

ZAKOŃCZENIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/10>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Zmiany w systemie podatkowo-składkowym zaimplementowane w ramach programu społeczno-gospodarczego Polski Ład mają istotne znaczenie zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym oraz zarówno w perspektywie krótko-, jak i długookresowej. Wpływają one na wysokość i podział dochodów podatników, a także na finanse oraz samodzielność finansową podmiotów sektora finansów publicznych. W przedkładanej monografii zmiany te i ich skutki były identyfikowane i oceniane w trzech perspektywach poznawczych: prawnej, finansowej i ekonomicznej.

Analiza procesu legislacyjnego ustaw objętych Polskim Ładem pozwoliła zidentyfikować wiele nieprawidłowości tego procesu, które nie tylko naruszają zasady prawidłowej legislacji i zasadę pewności prawa, lecz również zaburzają zaufanie podatnika do państwa. Doniosłość tej konkluzji wynika z tego, że niedoskonałości procesu legislacyjnego, szczególnie dotyczące regulacji z zakresu prawa podatkowego, mogą mieć negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze, stanowiące zagrożenie stabilności państwa zarówno w wymiarze ekonomiczno-finansowym, jak i prawnym.

Z punktu widzenia audytora wewnętrznego kluczowa dla każdej organizacji jest w tym kontekście identyfikacja ryzyka związanego z chaotycznym wdrażaniem przedmiotowych przepisów. Jego rozpoznanie pozwala organizacji na podjęcie działań kontrolnych, zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i detekcyjnym, które będą ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie tego ryzyka. Z kolei z perspektywy doradców podatkowych to niespotykane od lat zainteresowanie kwestiami podatkowymi spowodowało, że ich wsparcie było poszukiwane częściej niż w latach poprzednich. Zmiany podatkowe z przełomu lat 2021 i 2022 nie tylko wymusiły zwiększenie nakładu pracy, lecz także przyczyniły się do większych obrotów w branży usług doradztwa podatkowego i dały początek wielu nowym usługom.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Zakończenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 186–189). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/10>



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

W aspekcie finansowym dobór narzędzi do zmiany kształtu klina podatkowego miał bardzo rozległe skutki dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz rozkładu *tax expenditures*. Sam bilans skutków dla całego sektora finansów publicznych nie obrazuje jednak skali zmian, które nastąpiły dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz poszczególnych źródeł dochodów budżetowych. Zmiany podatkowo-składkowe 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.

Rozwiązania, które zaproponowano jednostkom samorządu terytorialnego jako rekompensatę ubytku dochodów, nie sprzyjają ich samodzielności dochodowej. Konsekwencje finansowe dla poszczególnych jednostek będą jednak różne. Z pewnością w największym stopniu – ze względu na wysoki wskaźnik udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów – negatywnie odczują je miasta na prawach powiatu. Jednocześnie na modyfikacji dochodów zyskają prawdopodobnie gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych były niskie z uwagi na ich rolniczy charakter, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Beneficjentami zmian mogą być także województwa z uwagi na potencjalną tranzycję podatników podatku dochodowego od osób fizycznych na korporacyjne formy prowadzenia działalności i opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych, w którym ten szczebel samorządu terytorialnego ma największe udziały, a przy tym znacząco wyższe niż w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wymiar ekonomiczny zmian podatkowo-składkowych Polskiego Ładu rozpatrywano przez pryzmat ich konsekwencji redystrybucyjnych, w zakresie inwestycji i innowacji, oddziaływania na rynek pracy i stymulowania aktywności gospodarczej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Wprawdzie osobno ich nie rozważano, można jednak wyodrębnić także konsekwencje w obszarze ekologizacji (np. nowe zasady ryczału z tytułu korzystania z samochodów służbowych dla celów prywatnych; planowane zmiany w zakresie kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów odpisów z tytułu zużycia samochodu osobowego) oraz legalizacji zatrudnienia (np. zwolnienie z podatku dochodowego oraz składek ubezpieczenia społecznego i składki na ubezpieczenie zdrowotne przychodów pracownika z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz przychodów pracownika w części, w jakiej pracodawca nie ujawnił ich właściwym organom państwowym i przerzucenie całości konsekwencji finansowych na pracodawcę).

