



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 51

Warszawa, 29 listopada 2015 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Panią Annę Surówkę-Pasek – Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda

U S T A W A

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.¹⁾) art. 27 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 29-30f, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 1 440 zł
85 528		13 955 zł 04 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł”.

Art. 2. Przepis art. 1 ma zastosowanie do dochodów uzyskanych (straty poniesionej) od dnia 1 stycznia 2016 r.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 21, 888, 1027, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717, z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598, 773, 915, 1052, 1215, 1328, 1563, 1644, 1662 i 1863 oraz z 2015 r. poz. 73, 211, 251, 478, 693, 699, 860, 933, 978, 1197, 1217, 1259, 1296, 1321, 1322, 1333, 1569, 1595, 1607, 1767, 1784, 1844, 1893, 1925 i 1932.

UZASADNIENIE

I. **Potrzeba zmian w podatku dochodowym**

Podatek dochodowy od osób fizycznych, wprowadzony do polskiego systemu prawnego z dniem 1 stycznia 1992 r., był wielokrotnie zmieniany. Nie uległa jednak zmianie zasadnicza, pierwotna koncepcja tej daniny, której istotnymi cechami są:

- 1) relatywnie wysokie, wręcz dyskryminujące, opodatkowanie dochodów z pracy oraz rent i emerytur wynikające z:
 - formalnego braku minimum wolnego od podatku (jego substytutem jest kwota odliczana od podatku na minimalnym poziomie),
 - braku kosztów uzyskania przychodów (renty i emerytury) oraz zryczałtowanego, minimalnego poziomu tych kosztów w przypadku dochodów z pracy;
- 2) uprzywilejowanie podatkowe dochodów z działalności gospodarczej, wynikające z zastosowania bardzo pojemnej definicji kosztów uzyskania przychodów oraz możliwości rozliczania w czasie straty poniesionej przez podatnika.

Dochody z pracy oraz rent i emerytur podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, formalnie według skali progresywnej. Należy również podkreślić, że podatnicy uzyskujący dochody z powyższych źródeł, w przeciwieństwie do osób prowadzących działalność gospodarczą, nie mają możliwości wyboru innej formy opodatkowania. Wprowadzona w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych skala podatku formalnie ma charakter progresji szczeblowanej, co oznacza, że dla ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego podstawę obliczenia podatku dzieli się na części odpowiadające poszczególnym przedziałom skali. Dla każdej z tych części oblicza się wysokość zobowiązania według stawki właściwej dla danego przedziału, a suma tych części stanowi kwotę należnego podatku. W obowiązującym stanie prawnym skala podatkowa zbudowana jest jedynie z dwóch przedziałów, dla których granicę stanowi kwota 85 528 zł. W pierwszym przedziale skali obowiązuje stawka 18%, natomiast nadwyżka dochodów ponad kwotę 85 528 zł opodatkowana jest stawką 32%. W konstrukcji skali podatku dochodowego od osób fizycznych tylko pośrednio uwzględniono również kwotę wolną od opodatkowania wskazując, że podatek obliczony według stawki 18% zmniejsza się o kwotę 556 zł 02 gr. Ustalenie kwoty

zmniejszającej podatek w wysokości 556 zł 02 gr oznacza, że podatnik uzyskujący dochody nieprzekraczające kwoty 3 091 zł rocznie w ogóle nie zapłaci podatku. Kwota 3 091 zł stanowi zatem maksymalny dochód, od którego w obowiązującym stanie prawnym nie występuje – w wyniku zastosowania zasad zaokrąglania – zobowiązanie podatkowe, czyli pośrednio jest kwotą wolną od podatku.

Przyjęta konstrukcja skali podatkowej, niska wysokość kwoty wolnej od podatku, brak obowiązku waloryzacji tej kwoty oraz fakt, że ok. 97% podatników podatku dochodowego uzyskuje dochody mieszczące się w pierwszym progu podatkowym, powodują, że mimo zastosowania skali progresywnej nie jest realizowany postulat równomierności opodatkowania w sensie subiektywnym, czyli w proporcji do możliwości płatniczych podatnika.

Rozwiązaniem prowadzącym do poprawy sytuacji ekonomicznej podatników, w szczególności uzyskujących najniższe dochody, jest podwyższenie kwoty odliczanej od podatku należnego. Skutkiem podwyższenia tej kwoty będzie wzrost dochodów dyspozycyjnych po opodatkowaniu większości podatników, a głównymi beneficjentami takiej zmiany będą osoby o niskich dochodach z pracy oraz zdecydowana większość emerytów i rencistów. Zostanie tym samym przełamana najistotniejsza bariera wzrostu gospodarczego, jaką jest niski poziom dochodów do dyspozycji większości konsumentów. Zwiększenie popytu konsumpcyjnego spowoduje z kolei wzrost dochodów budżetowych z tytułu opodatkowania sprzedaży detalicznej, co złagodzi ujemne skutki projektowanej ustawy dla dochodów budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

II. Cel ustawy

Podstawowym celem projektowanej nowelizacji jest poprawa sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców poprzez zmniejszenie bezpośredniego opodatkowania ich dochodów podlegających podatkowi dochodowemu od osób fizycznych na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Realizacja tego celu nastąpi poprzez zwiększenie kwoty zmniejszającej podatek z 556 zł 02 gr do 1 440 zł. Oznacza to pośrednio zwiększenie kwoty wolnej od opodatkowania z 3 091 zł do 8 000 zł oraz zwiększenie kwoty zmniejszającej zaliczki na podatek dochodowy z 46 zł 33 gr do 120 zł.

Kwota wolna od podatku, określana również jako minimum wolne od opodatkowania, jest ustalonym w ustawie dochodem, od którego nie płaci się podatku. Wysokość owej kwoty

może być ustalona w ustawie wprost, bądź pośrednio poprzez wskazanie kwoty pomniejszającej podatek należny. W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zastosowano drugą ze wskazanych form, określając kwotę zmniejszającą podatek w przepisie statuującym skalę podatkową. Kwota zmniejszająca podatek ustalona w obecnie obowiązującej treści art. 27 ust. 1 ustawy wynosi 556 zł 02 gr, co oznacza, że maksymalny dochód, od którego podatnik nie zapłaci podatku wynosi obecnie 3 091 zł (po zaokrągleniu). Zaznaczyć przy tym należy, że kwota ujęta w tabeli zawartej w art. 27 ust. 1 tej ustawy nie stanowi 18% z 3 091 zł, lecz 18% z 3 089 zł. Przy obliczaniu dochodu, dla którego kwota podatku wyniesie 0 zł, czyli dochodu stanowiącego kwotę wolną od podatku, należy mieć bowiem na uwadze przewidziane w Ordynacji podatkowej zasady zaokrągleń.

W doktrynie prawa podatkowego wskazuje się, iż dochód wolny od opodatkowania powinien odzwierciedlać minimum bytowe, które uwzględniałoby koszty biologicznej, a w myśl niektórych koncepcji – również społecznej – egzystencji podatnika. Określenie wysokości dochodu wolnego od opodatkowania nie może mieć charakteru arbitralnej decyzji, lecz powinno być dokonane w relacji do pewnych wielkości ekonomicznych, a także odwoływać się do ustalonych w prawie, a więc mających znaczenie normatywne, kryteriów ubóstwa. Istotnym punktem odniesienia w dyskusji nad poziomem życia stały się kategorie minimum socjalnego oraz minimum egzystencji, przez które należy rozumieć wartość minimalnego poziomu konsumpcji wyznaczaną przy wykorzystaniu „metody koszykowej”. Przyjmuje się, że minimum egzystencji, inaczej minimum biologiczne, wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Z kolei minimum socjalne jest kwotą obrazującą poziom zaspokojenia potrzeb egzystencjalno-konsumpcyjnych na niskim, lecz akceptowalnym społecznie poziomie. W strukturze minimum egzystencji znajdują się koszty związane z potrzebami żywnościowymi oraz mieszkaniowymi. W odniesieniu do minimum socjalnego wskazuje się, że w jego zakresie znajduje się minimum egzystencji oraz koszty związane z kosztami założenia rodziny, wychowania potomstwa oraz utrzymaniem więzi społecznych na poziomie minimalnym.

Z danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że wartość minimum egzystencji w roku 2014 dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wyniosła 544 zł 09 gr miesięcznie, zaś dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego 515 zł 43 gr miesięcznie. Kwota ta obejmuje podstawowe wydatki związane z egzystencją człowieka, czyli wydatki na: żywność, mieszkanie (koszty eksploatacji oraz wyposażenia), odzież i obuwie, leki, higienę

oraz inne podstawowe potrzeby. W skali roku minimum egzystencji wynosi odpowiednio 6 529 zł 08 gr i 6 185 zł 16 gr, a zatem są to kwoty ponad dwukrotnie przewyższające obecnie obowiązującą kwotę wolną od podatku. Oznacza to, że jest ona rażąco niedostosowana do realiów społeczno-gospodarczych, bowiem podatek obciąża dochody, których wysokość nie zapewnia nawet biologicznej egzystencji człowieka. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt K 21/14), w którym Trybunał orzekł, iż art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji i traci we wskazanym zakresie moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r.

W zakresie kwoty wolnej od podatku, podatek dochodowy od osób fizycznych w sposób zasadniczy odbiega również od standardów wspólnotowych, gdyż obowiązująca w Polsce kwota wolna od podatku jest jedną z niższych w Unii Europejskiej.

Państwo	Kwota wolna wyrażona w euro (po zaokrągleniu)
Cypr	19 500
Finlandia	16 500
Wielka Brytania	14 000 (10 000 GBP)
Luksemburg	11 265
Austria	11 000
Malta	8 500
Niemcy	8 354
Słowacja	3 800
Polska	750

Tabela nr 1. Kwota wolna od podatku w wybranych państwach europejskich¹

¹ Szerzej: PWC, Praca w UE – podatki i składki, 2015, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2015/praca-w-ue-podatki-i-skladki.html>; Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2015.

III. Różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Projektowana ustawa przewiduje podwyższenie kwoty wolnej od podatku z 3 091 zł do 8 000 zł. Zmianie nie ulegnie sposób określenia tej kwoty, co oznacza, że podobnie jak obecnie, nie będzie ona wskazana w ustawie wprost, lecz poprzez kwotę zmniejszającą podatek należny. W obowiązującym stanie prawnym kwota, o którą pomniejsza się podatek, wynosi 556 zł 02 gr. Nowelizacja proponuje podwyższenie jej do 1 440 zł. Tym samym podatnik, który uzyska roczny dochód w wysokości 8 000 zł, nie będzie zobowiązany do zapłaty podatku. W świetle obowiązujących zasad zaokrągleń, podatku nie zapłaci również podatnik, który w roku podatkowym uzyska dochód w wysokości 8 002 zł.

W myśl obowiązujących przepisów, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będące zakładami pracy są zobowiązane jako płatnicy obliczać i pobierać w ciągu roku zaliczki na podatek dochodowy od osób, które uzyskują od tych zakładów przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej lub spółdzielczego stosunku pracy, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego wypłacane przez zakłady pracy, a w spółdzielniach pracy – wypłaty z tytułu udziału w nadwyżce bilansowej. Jeżeli pracownik przed pierwszą wypłatą wynagrodzenia w roku podatkowym złoży zakładowi pracy oświadczenie według ustalonego wzoru, w którym stwierdzi, że:

- 1) nie otrzymuje emerytury lub renty za pośrednictwem płatnika,
- 2) nie osiąga dochodów z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną,
- 3) nie osiąga dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, od których jest obowiązany opłacać zaliczki na podstawie odrębnych zasad,
- 4) nie otrzymuje świadczeń pieniężnych wypłacanych z Funduszu Pracy lub z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- 5) dany zakład pracy jest właściwy do stosowania zmniejszenia zaliczki na podatek dochodowy

– zaliczkę zmniejsza się o kwotę stanowiącą 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, określonej w pierwszym przedziale obowiązującej skali podatkowej.

Obecnie kwota zmniejszająca zaliczki na podatek dochodowy wynosi 46 zł 33 gr. Podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek do 1 440 zł oznaczać będzie zwiększenie kwoty

odliczanej od zaliczki do 120 zł.

Wzrost kwoty zmniejszającej podatek nie pozostanie również bez wpływu na sytuację osób prowadzących działalność gospodarczą oraz uzyskujących dochody z najmu lub dzierżawy. W przypadku podatników uzyskujących dochody z powyższych źródeł, obowiązek zapłaty zaliczki powstaje bowiem dopiero od miesiąca, w którym dochody te osiągnęły kwotę powodującą obowiązek zapłaty podatku. Pośrednie zwiększenie kwoty wolnej od podatku z 3 091 zł do 8 000 zł spowoduje zatem, że obowiązek zapłaty zaliczki powstanie później, co jest korzystne dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

IV. Społeczne skutki wprowadzenia regulacji

1. Kwoty stanowiące minimum egzystencji oraz minimum socjalne

W obowiązującym stanie prawnym dochód wolny od podatku pośrednio wynosi 3 091 zł, podczas gdy kwotę rocznego minimum egzystencji szacuje się na 6 529 zł 08 gr dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego oraz 6 185 zł 16 gr dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego. Ustalenie kwoty wolnej od opodatkowania w wysokości 3 091 zł oznacza, że osoba uzyskująca dochody na poziomie minimum bytowego od ponad połowy tych dochodów musi zapłacić podatek dochodowy. Projektowana nowelizacja niewątpliwie poprawi sytuację ekonomiczną osób, które dysponują jedynie kwotą równą lub nieznacznie przekraczającą kwotę minimum egzystencji. Jej wprowadzenie oznacza bowiem, że osoby te w ogóle nie będą zobowiązane do zapłaty podatku.

Jak już wspomniano, drugim, istotnym punktem odniesienia w dyskusji nad poziomem życia ludności w Polsce jest kategoria minimum socjalnego. W opracowaniach Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przyjmuje się, że: „zakres i poziom zaspakajanych potrzeb na poziomie minimum socjalnego winny zapewnić takie warunki, aby umożliwić reprodukcję sił życiowych człowieka, wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku. Minimum socjalne oznacza zaspokajanie potrzeb konsumpcyjnych na relatywnie niskim poziomie, ale uwzględniającym zalecenia nauki (np. w zakresie żywienia), odpowiadającym powszechnie przyjmowanym normom obyczajowym i kulturowym (rekreacja, uczestnictwo w kulturze) oraz obowiązującym normom prawnym (m. in. w zakresie oświaty, ochrony zdrowia). Minimum socjalne jest kategorią wyznaczającą próg, poniżej

którego istnieje obszar niedostatku czy ubóstwa: stanowi górną granicę tego obszaru”².

Według Głównego Urzędu Statystycznego³ stopa ubóstwa skrajnego wynosiła w 2014 r. 7,4%, stopa ubóstwa ustawowego 12,2%, a stopa ubóstwa relatywnego 16,2%. W 2014 r. w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej granicy ubóstwa skrajnego (tzn. poniżej minimum egzystencji) żyło ok. 2,8 mln osób. Liczbę osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa, czyli poniżej progu interwencji socjalnej, szacuje się na ok. 4,6 mln.

Z danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynika, że w 2014 r. dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wartość minimum socjalnego wyniosła 1 070 zł 99 gr, natomiast dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego 1 070 zł 65 gr. Powyższe kwoty uwzględniają wydatki na: żywność, mieszkanie, edukację, kulturę i rekreację, odzież i obuwie, ochronę zdrowia, higienę osobistą, transport i łączność oraz inne cele. W skali roku kwota wyznaczająca poziom minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wynosi 12 851 zł 88 gr, zaś dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego 12 847 zł 80 gr. W obowiązującym stanie prawnym ponad trzy czwarte tej kwoty podlega opodatkowaniu (odpowiednio 9 760 zł 88 gr i 9 756 zł 80 gr), co oznacza, że opodatkowaniu podlegają nie tylko dochody pozwalające na udział w życiu społecznym, ale także dochody niezbędne do biologicznej egzystencji człowieka. Podwyższenie kwoty wolnej do 8 000 zł (po zaokrągleniu podatkowym 8 002 zł) w sposób istotny poprawi sytuację ekonomiczną osób uzyskujących dochody na poziomie uznawanym za minimum socjalne. W przypadku osoby, której roczny dochód wynosi 12 851 zł 88 gr, opodatkowaniu podlegać będzie kwota 4 851 zł 88 gr (kwota uzyskana po odjęciu 8 000 zł). Tym samym podatkiem nie będą obciążone dochody niezbędne do biologicznego i psychofizycznego rozwoju człowieka, a także część dochodów koniecznych dla wychowania potomstwa oraz utrzymania więzi społecznych w czasie pracy, nauki i wypoczynku.

Należy zauważyć, że w grupie najuboższych gospodarstw domowych udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym wynosi 127,7%⁴, co oznacza, że muszą one korzystać z pożyczek lub kredytów (rzadziej z oszczędności, których na ogół nie mają).

² <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>.

³ GUS, Ubóstwo ekonomiczne w Polsce, 2015.

⁴ GUS, Budżety gospodarstw domowych w 2014 r., 2015, s. 48.

2. Skutki dotyczące emerytów i rencistów

Proponowane zmiany wpłyną również korzystnie na sytuację emerytów i rencistów. Zgodnie z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w roku 2013 liczba pobierających emeryturę z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 4 963,9 tys. osób, natomiast liczba pobierających emeryturę z KRUS – 985,5 tys.

Z kolei liczba świadczeniobiorców pobierających emerytury i renty w marcu 2015 r. wyniosła ogółem 7 265,1 tys. osób (szczegółowe dane obrazuje Tabela nr 2)⁵.

WYSZCZEGÓLNIENIE	EMERYCI I RENCIŚCI
Ogółem	7 265 100
Emerytury	4 998 600
Renty z tytułu niezdolności do pracy	998 800
Renty rodzinne	1 267 700

Tabela nr 2. Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych – grupa emerytów i rencistów

Przeciętna miesięczna wysokość świadczenia wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dla populacji mężczyzn w marcu 2015 r.⁶ wyniosła 2 016 zł 81 gr, zaś dla populacji kobiet 1 696 zł 09 gr. W przypadku populacji mężczyzn, roczny przychód wynosi 24 201 zł 72 gr, zaś w przypadku populacji kobiet – 20 353 zł 08 gr. Po odliczeniu obecnie obowiązującej kwoty wolnej od podatku, do opodatkowania, w przypadku populacji mężczyzn, faktyczną podstawą jest 21 110 zł 72 gr, natomiast w przypadku populacji kobiet – 17 262 zł 08 gr.

Zwiększona kwota wolna od podatku spowoduje efektywną poprawę warunków egzystencji emerytów i rencistów (pobierających świadczenia z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), bowiem w przypadku populacji mężczyzn będzie wynosiła efektywnie 16 201 zł 72 gr, zaś w przypadku populacji kobiet – 12 353 zł 08 gr (po odjęciu kwoty wolnej od podatku wynoszącej 8 000 zł).

⁵ Źródło danych – Zakład Ubezpieczeń Społecznych:

<http://www.zus.pl/files/Struktura%20wysoko%C5%9Bci%20emerytur%20i%20rent%20wyp%C5%82acanych%20przez%20ZUS%20po%20waloryzacji%20w%20marcu%202015%20r.pdf>.

⁶ Ibidem.

Proponowana podwyżka kwoty wolnej od podatku będzie miała również pozytywny wpływ na poziom życia emerytów i rencistów.

V. Skutki gospodarcze

Mimo spadku wpływów budżetowych w związku z podwyższeniem kwoty wolnej od podatku, część utraconych z tego tytułu dochodów budżetowych „wróci” do sektora finansów publicznych. Według Głównego Urzędu Statystycznego⁷ w 2014 r. wydatki gospodarstw domowych stanowiły 80,5% ich dochodów. Wydatki stanowiące dodatkową kwotę wolną zostaną przeznaczone przede wszystkim na cele konsumpcyjne. Wyższy popyt konsumpcyjny zwiększy obroty w handlu wewnętrznym opodatkowane podatkami pośrednimi, przede wszystkim podatkiem od towarów i usług, ale także podatkiem akcyzowym. Zakładając, że cała dodatkowa kwota dochodu zostanie wydatkowana na cele konsumpcyjne, do budżetu państwa „wróci” bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 9% kwot wydatkowanych na cele konsumpcyjne, gdyż na tym poziomie można oszacować udział efektywnie płaconych obciążeń fiskalnych we wzroście sprzedaży towarów i usług konsumpcyjnych w związku z obniżeniem opodatkowania na podstawie niniejszej nowelizacji. Trudną do oszacowania jest kwota przyrostu popytu konsumpcyjnego, który wystąpi w roku 2016 w związku z zastosowaniem podwyższonej kwoty wolnej od podatku, jednak będzie ona zbliżona do wielkości ubytku we wpływach z tego podatku w ciągu roku, czyli do poziomu ok. 15,58 mld zł.

Zwiększony popyt konsumpcyjny częściowo zrównoważy również spadek wpływów w podatku dochodowym od osób fizycznych, w związku z podwyżką kwoty wolnej, ponieważ wzrost konsumpcji oznacza także dodatkowe dochody przedsiębiorców, co skutkować będzie również zwiększeniem wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych od tych podmiotów.

Wzrost kwoty wolnej od podatku oznacza także zmniejszenie jednostkowego obciążenia fiskalnego, co może stanowić bodziec do wzrostu aktywności zawodowej, zwiększania zatrudnienia (zmniejszenie tzw. klina podatkowego) oraz ograniczenia szarej strefy, którą szacowano w Polsce w 2014 r. na poziomie nawet 23,5% PKB. Zatem nawet stosunkowo niewielkie jej ograniczenie spowoduje również wzrost dochodów budżetowych.

⁷ GUS, Sytuacja gospodarstw domowych w 2014 r., 2015, s. 41.

Główną grupą beneficjentów zwiększenia kwoty wolnej od podatku będą osoby o niskich dochodach. Należy podkreślić, że pozytywne skutki projektowanej zmiany zrealizują się już w trakcie roku 2016, jako że odliczenie następuje na etapie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

Wzrost kwoty wolnej od podatku może spowodować pośrednio wzrost inwestycji (zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkalnego). Szczególnie dotyczy to osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które w związku ze zmniejszeniem obciążeń podatkowych będą mogły je korzystnie zainwestować – działania te dynamizować będą wzrost gospodarczy. Będzie to także szansa rozwoju dla mikro i małych przedsiębiorstw, sprzyjająca bardziej intensywnemu korzystaniu z możliwości, jakie oferuje jednolity rynek, a zarazem okazja do pobudzenia ich szeroko rozumianej przedsiębiorczości.

VI. Wpływ podwyższenia kwoty odliczenia od podatku na wielkość składek na ubezpieczenie społeczne

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁸, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi m. in.:

- 1) dla pracowników i osób wykonujących pracę nakładczą – przychód w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 2) dla osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz osób z nimi współpracujących – zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 3) dla osób prowadzących pozarolniczą działalność i osób z nimi współpracujących – zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek.

Projektowane zwiększenie, z 556 zł 02 gr do 1 440 zł, kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych nie będzie mieć wpływu na podstawy wymiaru składek na

⁸ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.).

ubezpieczenie społeczne oraz wielkość dochodów z tego tytułu funduszy administrowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

VII. Wpływ podwyższenia kwoty odliczenia od podatku na dochody ze składek na ubezpieczenie zdrowotne

Podwyższenie z 556 zł 02 gr do 1 440 zł kwoty zmniejszającej kwotę podatku dochodowego od osób fizycznych od dnia 1 stycznia 2016 r. nie będzie miało wpływu na wielkość dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne, gdyż zmniejszenie to jest niezależne od sposobu ustalania podstawy tych składek. Wysokość składki na ubezpieczenie zdrowotne wynosi 9% podstawy jej wymiaru, którą zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁹, jest podstawa obowiązująca dla potrzeb wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Na podstawie art. 18 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, podstawą wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie zdrowotne jest przychód ubezpieczonego w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W przypadku przedsiębiorców podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne stanowi zadeklarowana kwota, nie niższa niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale roku poprzedniego, włącznie z wypłatami z zysku, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zatem zmiany wprowadzone niniejszą ustawą nie wpłyną na wielkość dochodów z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, gdyż podstawa oskładkowania nie ulegnie zmianie.

W rozliczeniu rocznym podatku dochodowego od osób fizycznych następuje odliczenie od podatku kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne do wysokości 7,75% podstawy tej składki. Składka ta podlega wyłącznie odliczeniu od podatku należnego, a nie od dochodu. W związku z tym, że na podstawie projektu ustawy ulegnie zmniejszeniu kwota należnego podatku dochodowego od osób fizycznych, a część podatników tego podatku, o niskich dochodach, nie wykaże podatku należnego, powyższe odliczenie kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne będzie niemożliwe, stając się samodzielnym tytułem publicznoprawnym obciążającym w całości lub w części podatników. Uprawnienie do odliczenia od podatku zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne nie przechodzi na kolejne lata podatkowe, zatem część podatników nie będzie miała możliwości skorzystania

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581, z późn. zm.).

z tego uprawnienia w granicach powyższego limitu. Stan ten występuje jednak również obecnie.

VIII. Ocena skutków regulacji

1. Podmioty, na które będzie oddziaływał akt normatywny

Zakres podmiotowy projektu ustawy obejmuje podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się na zasadach ogólnych, według skali progresywnej.

2. Konsultacje społeczne

Należy zakładać, że zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania skieruje niniejszy projekt ustawy do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

3. Wpływ aktu normatywnego na dochody i wydatki sektora finansów publicznych

Oszacowanie skutków fiskalnych projektowanej ustawy dla budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego w 2016 roku musi uwzględniać:

- 1) prognozę wpływów z tego podatku, w przypadku gdyby nie podwyższono kwoty odliczanej od podatku na podstawie projektowanej ustawy;
- 2) strukturę podziału tych wpływów między budżet państwa (dochody budżetowe) a udziały w tym podatku jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku;
- 3) strukturę i zróżnicowanie dochodów podatników, którzy będą korzystać ze zmniejszenia zaliczek na podatek w 2016 roku w wyniku podwyższenia kwoty odliczanej od podatku;
- 4) zmniejszenie wpływów budżetowych w związku z podwyższeniem kwoty odliczanej od podatku w 2016 roku, które nastąpi w 2017 roku.

Brak pełnych danych za rok 2014 uzasadnia dokonanie powyższych szacunków na podstawie roku 2013 – jest to w pełni dopuszczalne, gdyż rozliczenie tego podatku w latach 2013 i 2014 jest zbliżone systemowo i dokonane zostało w podobnych uwarunkowaniach makroekonomicznych.

Wpływy z podatku dochodowego za rok 2013 wynosiły 73,7 mld zł (78,1 mld zł w 2014 r.), a dochody budżetu państwa 41,9 mld zł (43,0 mld zł w 2014 r.). Ponad 16% ogółu

podatników uzyskało dochód na poziomie nieprzekraczającym 8 000 zł w skali roku, czyli w wysokości nowej kwoty wolnej od podatku. Udział tej grupy w ogólnej liczbie podatników, którzy podlegają temu podatkowi i uzyskują dochody opodatkowane, wzrasta. Głębokie zróżnicowanie wysokości dochodów oraz fakt, że istnieje duża i powiększająca się grupa podatników wykazujących bardzo niskie dochody lub ich brak (ponad 5 mln podatników osiąga dochody roczne niższe niż 10 000 zł), powoduje, że pełny efekt podwyższenia kwoty wolnej od podatku z 3 091 zł do 8 000 zł nie obejmie w całości istotnej części adresatów, gdyż ich podatek należny będzie równy lub niższy od kwoty odliczanej od podatku. Oznacza to jednocześnie, że skutek fiskalny w postaci zmniejszenia wielkości wpływów budżetowych będzie niższy niż wynikający z szacunków dokonanych na podstawie średniego dochodu w całej populacji podatników.

Prognozowana na rok 2016 kwota wpływów z tego podatku, bez uwzględnienia zwiększonej kwoty odliczanej od podatku na podstawie projektowanej ustawy, wynosiłaby 74 mld zł, w tym dochody budżetu państwa 42 mld zł. Skutek zmniejszenia wpływów w wyniku zwiększenia kwoty wolnej od podatku będzie wynosił 15,58 mld zł, w tym dla dochodów budżetu państwa 8,72 mld zł.

Niemniej jednak należy wskazać, że poprzez wprowadzenie proponowanej zmiany zaistnieje efekt mnożnikowy dzięki zwiększeniu popytu konsumpcyjnego, który spowoduje wzrost dochodów budżetowych z podatków obciążających sprzedaż detaliczną w wysokości 9% wszystkich wydatkowanych kwot.

4. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

W związku z projektowaną zmianą nie przewiduje się konieczności wydania aktów wykonawczych.

5. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

