

Judyta Dorosz*

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

ORCID: 0000-0003-4494-7434

Anna Kopańska**

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

ORCID: 0000-0003-1986-0599

Kwota wolna od opodatkowania jako narzędzie polityki finansowej państwa – kierunki projektowanych zmian**Wstęp**

W dniu 26 lipca 2021 roku polski rząd przedstawił projekt ustawy, wprowadzającej szerokie zmiany w ustawach podatkowych i ubezpieczeniowych. Jak określono w projekcie ustawy przekazanym do konsultacji publicznych, „celem projektowanej ustawy jest stworzenie przyjaznego i sprawiedliwego systemu podatkowego, który pozwoli Polsce na zajęcie dominującej pozycji w wyścigu o inwestycje, będącego efektem procesu zmiany globalnych łańcuchów dostaw” (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105). Proponowane modyfikacje w zakresie rozwiązań podatkowych stanowią część programu określanego mianem „Polski Ład”. Pojawiła się wśród nich propozycja zmiany w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, polegająca na podwyższeniu do 30 tys. zł kwoty wolnej od podatku dla ogółu podatników, obliczających podatek według skali podatkowej. Kolejna poprawka dotyczy podwyższenia do 120 tys. zł pierwszego progu dochodowego, po którego przekroczeniu ma zastosowanie 32% stawka podatku. W projekcie Ustawy 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 znalazły się również propozycje dotyczące wprowadzenia ulgi dla klasy średniej, przekształcenia zasad ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej dla przedsiębiorców oraz likwidacji możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponadto projekt ustawy zawiera przepisy zmieniające wysokość kosztów podatkowych od przychodów uzyskiwanych przez osoby pełniące obowiązki społeczne lub obywatelskie (Dz.U. z 2021 r. poz. 2076).

Celem rozważań podejmowanych w artykule jest analiza zagadnienia kwoty wolnej od opodatkowania, jej funkcji i roli, jaką odgrywa w systemie podatkowym oraz wpływu jej zmiany na budżet państwa. Niniejszy artykuł opracowano na pod-

* judytadorosz@gmail.com

** annakopanska@wp.pl

stawie literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych, projektu ustawy, dokumentów ministerialnych oraz źródeł internetowych.

Źródło podatku dochodowego od osób fizycznych

Zasady uiszczania podatku dochodowego od osób fizycznych (ang. *personal income tax* – PIT) reguluje w Polsce ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 80 poz. 350 ze zm.), która była wielokrotnie nowelizowana i ujednociana. Przedmiotem opodatkowania z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych są uzyskiwane dochody z określonych źródeł przychodów. Główne źródła przychodów opodatkowanych wyżej wskazanym podatkiem w literaturze przedmiotu dzieli się na cztery następujące grupy: własna praca podatnika, w tym działalność gospodarcza, majątek podatnika, przychody subwencyjne oraz pozostałe przychody (Burzec i in. 2021).

Zgodnie z wolą ustawodawcy, treść ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych miała uwzględniać zasady odpowiadające wymogom demokratycznego państwa prawa oraz wysokie standardy legislacji podatkowej. Celem ustawodawcy było zagwarantowanie, iż podatek dochodowy od osób fizycznych będą cechować: równe traktowanie wszystkich podatników, powszechność podatkowa oraz prostota rozliczania, związana z zasadą samoobliczania podatku. Inną cechą podatku dochodowego od osób fizycznych, którą uwzględnił prawodawca, jest konieczność osobistego zaangażowania podatnika w wypełnianie zeznań i deklaracji podatkowych. Niestety zmiany, które zostały wskazane wcześniej generują wiele problemów w jej stosowaniu. Ze względu na obszerność oraz niską jakość tekstu, tegoroczna nowelizacja ustawy jest krytycznie oceniana przez profesjonalistów. Potwierdzenie tego poglądu może stanowić fragment opinii Biura Analiz Sejmowych, zawartej w dokumencie „Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw” (druki nr 1532 i 1532-A) z dnia 23 września 2021 roku, w którym stwierdzono, iż aktualnie projektowane przez rząd regulacje „komplikuja już i tak w wielu obszarach niejasny, wymagający szeregu wyjaśnień i interpretacji urzędowych system opodatkowania dochodów” (Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie... 2021).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż każdego roku w Polsce z tytułu podatku dochodowego rozlicza się 25 mln podatników. Wysokość wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych to około 65 mld zł rocznie, co stanowi trzecie miejsce w hierarchii fiskalnej podatków, zaraz za podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym (Burzec i in. 2021).