Zmiany wprowadzone do podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu i Polskiego Ładu 2.0 obniżyły ciężar tego podatku nie tyl-

ko dla osób o najniższych dochodach, lecz także 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.

W zakresie wsparcia innowacyjności polskiej gospodarki rozszerzono katalog ulg podatkowych na działalność innowacyjną o ulgi na prototyp, robotyzację i innowacyjnych pracowników. Konstrukcja i zasady korzystania z tych ulg wydają się proste i przejrzyste i nie powinny sprawiać kłopotu przedsiębiorcom z formalnego punktu widzenia. Sam fakt wprowadzenia do systemu podatkowego przedmiotowych ulg należy więc uznać za właściwy. Otwartą kwestią pozostaje natomiast faktyczny stopień zainteresowania i wykorzystania tych ulg przez samych przedsiębiorców. Ulgi polegają z reguły na odliczeniu stosownych wydatków od dochodu z działalności gospodarczej, więc warunkiem *sine qua non* jest najpierw osiągnięcie odpowiednio wysokiego dochodu. W tym kontekście atrakcyjniejszym rozwiązaniem od ulg dla mniejszych przedsiębiorców wydają się bezzwrotne dotacje. Kluczową kwestią w przyszłości będzie także stabilność przepisów oraz zbieżność interpretacji organów podatkowych z orzeczeniami sądów.

W obrębie zmian podatku dochodowego od osób fizycznych zidentyfikowano wiele rozwiązań, które korzystnie wpływają na podaż pracy (zmniejszenie klina podatkowego dla najmniej zarabiających pracowników, PIT zero dla pracujących seniorów, PIT zero dla osób wracających z zagranicy), stanowiąc odpowiedź na obserwowaną i sygnalizowaną od kilku lat barierę wzrostu gospodarczego w Polsce w postaci niedoboru pracowników. Niestety, jednocześnie wprowadzono nowe zasady naliczania i odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne, które mogą hamować przedsiębiorczość oraz skłaniać podatników do zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej w obliczu trudności finansowych. Destymulantą dla obecnych i potencjalnych przedsiębiorców jest również skomplikowanie i niepewność interpretacji nowych przepisów regulujących opodatkowanie i oskładkowanie dochodów (przychodów) osób fizycznych. Stabilność i pewność prawa podatkowego są bowiem jednymi z kluczowych czynników oddziałujących na prowadzenie działalności gospodarczej.

Z kolei podstawowe rozwiązania Polskiego Ładu w podatku dochodowym od osób prawnych ukazują dualistyczne podejście ustawodawcy. Z jednej strony widać skłonność do obniżania ciężaru podatkowego, aby przedsiębiorcy mogli w większym stopniu inwestować (zmiany estońskiego CIT), a z drugiej strony pojawia się motyw ochrony interesów fiskalnych (minimalny podatek

dochodowy). Zmiany w obszarze Polskiego Ładu odnoszą się również do istniejących w podatku dochodowym od osób prawnych regulacji dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw. I w tym przypadku widać dążenie do uszczelnienia podatku i wprowadzenia dalszych obostrzeń, zmierzających do poprawy jego ściągalności.

Konkludując, obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych, a w części także od osób prawnych nieuchronnie 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 tych podatkach. W obliczu chronicznego deficytu budżetowego, w warunkach historycznie wysokiego długu publicznego i rosnących kosztów jego obsługi oraz towarzyszącej temu rosnącej inflacji rodzi się naturalne pytanie, w jaki sposób ten ubytek dochodów budżetowych zostanie zrekomensowany. Z perspektywy średnio- i długookresowej stabilności fiskalnej ubytek dochodów publicznych powinien zostać pokryty zwiększeniem innych wpływów (z innych tytułów podatkowych czy też uszczelnienia systemu podatkowego) lub też zmniejszeniem wydatków publicznych (np. ograniczeniem skali programów socjalnych). Dopiero znajomość całego pakietu działań kompensujących obniżkę podatków dochodowych pozwoli oszacować pełen efekt zmian programu społeczno-gospodarczego Polski Ład w zakresie redystrybucji, inwestycji i innowacji, a także stymulowania aktywności gospodarczej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych.