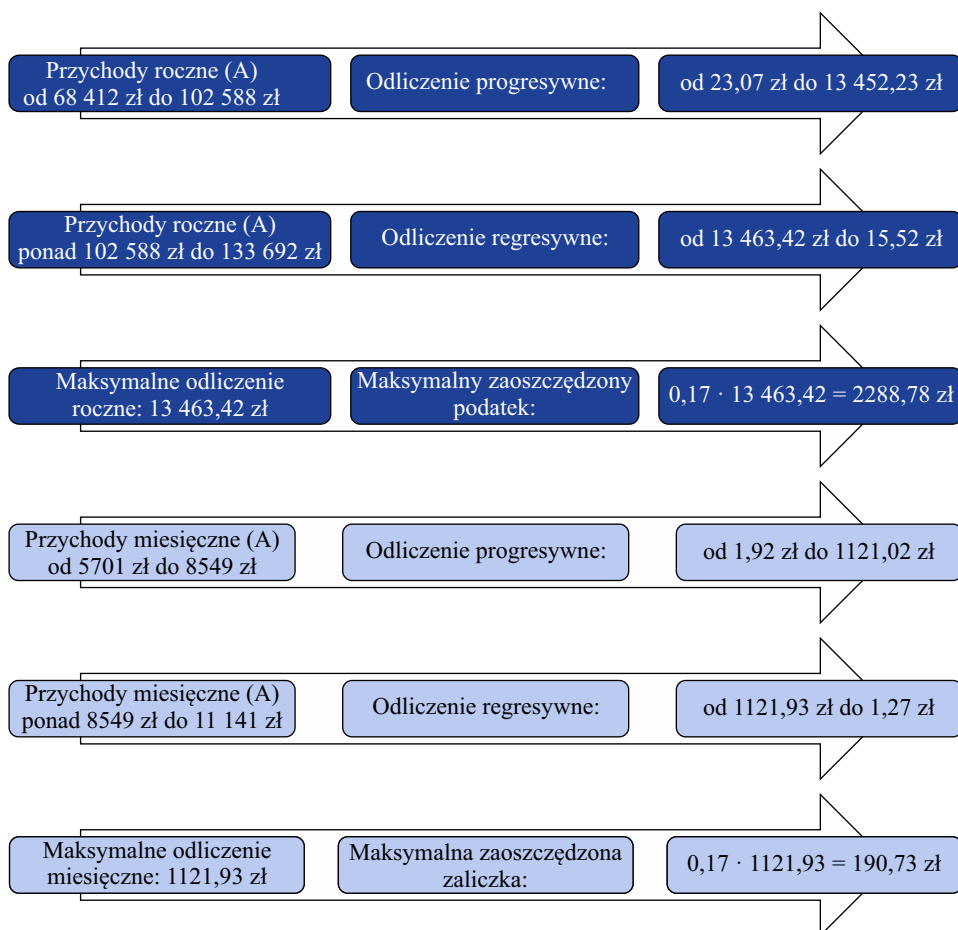
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1991, art. 26 ust. 4a oraz art. 32 ust. 2a).

Odliczenie przysługiwało już na etapie samoobliczenia lub poboru przez płatników zaliczek (wzory na kwotę ulgi oraz limity przychodów były przeskalowane w układzie miesiąca), przy czym ulga nie miała definitywnego charakteru. Oznaczało to na przykład, że podatnik mógł spełniać warunki uprawniające do

skorzystania z ulgi na etapie zaliczek (np. mieścić się w wyznaczonym limicie przychodów), natomiast mógł być pozbawiony tego prawa w rozliczeniu rocznym (np. przekraczając limit przychodów ze względu na otrzymaną premię czy nagrodę bądź sumując przychody od różnych pracodawców czy z różnych źródeł). Stąd ustawodawca przyznał podatnikowi prawo rezygnacji z owego odliczenia na etapie zaliczek poprzez złożenie płatnikowi na piśmie wniosku o niepominięszanie dochodu o kwotę ulgi dla pracowników (art. 32 ust. 2a i 2b updof). Osobliwością tej ulgi było także przyznanie prawa do jej krzyżowego odliczania w przypadku wspólnego opodatkowania małżonków (art. 26 ust. 4c updof). Wymagało to bowiem uśredniania przychodów małżonków, podczas gdy w przypadku preferencyjnego ich opodatkowania uśrednieniu podlegają ich dochody. Ponadto nie było określone, czy we wzorze na kwotę odliczenia należało wówczas wstawić przychód podatnika, czy uśredniony przychód podatnika i jego współmałżonka.