Polityka fiskalna państwa i jej wpływ na wysokość kwoty wolnej od opodatkowania

Progresywny system opodatkowania wiąże się z ustanowieniem przez prawodawcę kwoty wolnej od podatku, która jest odliczana od podstawy opodatkowania. Kwota wolna od opodatkowania stanowi specyficzną preferencję podmiotową

w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jest to tzw. minimum wolne od podatku, które pozwala odstąpić od opodatkowania osób fizycznych uzyskujących minimalne dochody. Oznacza to wprowadzenie zerowej stawki opodatkowania dla podatnika, którego dochód nie przekroczy minimum wolnego od podatku w danym roku podatkowym.

W Polsce od wielu lat toczy się debata (Lipowicz 2014; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego... 2015; Szczepkowski 2017; Modzelewski, Bielawny 2019) dotycząca minimum wolnego od podatku w kontekście rażąco niskiego poziomu kwoty wolnej od opodatkowania. W 2008 roku została zamrożona ogólna skala podatkowa, co spowodowało, że kwota wolna od podatku wynosiła niezmiennie 3091 złotych aż do roku 2017. W datowanym na dzień 27 maja 2014 roku piśmie, skierowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich Irenę Lipowicz do Ministra Finansów czytamy, że „w odczuciu społecznym dochody do wysokości minimum egzystencji nie powinny być opodatkowane” (Lipowicz 2014). Jak wskazano w dalszej części pisma, wysokość kwoty wolnej od opodatkowania jest określona przez ustawodawcę w oderwaniu od rzeczywistości najuboższych obywateli, którzy objęci są świadczeniami pomocy społecznej. Jak stanowi treść pisma, w obowiązującym stanie prawnym do uregulowania obciążeń podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zobowiązani są obywatele, którzy nie potrafią zaspokoić własnych potrzeb bytowych, co prowadzi do pogłębiania ich ubóstwa. Taki stan rzeczy uplasował Polskę na ostatnim miejscu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, których systemy opodatkowania dochodów zostały oparte na progresywnej skali podatkowej. Celem przypomnienia – progresywny system opodatkowania oznacza, iż stawka opodatkowania wzrasta wraz ze wzrostem dochodu podatnika. Powyższe oznacza, że podatnik o wyższym dochodzie będzie odprowadzał większą jego część w formie podatku niż podatnik osiągający w roku podatkowym dochód niższy.

W dniu 28 października 2015 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż kwota stanowiąca minimum wolne od podatku nie koresponduje z określonymi przez ustawodawcę w odrębnych aktach prawnych kwotami określonymi jako „minimum egzystencji”. Konsekwencją orzeczenia o niezgodności przepisów dotyczących kwoty wolnej od podatku z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP było wygaszenie mocy obowiązywania tych przepisów w listopadzie 2016 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1784).

Wskazany wyżej Wyrok Trybunału Konstytucyjnego wymusił na ustawodawcy nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie przepisów, które dotyczyły ogólnej tabeli podatkowej. Wraz z początkiem 2017 roku kwota wolna od podatku została podniesiona do 6,6 tys. zł, a od 2018 roku minimum wolne od opodatkowania wynosi 8 tys. zł. Podatnicy, którzy osiągają w roku podatkowym wyższe dochody, posiadają uprawnienie do odliczenia od podatku kwoty zmniejszającej podatek. Należy tutaj zaznaczyć, iż poziom odliczenia ulega zmniejszeniu wraz ze wzrostem rocznych dochodów podatnika do kwoty 127 tys. zł. W momencie przekroczenia wskazanej wartości podatnik traci prawo do odpisu kwoty zmniejszającej podatek.

Zgodnie z informacją prezentowaną na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, kwota wolna od podatku w wysokości 30 tys. zł zostanie wprowadzona od dnia 1 stycznia 2022 roku dla wszystkich podatników rozliczających dochody

według progresji. Treść komunikatu stanowi, iż po wejściu w życie powyższej zmiany kwota wolna od podatku w Polsce będzie porównywalna do kwoty wolnej od podatku w krajach europejskich. W zamieszczonym komunikacie stwierdzono, że niższa kwota od podatku będzie generowała niższe podatki dla osób o niskich i średnich dochodach. W informacji wskazano, że przepisy w omawianym zakresie będą stosować wszyscy podatnicy rozliczający się na zasadach ogólnych według skali podatkowej, a nie tylko podatnicy najmniej zarabiający. Oznacza to, że bez względu na wysokość dochodu, podatek dochodowy od osób fizycznych będzie naliczany od nadwyżki kwoty 30 tys. zł w roku podatkowym. Jak szacuje Ministerstwo Finansów, w efekcie wprowadzenia powyższej zmiany w portfelach Polaków zostanie około 16,5 mld zł („Korzystne zmiany w podatkach – Polski Ład” 2021).

Tabela 1. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania w Polsce w latach 2000–2022

| Rok | Kwota wolna od podatku PIT (w zł) |
|--|-----------------------------------|
| 2000 | 2 295,79 |
| 2001 | 2 596,43 |
| 2002 | 2 727,16 |
| 2003–2006 | 2 789,89 |
| 2007 | 3 013,37 |
| 2008–2016 | 3 091 |
| 2017 | 6 600 |
| 2018–2021 | 8 000 |
| 2022 (wedle procedowanego projektu ustawy) | 30 000 |

Źródło: Archiwum skali podatkowej PIT (www.pit.pl/skala-podatkowa-pit/archiwum-skali-podatkowej-pit-923016).

Tabela 2. Wysokość kwoty wolnej od opodatkowania w Europie w 2020 roku

| Państwo | Wysokość kwoty wolnej od podatku (w przeliczeniu na EUR) |
|-----------|--|
| Austria | 11 000 |
| Belgia | 8 680 |
| Bułgaria | 0 |
| Chorwacja | 3 423 |
| Cypr | 19 500 |
| Czechy | 6 464 |
| Dania | 6 263 |
| Estonia | 1 028 |
| Finlandia | 16 100 |
| Francja | 5 963 |
| Grecja | 5 000 |

| | |
|-----------------|-------------|
| Hiszpania | 17 708 |
| Holandia | 2 103 |
| Irlandia | 16 500 |
| Litwa | 0–166 |
| Luksemburg | 11 265 |
| Łotwa | 760 |
| Malta | 11 900 |
| Niemcy | 8 130 |
| Polska | 1 778 |
| Portugalia | 4 104 |
| Rumunia | 654 |
| Słowacja | 4 414 |
| Słowenia | 3 500–6 519 |
| Szwecja | 2 023 |
| Węgry | 0 |
| Wielka Brytania | 14 138 |
| Włochy | 4 800 |

Źródło: „Ile wynosi kwota wolna od podatku w Polsce i za granicą? Wkrótce może to mieć kluczowe znaczenie” (<https://natemat.pl/323189,kwota-wolna-od-podatku-2020-ulga-abolicyjna-tabela-darowizna-ZFSS-wzor-analiza-opis>); „Kwota wolna od podatku? W wielu krajach UE wyższa niż w Polsce” (<https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/486156,kwota-wolna-od-podatku-w-wielu-krajach-ue-jest-wyzsza-niz-w-polsce.html>)

Istota i funkcja kwoty wolnej od opodatkowania

W latach 2009–2016 dochody osób, które zarabiają poniżej minimum egzystencjonalnego, zostały znacznie uszczuplone. Brak dokonywania waloryzacji minimum wolnego od opodatkowania przez prowadawcę powodował, iż kwota określona jako wolna od opodatkowania stanowiła jedną z najniższych wartościowo kwot wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, a co za tym idzie, nie spełniała przypisanej jej roli. Wojciech Wyrzykowski (2015) zauważył, że kwota wolna od opodatkowania stanowi mało poznane narzędzie realizacji zasady sprawiedliwości opodatkowania, dodatkowo w ramach przyjętego w Polsce rozwiązania dotychczas nie realizowano doktrynalnych zasad jej funkcjonowania.

Skutki zmiany wprowadzonej od 1 stycznia 2017 roku odczuły najbardziej osoby najmniej zarabiające. Podwyższenie kwoty wolnej od podatku ma bowiem szczególne znaczenie dla osób o niskich dochodach ze względu na motywację do podjęcia pracy, jak również jej utrzymania. Odpowiednia zmiana wysokości kwoty wolnej od opodatkowania ma wpływ na strukturę dochodów budżetowych w kierunku podatków pośrednich. Istotnym jest fakt, iż zwiększa siłę nabywczą ludności, przez co pobudza popyt konsumpcyjny. W przyjaznym dla obywateli systemie podatkowym kwota wolna od opodatkowania powinna być narzędziem długookresowej polityki fiskalnej oraz powinna stanowić sprawiedliwe narzędzie do opodatkowania osób fizycznych.

Rozważając wpływ zmiany wysokości minimum wolnego od opodatkowania, nie można pominąć aspektu finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. W związku ze zmianami podatkowymi, a zwłaszcza ze wzrostem kwoty wolnej od podatku, samorządy są narażone na spore straty. Należy zaznaczyć, iż wpływ z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych po wprowadzeniu zmian będą mniejsze. Na etapie prac legislacyjnych dotyczących Ustawy 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, Senat zaproponował poprawkę do zmian w ustawach podatkowych celem zwiększenia udziału lokalnych władz w zyskach podatkowych. Poprawka Senatu została odrzucona przez Sejm („Polski Ład w sejmie i senacie...” 2021).

Tabela 3. Udział we wpływach z podatku dochodowego jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku

| Jednostka | Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (w %) | Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (w 5%) |
|-------------|---|--|
| Gmina | 6,71 | 39,34 |
| Powiat | 1,40 | 10,25 |
| Województwo | 14,75 | 1,60 |

Źródło: „Które podatki zasilają budżet samorządu terytorialnego?” (<https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/kto-re-podatki-zasilaja-budzet-samorzadu-terytorialnego>)

Wraz ze wzrostem minimum wolnego od opodatkowania zmniejszają się wpływy budżetowe, jednak nieprawidłowe jest rozpatrywanie podwyższenia kwoty wolnej od podatku jedynie w kontekście zmniejszenia dochodów państwa.

Konsultacje publiczne programu „Polski Ład” w ramach projektu zmian systemu podatkowego

26 lipca 2021 roku projekt ustawy wprowadzającej „Polski Ład” został skierowany do konsultacji publicznych, prowadzonych przez Ministerstwo Finansów. Jak wskazało Ministerstwo Finansów, podstawę prawną konsultacji stanowią: art. 19 ust. 1 i 12 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 234 ze zm.); art. 16 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 235 ze zm.) oraz § 36 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).

Celem naniesienia własnych uwag i przekazania ich do Ministerstwa Finansów, projekt ustawy otrzymały następujące podmioty: Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Business Centre Club, Konfederacja „Lewiatan”, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Banków Polskich, Krajowa Izba Radców Prawnych, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Związek Rzemiosła Polskiego, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ), Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa, Forum Związków Zawodowych, Zwią-

zek Przedsiębiorców i Pracodawców, Stowarzyszenie Centrum Cen Transferowych, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, Związek Polskiego Leasingu, Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Izba Pracodawców Polskich, Stowarzyszenie Inwestorów Indywidualnych, Izba Domów Maklerskich, Giełda Papierów Wartościowych, Izba Zarządzająca Funduszami i Aktywami, Stowarzyszenie ITCorner, Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej sp. z o.o., Narodowe Centrum Nauki, Polska Fundacja Rozwoju, Startup Poland, Stowarzyszenie Obywatelskiego Dialogu i Aktywizacji „SODA”, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Notarialna, Krajowa Rada Komornicza, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego Branży RTV i IT – ZIPSEE „Cyfrowa Polska”, Izba Gospodarki Elektronicznej, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Izba Handlu, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Ogólnopolska Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców Przedsiębiorcy.pl, UNICORN Europejska Unia Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Fundacja Republikańska, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Polska Izba Spedycji i Logistyki, Rada Dialogu Społecznego, Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego, Organizacja Pracodawców Usług IT SoDA, Stowarzyszenie Klaster ICT Pomorze Zachodnie, Związek Pracodawców Polska Miedź, Fundacja Platforma Przemysłu Przyszłości, PGNIG S.A., Komisja Nadzoru Finansowego, Krajowa Izba Rozliczeniowa.

Bezpośrednio do Ministerstwa Finansów zostało zgłoszonych wiele uwag, natomiast 140 wystąpień w formie komentarzy zostało zamieszczonych na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Uwagi do Ministerstwa skierowało także ponad 200 podmiotów, do których projekt ustawy nie został bezpośrednio przekazany, co oznacza ogromne zainteresowanie proponowanymi przez rząd zmianami i ich obszerny wpływ na istniejący system podatkowy. Ministerstwo Finansów w przedstawionym raporcie z konsultacji publicznych stwierdziło, iż wszystkie uwagi zostały przeanalizowane, jednak tylko niektóre z nich zostały uwzględnione (Raport z konsultacji projektu... 2021).

Ocena skutków regulacji podatkowych zawartych w programie „Polski Ład” ze szczególnym uwzględnieniem kwoty wolnej od podatku

Biuro Analiz Sejmowych w dniu 23 września 2021 roku zaprezentowało dokument „Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druki nr 1532 i 1532-A)”. W wydanej opinii stwierdzono, iż projektowana ustawa nowelizuje 26 innych ustaw, które przede wszystkim regulują opodatkowanie dochodów oraz obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego. Wprowadzane zmiany mają wpływ na wysokość i rozłożenie ciężarów daninowych, na uprawnienia organów skarbowych i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na obowiązki przedsiębiorców i konsumentów, na skłonność podatników do inwestowania oraz na obowiązki ewidencyjne,

informacyjne i dokumentacyjne podatników oraz fiskalizujące system podatkowy. Jak stanowi treść dokumentu, projekt ustawy dotyczy wszystkich podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług, a także organów skarbowych administracji rządowej, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, konsumentów, przedsiębiorców, sądownictwa administracyjnego, Narodowego Funduszu Zdrowia oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W opinii Biura Analiz Sejmowych zawarto stwierdzenie, iż zakres i rodzaj projektowanych zmian nie pozwalają na jednoznaczną ich ocenę, ponieważ projekt zawiera zarówno regulacje, które należy ocenić pozytywnie, tj. podwyższenie kwoty wolnej od podatku, zmiany w skali podatkowej, zmiany we wspólnym rozliczaniu małżonków, rozszerzenie zakresu ulgi rehabilitacyjnej, wprowadzenie odliczenia od dochodu składek związkowych, jak i regulacje fiskalizujące system podatkowy, które z punktu widzenia podatników nie są działaniem oczekiwanym. Niepokojące dla podatników jest stwierdzenie, że zaproponowane regulacje prowadzą do znacznej komplikacji systemu podatkowego, który w odniesieniu do przychodów wynikających z zatrudnienia, emerytur i rent powinien być przejrzysty, jednoznaczny, umożliwiający proste wyliczenie obciążeń podatkowych.

Zmiany w zakresie systemu podatkowego proponowane w „Polskim Ładzie” obejmują materialne aspekty opodatkowania podatkami dochodowymi, podatkiem od towarów i usług, dotyczą także uprawnień i obowiązków organów podatkowych i podatników prawnych, a także mają wpływ na prawa i obowiązki przedsiębiorców i konsumentów. Podsumowując, w analizowanym przez Biuro Analiz Sejmowych zakresie nie można uznać, że rozwiązania zaproponowane przez rząd w ramach „Polskiego Ładu” realizują cel wskazany w projekcie ustawy, jakim jest stworzenie przyjaznego systemu podatkowego.

W sprawie kwoty wolnej od podatku Biuro Analiz Sejmowych zwraca uwagę, iż z jednej strony w projekcie ustawy proponuje się podwyższenie i ujednoczenie wysokości kwoty wolnej, która od 1 stycznia 2022 roku ma wynosić 30 tys. zł, oraz podwyższenie do 120 tys. zł pierwszego progu podatkowego, objętego stawką 17%, a z drugiej strony projekt ustawy zakłada likwidację możliwości odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wnioski w powyższego są takie, że łączne skutki fiskalne wprowadzonych zmian dla podatników podatku dochodowego od osób fizycznych będą uzależnione od trzech kwestii, a mianowicie: od wysokości osiągniętych przez podatnika dochodów; od formy opodatkowania (tj. zasady ogólnej, podatek liniowy, ryczałt ewidencjonowany, karta podatkowa) oraz od rodzaju źródła przychodów, z którego podatnik osiąga dochód (tj. stosunek pracy, stosunek służbowy, praca nakładcza, spółdzielczy stosunek pracy, emerytura, renta czy też pozarolnicza działalność gospodarcza (Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie... 2021).

Autorzy analizy pozytywnie odnoszą się do planu podwyższenia kwoty wolnej od podatku ze względu na zmniejszenie obciążeń podatkowych osób najmniej zarabiających, uproszczenie systemu oraz wprowadzenie mechanizmu waloryzacji minimum wolnego od opodatkowania w latach następnych.

Tabela 4. Skutki wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw w okresie 10 lat (w mld zł)

| | 0 2021 | 1 2022 | 2 2023 | 3 2024 | 4 2025 | 5 2026 | 6 2027 | 7 2028 | 8 2029 | 9 2030 | 10 2031 | łącznie (0-10) |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|-------------------|
| Dochody ogółem | 25 | -8 429 | -9 575 | -9 899 | -9 143 | -8 048 | -7 532 | -6 704 | -6 227 | -5 798 | -5 413 | -76 743 |
| budżet państwa | 25 | -7 135 | -7 424 | -7 676 | -7 105 | -6 224 | -5 787 | -5 130 | -4 722 | -4 344 | -3 998 | -59 520 |
| JST | 0 | -13 698 | -13 688 | -13 839 | -13 585 | -13 297 | -13 141 | -12 906 | -12 786 | -12 695 | -12 628 | -132 264 |
| NFZ | 0 | 12 404 | 11 537 | 11 616 | 11 547 | 11 473 | 11 397 | 11 333 | 11 281 | 11 241 | 11 213 | 11 5041 |
| Wydatki ogółem | 11 | 99 | 67 | 29 | 27 | 28 | 38 | 38 | 38 | 39 | 39 | 453 |
| Saldo ogółem | 14 | -8 528 | -9 642 | -9 928 | -9 170 | -8 076 | -7 570 | -6 742 | -6 265 | -5 837 | -5 452 | -77 196 |
| budżet państwa | 14 | -7234 | -7491 | -7705 | -7132 | -6252 | -5825 | -5168 | -4760 | -4383 | -4037 | -59 973 |
| JST | 0 | -13 698 | -13 688 | -13 839 | -13 585 | -13 297 | -13 141 | -12 906 | -12 786 | -12 695 | -12 628 | -132 264 |
| NFZ | 0 | 12 404 | 11 537 | 11 616 | 11 547 | 11 473 | 11 397 | 11 333 | 11 281 | 11 241 | 11 213 | 115 041 |

Źródło: Ocena skutków regulacji (<https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805420/12805421/dokument 515062.pdf>)

Podsumowując, rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy 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, wpłyną na dochody sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i Narodowy Fundusz Zdrowia.

Prezentowane przez Ministerstwo Finansów dane liczbowe, zawarte w Ocenie skutków regulacji z dnia 26 lipca 2021 r., mogą unaocznić wpływ zmian podatkowych proponowanych przez rząd w ramach programu „Polski Ład”. Skutki finansowe wprowadzenia zmian będą zróżnicowane dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Jak wynika z Oceny skutków regulacji, budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego poniosą straty (odpowiednio 59,973 mld zł i 13,264 mld zł) ze względu na zmniejszenie dochodów w stosunku do obecnego stanu prawnego, jednakże wedle zapowiedzi Ministerstwa wzrosną przychody NFZ (115,041 mld zł).

Znaczny ubytek dochodów własnych gmin, powiatów i województw, mimo procedowanych rozwiązań wspierających może rodzić obawy o stabilność systemu finansowego tychże jednostek i zbytne uzależnienie ich od wsparcia z budżetu państwa. Jednocześnie należy zadać pytanie o możliwość wywiązywania się przez jednostki samorządu terytorialnego z konstytucyjnych i ustawowych zadań. Wedle danych prezentowanych przez Ministerstwo Finansów suma strat sektora finansów publicznych wyniesie 77,196 mld zł.

Zakończenie

Kwota wolna od opodatkowania stanowi specyficzną preferencję podmiotową w podatku dochodowym od osób fizycznych. Z założenia minimum wolne od podatku pozwala odstąpić od opodatkowania osób fizycznych uzyskujących minimalne dochody. Powyższe jest równoznaczne z wprowadzeniem zerowej stawki opodatkowania dla podatnika, którego dochód nie przekroczy minimum wolnego od podatku w danym roku podatkowym.

Wysokość kwoty wolnej od podatku wpływa na wysokość wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wysokość minimum wolnego od opodatkowania ma bezpośredni wpływ na osoby o niskich dochodach, a dokładniej na ich wysokość zarobków oraz motywację do utrzymania czy też podjęcia pracy. Odpowiednia zmiana wysokości kwoty wolnej od opodatkowania ma wpływ na strukturę dochodów budżetowych w zakresie podatków pośrednich. Nie ulega wątpliwości, iż wzrost kwoty wolnej od podatku zwiększa siłę nabywczą ludności, przez co pobudza popyt konsumpcyjny. Powyższe oznacza wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług.

W przyjaznym dla obywateli systemie podatkowym kwota wolna od opodatkowania powinna być narzędziem długookresowej polityki fiskalnej oraz powinna stanowić narzędzie sprawiedliwego opodatkowania osób fizycznych, równocześnie nie powinna zagrażać stabilności systemu finansowego państwa i jednostek administracji samorządowej oraz możliwości wykonywania zadań w sferze publicznej.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. (Dz. U z 1991 r. Nr 55 poz. 235 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r. Nr 55 poz. 234 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80 poz. 350 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1997 r. Nr 137 poz. 926 ze zm.).
- 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).
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r. poz. 979 ze zm.).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12349409/katalog/12805420#12805420>.
- Ocena skutków regulacji. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805420/12805421/dokument515062.pdf>.
- Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Uzasadnienie). 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805427/dokument514952.pdf>.
- Ocena skutków regulacji zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druki nr 1532 i 1532-A). 2021. Biuro Analiz Sejmowych (oprac.). Sejm RP. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1532>.
- Raport z konsultacji projektu UD260. 2021. Rządowe Centrum Legislacji. Dostęp 14 grudnia 2021. <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805426/12805430/dokument520223.pdf>.
- „Projekt przepisów podatkowych Polskiego Ładu w konsultacjach”. 2021. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.gov.pl/web/finanse/projekt-przepisow-podatkowych-polskiego-ladu-w-konsultacjach>.
- Lipowicz Irena. 2014. Pismo sygn. V.511.367.2014.AB z dnia 27 V 2014 r. skierowane do Ministra Finansów. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Dostęp 5 grudnia 2021. https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MF_ws_wysokosci_kwoty_wolnej_od%20podatku%20dochodowego.pdf.
- Polski Ład. 2021. Gov.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.gov.pl/web/polski-lad>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt K 21/14 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1784).

Opracowania

- Archiwum skali podatkowej PIT. 2018(2020). PIT.pl. Dostęp 5 grudnia 2021 r. <https://www.pit.pl/skala-podatkowa-pit/archiwum-skali-podatkowej-pit-923016>.
- Bandura Jakub. 2020. „Kwota wolna od podatku w Polsce i w Europie”. Portfel Polaka. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://portfelpolaka.pl/kwota-wolna-od-podatku>.
- Burzec Marcin i in. 2021. *Prawo podatkowe*, Smoleń Paweł, Wójtowicz Wanda (red.). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dworakowska-Raj Małgorzata. 2020. „Które podatki zasilają budżet samorządu terytorialnego?” *Gazeta SGH*. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://gazeta.sgh.waw.pl/po-prostu-ekonomia/ktore-podatki-zasilaja-budzet-samorzadu-terytorialnego>.
- Flis Maciej. 2019. „Kwota wolna od podatku jako anachronizm polskiego systemu podatkowego”. *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych* (11) : 15–17. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://isp-modzelewski.pl/wp-content/uploads/2019/12/Kwota-wolna-od-podatku-jako-anachronizm-polskiego.pdf>.
- „Korzystne zmiany podatkach – Polski Ład”. 2021. Podatki.gov.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.podatki.gov.pl/polski-lad/kwota-wolna-polski-lad/korzystne-zmiany-podatkach-polski-lad>.
- „Kwota wolna od podatku nie będzie zależna od minimum egzystencji”. 2015. INFOR. Dostęp 14 grudnia 2021. <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/704830,Kwota-wolna-od-podatku-nie-bedzie-zalezna-od-minimum-egzystencji.html>.
- „Kwota wolna od podatku? W wielu krajach UE wyższa niż w Polsce”. 2015. Dziennik.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/486156,-kwota-wolna-od-podatku-w-wielu-krajach-ue-jest-wyzsza-niz-w-polsce.html>
- Modzelewski Witold, Bielawny Jerzy. 2019. *Ewolucja podatków dochodowych w roku 2019*. Warszawa: Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy.
- Piorun Monika. 2020. „Ile wynosi kwota wolna od podatku w Polsce i za granicą? Wkrótce może to mieć kluczowe znaczenie”. na:Temat. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://natemat.pl/323189,kwota-wolna-od-podatku-2020-ulga-abolicyjna-tabela-darowizna-ZFSS-wzor-analiza-opis>.
- „Polski Ład w sejmie i senacie wszystkie zmiany, które przegłosowali parlamentarzyści”. 2021. Money.pl. Dostęp 5 grudnia 2021. <https://www.money.pl/gospodarka/polski-lad-w-sejmie-i-senacie-wszystkie-zmiany-ktore-przeglosowali-parlamentarzysci-6699089173793600a.html>.
- Szczepkowski Maciej. 2017. *Kwota wolna od podatku w Polsce w kontekście minimum egzystencji i minimum socjalnego. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* (488) : 245–254. Dostęp 5 grudnia 2021. https://www.dbc.wroc.pl/Content/39306/Szczepkowski_Kwota_Wolna_Od_Podatku_w_Polsce_w_Kontekscie_2017.pdf.
- Wyrzykowski Wojciech. 2015. „Kwota wolna od podatku dochodowego – istota i funkcja”. *Pieniądże i Więż* 18 (3) : 85–94.

Tax-free allowance as a tool of state financial policy – directions of planned changes

Abstract

The tax-free amount is a specific personal income tax advantage. With a minimum tax-free basis, it is possible to waive the taxation of individuals with minimal income. The tax-free amount affects the number of receipts from personal income tax to the state budget and

local government units. At the same time, the minimum tax-free amount directly impacts the income levels of low-income earners and, more specifically, the number of earnings and motivation to maintain or secure work. The rise in tax-free amounts increases the population's purchasing power, stimulating consumer demand. In a citizen-friendly tax system, the tax-free amount should be a tool of long-term fiscal policy and fairness of personal taxation. At the same time, it should not threaten the stability of the state financial system and local government administration or the ability to perform tasks in the public sphere.

Keywords: personal income tax, tax, tax-free amount, tax system