Wobec skomplikowanej konstrukcji ulgi, dużego jej niezrozumienia oraz istotnie ograniczonych możliwości predykcji prawa do ulgi i jej wysokości w rozliczeniu rocznym wielu podatników zdecydowało się na rezygnację z jej odliczania na etapie zaliczek. Tymczasem warto zwrócić uwagę na skalę możliwych odliczeń z tytułu tej ulgi i potencjalną maksymalną oszczędność podatku (zob. rysunek 2). Przy łącznych przychodach podatnika z tytułów premiovanych ulgą w wysokości bliskiej 102 588 zł odliczenie od dochodu byłoby najwyższe i wyniosłoby około 13,5 tys. zł, co skutkowałoby obniżeniem podatku o niespełna 2,3 tys. zł. Analogicznie, przy założeniu równomierności przychodów miesięcznych podatnika w wysokości 8549 zł, odliczenie byłoby najwyższe i wyniosłoby 1121,93 zł, co skutkowałoby obniżeniem miesięcznej zaliczki o 190,73 zł, a w ujęciu rocznym dawałoby kwotę bliską 2,3 tys. zł. Dla porównania jest to kwota bliska odliczeniu z tytułu wychowywania dwojga dzieci, która wyniosłaby 2224,08 zł ($2 \cdot 1112,04$ zł). Zatem w przypadku odliczania tzw. ulgi dla klasy średniej na etapie zaliczek, przy jednoczesnym braku do niej prawa w rozliczeniu rocznym, istniała możliwość kompensacji tego odliczenia innym tytułem, gdyż co do zasady ulgi podatkowe przysługują podatnikom dopiero przy rozliczeniu rocznym podatku dochodowego. Dodatkowo, w warunkach wysokiej inflacji, ewentualna dopłata podatku w zeznaniu rocznym z uwagi na zaniżone rozpatrywaną ulgą zaliczki i tak oznaczałaby oszczędność finansową z powodu spadku wartości pieniądza w czasie.

W związku z powszechną krytyką tzw. ulgi dla klasy średniej została ona uchylona w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0, a w zamian obniżono wszystkim podatnikom opodatkowanym na zasadach ogólnych stawkę podatku w pierwszym przedziale progresywnej skali podatkowej z 17% do 12%. Zmiana ta jest jednoznacznie korzystna dla podatników, gdyż:



Rysunek 2. Skala odliczeń z tytułu tzw. ulgi dla klasy średniej i maksymalna oszczędność podatku (zaliczki na podatek) z jej tytułu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1991, art. 26 ust. 4a oraz art. 32 ust. 2a).

- jest czytelna, prosta w konstrukcji, definitywna (przysługuje na etapie zaliczki i rocznego obliczenia podatku) oraz bezwarunkowa (nie zależy od źródła uzyskanych przychodów i ich wysokości, lecz tylko od zasad opodatkowania);
- obejmuje wszystkich podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych – (zastępowana ulga obejmowała tylko podatników uzyskujących przychody z określonych źródeł i tylko w określonej wysokości);
- zwiększa skalę obniżki ciężaru podatkowego – podatek w pierwszym przedziale skali podatkowej według stawki 12% jest o 4500 zł niższy niż wyliczony według stawki 17%, tymczasem z tytułu tzw. ulgi dla klasy średniej maksymalne zmniejszenie podatku mogło wynieść niespełna 2300 zł.

Natomiast obniżenie od lipca 2022 r. kwoty zmniejszającej podatek z 5100 zł do 3600 zł ma jedynie charakter dostosowawczy i bezpośrednio wynika z obniżki stawki podatku. Niezmieniony pozostał bowiem dochód wolny od podatku w wysokości 30 tys. zł ($0,12 \cdot 30\ 000\ \text{zł} = 3600\ \text{zł}$).

Gdyby jednak zasady opodatkowania obowiązujące w pierwszej połowie 2022 r. w zeznaniu rocznym okazały się dla podatnika korzystniejsze niż te zmienione w połowie roku, podatnikowi zostanie wyliczony hipotetyczny podatek należny z uwzględnieniem tzw. ulgi dla klasy średniej i stawki 17%, a różnica podatku zostanie podatnikowi zwrócona. Mechanizm ten zapewne nie będzie miał powszechnego zastosowania, stanowi jednak zabezpieczenie przed potencjalnym zarzutem implementacji niekorzystnej zmiany w trakcie roku podatkowego.

Z uwagi na istotną obniżkę ciężaru podatkowego na zasadach ogólnych podatnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowanym podatkiem liniowym lub ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych przyznano jednorazowo w rozliczeniu za 2022 r. prawo retrospektywnej zmiany opodatkowania dochodu na skalę progresywną. W przypadku zmiany dokonanej w rozliczeniu za 2022 r. opodatkowanie na zasadach ogólnych będzie dotyczyło całego roku podatkowego, a dokonany wybór nie będzie dotyczył lat następnych. Podatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych mają dodatkowo prawo zmiany opodatkowania na zasady ogólne już od lipca 2022 r., składając stosowne oświadczenie w terminie do 22 sierpnia 2022 r. Za 2022 r. składają oni wówczas dwa zeznania roczne: za okres styczeń – czerwiec 2022 r. rozliczają ryczałt, a za okres lipiec – grudzień 2022 r. – podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych. W tym przypadku dokonany wybór skutkuje w latach następnych, przy czym za 2022 r. podatnicy nie mogą skorzystać z preferencyjnych zasad opodatkowania, gdyż przez część tego roku byli opodatkowani ryczałtem (Ustawa, 2022, art. 14–17).

Skala zmian formy opodatkowania przez podmioty prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą jest trudna do oszacowania, zapewne jednak ograniczy ją fakt, że podatnikom tym – opodatkowanym w innych formach niż zasady ogólne – przyznano prawo odliczenia części składki na ubezpieczenie zdrowotne. Mechanizm ten jest komplementarny w stosunku do obniżonej w skali progresywnej stawki 12%.

Istotne podwyższenie kwoty (dochodu) wolnego od podatku wywołało poważne turbulencje kalkulacyjne, a w konsekwencji także następstwa redystrybucyjne, na początku 2022 r., gdy rozpoczęto pobór zaliczek na podatek dochodowy według zmienionych zasad. W polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nie uwzględnia się formalnie dochodu wolnego od podatku, a chroni się ten dochód przed opodatkowaniem poprzez kwotę odliczaną od podatku, która stanowi iloczyn stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej i tego dochodu. Przy założonym dochodzie wolnym od podatku 30 tys. zł

określono kwotę odliczaną od podatku w wysokości 5100 zł ($0,17 \cdot 30\,000$ zł), co w miesięcznym naliczaniu zaliczki dało odliczenie w wysokości 425 zł. Projektodawcy zmian nie uwzględnili jednak, że nie wszystkie zaliczki podlegały wówczas przedmiotowemu pomniejszeniu. Z prawa pomniejszenia zaliczki o 1/12 kwoty zmniejszającej podatek nie mogli skorzystać zleceniobiorcy (obowiązywał tutaj uproszczony sposób obliczania zaliczki), a także osoby pracujące na więcej etatów, które mogły wówczas upoważnić tylko jednego płatnika do stosowania takiego pomniejszenia. W rezultacie niektórzy podatnicy – w tym także ci, którzy z założenia, ze względu na niższe dochody, mieli być beneficjentami wprowadzonych zmian – otrzymali na początku 2022 r. niższe świadczenia niż w grudniu 2021 r. Było to rezultatem nieodliczenia lub niepełnego odliczenia 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, przy jednoczesnym braku prawa odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Aby uspokoić nastroje społeczne i naprawić niedociągnięcia zmian, Minister Finansów wydał 7 stycznia 2022 r. rozporządzenie zmieniające technikę poboru zaliczek na podatek dochodowy (Rozporządzenie, 2022). W świetle tego rozrządzenia płatnicy mieli liczyć zaliczki według zasad 2022 r. oraz porównawczo według zasad 2021 r. i pobierać zaliczkę w korzystniejszej (niższej) dla podatnika wysokości. Mechanizm dotyczył miesięcznych przychodów do kwoty 12 800 zł, uzyskiwanych z pracy, umów zlecenia, emerytury i renty. Przyjęte rozwiązanie budziło wątpliwości natury konstytucyjnej z uwagi na art. 217, który dla elementów konstrukcyjnych podatku wymaga formy ustawy (Konstytucja, 1997, art. 217). Stąd już w lutym 2022 r. uchwalono przepisy, które przeniosły regulację przedmiotowego rozporządzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dodając w niej art. 53a, który zaczął obowiązywać od 10 marca 2022 r. (Ustawa, 2022a). Jediną zmianą w stosunku do mechanizmu rozporządzenia było rozszerzenie zakresu podatników, którzy mogli złożyć wniosek o jego niestosowanie. Z dniem 1 lipca 2022 r. mechanizm podwójnej zaliczki został uchylony (Ustawa, 2022b, art. 1 pkt 43). W konsekwencji w pierwszym półroczu 2022 r. płatnicy trzy razy zmieniali sposób naliczania zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, a w przypadku mechanizmu podwójnej zaliczki dodatkowo jeszcze zmieniła się podstawa prawna. Zmiany te miały nie tylko charakter techniczny, lecz także wpływały na wysokość miesięcznych dochodów po opodatkowaniu, a ich faktyczny wpływ na dochody podatników będzie można ocenić po rozliczeniu rocznym podatku za 2022 r., gdy będzie znana skala zwrotów nadpłaconych zaliczek i dopłat podatku należnego.

Aby uniknąć podobnych sytuacji w przyszłości, od 1 stycznia 2023 r. podatnik może upoważnić nawet trzech płatników do odliczania od miesięcznych zaliczek łącznie nie więcej niż 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, a dodatkowo takie prawo będzie przysługiwało w przypadku tytułów, w których do tej pory obowiązywał uproszczony sposób liczenia zaliczki bez uwzględnienia takiego

odliczenia, jak m.in. przy umowach zlecenia. Przy rocznej kwocie zmniejszającej podatek o 3600 zł miesięczne odliczenie wynosi 300 zł (przy jednym płatniku), po 150 zł (przy dwóch płatnikach) oraz po 100 zł (przy trzech płatnikach).

Na zmianie skali podatkowej i wprowadzeniu tzw. ulgi dla klasy średniej miało skorzystać ponad 18 mln podatników, w tym ponad 90% emerytów, 68% osób zatrudnionych na umowie o pracę i 40% osób prowadzących działalność gospodarczą (Druk nr 1532 (Ocena skutków regulacji), s. 529).

Największe znaczenie finansowe ma jednak likwidacja prawa odliczania od podatku składki zdrowotnej w części odpowiadającej 7,75% jej podstawy. W porównaniu do podatku dochodowego dodatkowy ciężar z tego tytułu jest nawet większy niż wskazuje normatyw procentowy (7,75), gdyż podstawa naliczania składki jest wyższa niż podatku dochodowego. W tym przypadku przychód jest bowiem pomniejszany tylko o sfinansowane przez pracownika składki ubezpieczenia społecznego, natomiast nie uwzględnia się kosztów uzyskania przychodów ani ulg podatkowych. W rezultacie obciążenie wynikające ze składki zdrowotnej jest wyższe niż 9% podatek dochodowy.

Znaczenie redystrybucyjne ma także od 1 stycznia 2022 r. zmiana zasad ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej dla przedsiębiorców (zasadniczo stał się nią dochód z działalności gospodarczej). Wprawdzie formalnie składka na ubezpieczenie zdrowotne jest daniną odrębną od podatku dochodowego, jednak gdy podstawą jej wymiaru jest dochód podatnika, a jednocześnie prawo do świadczeń opieki zdrowotnej nie jest warunkowane płaceniem składki i jej wysokością, a jedynie objęciem ubezpieczeniem zdrowotnym, to nabiera ona charakteru celowego podatku dochodowego. Konstytucja RP zapewnia bowiem każdemu prawo do ochrony zdrowia i niezależny od sytuacji materialnej obywatela równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Konstytucja, 1997, art. 68 ust. 1 i 2). Wymiar redystrybucyjny tej zmiany przejawia się nie tylko w większym obciążeniu ubezpieczonych przedmiotową składką, lecz także w przesunięciu istotnej części wpływów z opodatkowania (oskładkowania) dochodów osób fizycznych na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia, przy jednoczesnym ich zmniejszeniu na rzecz budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o czym szerzej w rozdziale Łożykowskiego i Kańduły.

Analogiczne przesunięcie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych nastąpi także w wyniku zwiększenia w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0 z 1% do 1,5% odpisu na rzecz organizacji pożytku publicznego. Zwiększony odpis na rzecz tychże organizacji ma zrekompensować im straty, jakie poniosłyby na skutek obniżenia ciężaru i w konsekwencji wpływów z rozpatrywanego podatku.

3. Rozwiązania wpływające na prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych

W grupie rozwiązań o charakterze prorodzinnym można zidentyfikować zarówno takie, które w ramach Polskiego Ładu zostały zmodyfikowane, jak i takie, które dopiero zostały zaimplementowane.

W tej pierwszej grupie instrumentów przede wszystkim można wyróżnić preferencyjne sposoby opodatkowania. Złagodzone warunki wspólnego opodatkowania dochodów małżonków poprzez umożliwienie stosowania preferencji przez małżonków, którzy zawarli związek małżeński dopiero w trakcie roku podatkowego, pod warunkiem, że małżeństwo trwało, a wspólność majątkowa istniała do końca roku podatkowego. Zmiana ta dotyczy także przypadku śmierci jednego z małżonków w trakcie roku podatkowego lub po jego zakończeniu, lecz przed złożeniem wniosku o takie opodatkowanie. Ponadto poszerzono prawo do wspólnego opodatkowania dochodów małżonków w odniesieniu do tych podatników, którzy są opodatkowani podatkiem liniowym lub w formie ryczałtu, lecz np. mają zawieszoną działalność gospodarczą i nie uzyskują przychodów oraz nie ponoszą kosztów swojej działalności.

Jedną z bardziej krytykowanych zmian Polskiego Ładu było zastąpienie preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci ulgą 1500 zł, co zostało odebrane przez samotnych rodziców jako niekorzystne i podatkowo dyskryminujące ich niepełne rodziny (Druk nr 2186, s. 20). Analogiczna sytuacja pojawiła się w pierwszym roku obowiązywania podatku dochodowego od osób fizycznych (1992), kiedy preferencyjne opodatkowanie przysługiwało jedynie małżonkom. Prawa tego były pozbawione rodziny niepełne. Takie rozwiązanie już wówczas budziło zastrzeżenia zarówno z socjalnego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia zasady równości prawa podatkowego wobec wszystkich podatników. Wyższe obciążenie podatkowe rodzin niepełnych było szczególnie rażąco niesprawiedliwe przy porównaniu z obciążeniem małżeństw bezdzietnych uzyskujących identyczny dochód (Majewicz, 1994, s. 12–17). Prawo preferencyjnego opodatkowania przyznano rodzinom niepełnym dopiero od 1993 r., a w kolejnych latach zasady tego opodatkowania liberalizowano, obejmując nim coraz większą grupę podatników (szerzej na temat tych zmian zob.: Małecka-Ziemińska, 2006, s. 58 i 59).

Niestety, projektodawcy Polskiego Ładu nie skorzystali z tych doświadczeń i pozbawili osoby samotnie wychowujące dzieci prawa do preferencyjnego opodatkowania, o które tak zabiegali już na początku lat 90. Choć warto odnotować, że w projekcie zmian Polskiego Ładu preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci było zachowane, a dopiero w ferworze debaty sejmowej zostało uchylone i zastąpione ulgą 1500 zł.

W ramach Polskiego Ładu 2.0, uwzględniając postulaty rodzin niepełnych, przywrócono w zmodyfikowanym kształcie preferencyjne zasady opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci, jednocześnie likwidując ulgę 1500 zł. Przy kwocie wolnej od podatku 30 000 zł preferencyjny sposób opodatkowania w porównaniu do ulgi 1500 zł jest bardziej korzystnym rozwiązaniem dla osoby samotnie wychowującej dzieci. Opodatkowanie to w obecnym brzmieniu nie ma zastosowania w przypadku osoby, która wychowuje wspólnie z drugim rodzicem albo opiekunem prawnym co najmniej jedno dziecko, w tym również gdy dziecko jest pod opieką naprzemienną, w związku z którą obydwójgu rodzicom zostało ustalone świadczenie wychowawcze 500+. A zatem przysługuje ono tylko jednemu z rodziców lub opiekunów prawnych. Doprecyzowanie ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie pojawiły się już po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r., a następnie z dnia 20 lutego 2020 r., i które prowadziły do nadużyć w stosowaniu tej preferencji (Druk nr 1532, s. 14).

Kolejną korzystną i postulowaną zmianą jest wyraźne zwiększenie kryterium dochodowego pełnoletniego uczącego się dziecka, warunkującego prawo rodzica lub opiekuna prawnego do preferencji podatkowych, w tym: (1) preferencyjnego opodatkowania dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci (art. 6 ust. 4c updof), (2) zwolnienia dla podatnika wychowującego co najmniej czworo dzieci (art. 21 ust. 1 pkt 153 updof), (3) ulgi z tytułu wychowywania dzieci (art. 27f updof).

Korzystna podatkowo jest także zmiana katalogu dochodów małoletniego dziecka, które dolicza się do dochodów rodzica. Wyłączono z niego renty małoletnich dzieci (w tym renty rodzinne), które już nie są kumulowane z dochodami rodzica, co oznacza, że w przypadku tych świadczeń można skorzystać z odrębnej kwoty wolnej od podatku wynoszącej 30 000 zł.

Prorodzinny charakter podatku dochodowego od osób fizycznych wzmacnia wprowadzone w 2022 r. zwolnienie z podatku przychodów do kwoty 85 528 zł dla wychowujących czworo i więcej dzieci (brane są pod uwagę te same grupy dzieci co przy preferencyjnym opodatkowaniu osób samotnie je wychowujących). Od samego początku zwolnieniem objęto przychody:

- ze stosunku pracy i umów o charakterze pokrewnym;
- z umów zlecenia;
- z pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowane: na zasadach ogólnych (art. 27 updof), podatkiem liniowym (art. 30c updof), IP box (art. 30ca updof) oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych;
- natomiast od lipca 2022 r. zakres ten poszerzono także o zasiłek macierzyński, co w ocenie projektodawców stanowi usunięcie kolejnej podatkowej bariery do podejmowania decyzji o potomstwie (Druk nr 2186 (Ocena skutków regulacji), s. 3).

W przypadku obojga rodziców pracujących (osiągających przychody) łączne zwolnienie sumuje się do kwoty 171 056 zł przychodów, a po przekroczeniu limitu zwolnienia każdemu z podatników przysługuje jeszcze dochód wolny od podatku po 30 tys. zł, a zatem po zsumowaniu przychodów zwolnionych i kwot wolnych od podatku otrzymuje się kwotę 231 056 zł wolną od podatku przypadającą na rodzinę z co najmniej czworgiem dzieci.

Osoby korzystające ze zwolnienia dla wychowujących czworo i więcej dzieci mają jednocześnie prawo do ulgi z tytułu wychowywania dzieci, czyli odliczenia od podatku kwoty zależnej od liczby wychowywanych dzieci. W przypadku czworga dzieci ulga wynosi 6924,12 plus po 2700 zł na każde kolejne dziecko. Zwolnienie z podatku nie ogranicza również prawa podatnika do bezpośredniego zwrotu niewykorzystanej ulgi, która nie mogła być odliczona ze względu na brak podatku. Zwrot ten jest jednak limitowany do wysokości sumy zapłaconych składek ubezpieczenia społecznego odliczanych od dochodu przed opodatkowaniem oraz zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, w tym również tych składek, które zostały zapłacone ze środków podatnika od przychodów zwolnionych od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 i 152–154 updog (są to zwolnienia do kwoty 85 528 zł przychodów, w tym również zwolnienie dla wychowujących czworo i więcej dzieci). Tym samym ulga z tytułu wychowywania dzieci rozciąga się dodatkowo na składki ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego.

Preferencje podatkowe dla rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci w ujęciu wartościowym są imponujące. Jednak rodzi się pytanie, czy niezamożne wielodzietne rodziny, które najbardziej potrzebują wsparcia ze strony państwa, są w stanie je skonsumować. Samo kryterium liczby dzieci, bez kryterium dochodowego, powoduje, że największymi beneficjentami tych regulacji są bogate rodziny wielodzietne.

Wnioski

W ramach zmian wprowadzonych pod hasłem Polski Ład najbardziej medialne było podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, finansowo największe znaczenie miało jednak zniesienie prawa odliczania składki zdrowotnej od podatku dochodowego wraz ze zmianą podstawy jej naliczania dla przedsiębiorców, a najbardziej skomplikowana i niezrozumiała dla podatników okazała się tzw. ulga dla klasy średniej. Z kolei w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0 najbardziej donośne było obniżenie stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej do 12% z równoczesną likwidacją tzw. ulgi dla klasy średniej. Rehabilitacją pro-

jektodawcy było natomiast przywrócenie preferencyjnego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci, dodatkowo z podwyższeniem limitu osiągniętych dochodów dla uczących się do 26. roku życia dzieci.

Część zmian wprowadzanych od 1 stycznia 2022 r., niezależnie od założeń, jakie im przyświecały, zostanie zapamiętana jedynie przez pryzmat ich skomplikowania, niezrozumienia, braku poszanowania dla zasad poprawnej legislacji i nadmiaru biurokracji, którą powodowały. Dotyczy to szczególnie tzw. ulgi dla klasy średniej i zmienionego już w trakcie roku podatkowego mechanizmu wyliczania zaliczki. Zmiany, które weszły w życie od 1 lipca 2022 r. (a niektóre 1 stycznia 2023 r.), w części naprawiają te błędy, jednak dopiero przyszłe rozliczenia (zaliczki w II połowie 2022 r. oraz w 2023 r. i rozliczenie roczne za cały 2022 r.) zweryfikują ich mechanizm. Zmiany te – z założenia – są korzystne dla wszystkich podatników, bo tylko takie zgodnie z Konstytucją RP i wypracowanym w tym zakresie orzecnictwem mogą być implementowane w trakcie roku podatkowego. W największym stopniu korzystają na nich podatnicy z pierwszego przedziału skali podatkowej, a także podatnicy przekraczający ten przedział (szczególnie nieznacznie), którzy – w pierwotnej wersji Polskiego Ładu – byli pozbawieni tzw. ulgi dla klasy średniej, rekompensujący – przynajmniej częściowo – brak prawa odliczenia składki zdrowotnej – obniżoną stawką w wysokości 12%. Natomiast podatnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą i opodatkowanym podatkiem liniowym, ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych lub kartą podatkową przyznano prawo odliczenia od dochodu/przychodu lub samego podatku – na zasadach określonych w ustawie – części składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wprawdzie ta możliwość nie rekompensuje w pełni braku prawa odliczania tej składki od podatku, jak to było do końca 2021 r., jednak w stosunku do rozwiązań z początku 2022 r. uprzywilejowuje tę grupę podatników.

Zmiany wprowadzone do podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu i Polskiego Ładu 2.0 obniżyły ciężar tego podatku nie tylko dla osób o najniższych dochodach, lecz także dla osiągających średnie i wysokie dochody. Zmiany te jednak trzeba rozpatrywać łącznie z ciężarem wynikającym ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, która do końca 2021 r. w części 7,75% podstawy składki była odliczana od podatku. W rezultacie na połączonych zmianach korzystają tylko najniżej uposażeni podatnicy, dla części z nich obniżka podatku dochodowego staje się neutralna, a dla wysoko uposażonych podatników nie rekompensuje dodatkowego ciężaru z tytułu składki zdrowotnej, tym samym zaostrażając progresję podatkowo-składkową.

Nieuchronnie obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych skutkuje mniejszymi wpływami do budżetu państwa, a ponadto zwiększa presję na jego wydatki w celu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego ubytku dochodów z tytułu procentowych udziałów w tym podatku. W obliczu chronicznego

deficytu budżetowego, w warunkach historycznie wysokiego długu publicznego i rosnących kosztów jego obsługi oraz rosnącej inflacji rodzi się naturalne pytanie, w jaki sposób ten ubytek dochodów budżetowych zostanie zrekompensowany. Dopiero znajomość odpowiedzi na to pytanie pozwoli oszacować pełen efekt redystrybucyjny zmian programu społeczno-gospodarczego Polski Ład.

Bibliografia

- Banaszewska, M. (2021). *Preferential tax treatment – a political or economic tool?*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1978420>
- Barczyk, R. i Lubiński, M. (2009). *Dylematy stabilizowania koniunktury*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Burda, M. i Wyplosz, Ch. (2000). *Makroekonomia. Podręcznik europejski* (wyd. 2 zm.). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Dowgier, R. (2010). Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego. W: P. J. Lewkowicz i J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* (s. 97–107). Wydawnictwo Temida 2. https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6127/1/Konstytucyjne_uwarunkowania_tworzenia_i_stosowania_prawa_finansowego_i_podatkowego.pdf
- Druk nr 1532. (2021). Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532>
- Druk nr 2186. (2022). Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2186>
- Felis, P. (2018). Ocena funkcjonowania podatków od dochodów osób fizycznych oraz osób prawnych w Polsce. W: J. Kulicki (red.), *Wybrane zagadnienia reformy opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych w Polsce* (s. 11–38). <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2018.01>
- Galbraith, J. K. (1973). *Spółeczeństwo dobrobytu – państwo przemysłowe*. Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Komunikat. (2010). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2009 r. (M.P. 2010 r. Nr 7, poz. 67). <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2009-r-,140,1.html>
- Komunikat. (2022). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r. (M.P. z 2022 r., poz. 175). <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2021-roku,273,9.html>

- Konstytucja. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kowalski, T., Letza, S. i Piotrowski, S. (2010). Evolution of personal income tax in Poland in 1989–2008. W: T. Kowalski, S. Letza i C. Wihlborg (red.), *Institutional change in the European transition economies. The case of Poland*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Majewicz, M. (1994). *Opodatkowanie dochodów rodziny w Polsce w latach 1992–1994*. Instytut Finansów.
- Małecka-Ziemińska, E. (2006). *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Małecka-Ziemińska, E. (2012). *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://www.ceeol.com/search/book-detail?id=900509>
- 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).
- Samuelson, P. A. i Nordhaus, W. D. (1998). *Ekonomia I*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm.).
- Ustawa. (2019). Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1835).
- 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).
- Wyrok. (2017). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II FSK 573/15). <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F928CBF25>
- Wyrok. (2020). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt II FSK 752/18). <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF23D3D95C>