

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 późn. zm.¹⁾) w art. 27 wprowadza się następujące zmiany:

1) 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 0,18 X |
| 85 528 | | Y + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł. |

gdzie:

X - stanowi kwotę równą piętnastokrotności, ustalanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, na zasadach określonych w przepisach o pomocy społecznej, średniorocznego minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa

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. 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, 1688, 1767, 1784, 1844, 1893, 1925, 1932, 1992 i 2299.

pracowniczego w roku poprzedzającym o dwa lata rok podatkowy, za który oblicza się podatek, ogłaszana na zasadach określonych w ust. 1a,

Y - stanowi różnicę kwoty 15 395,04 zł oraz kwoty równej 0,18 X.”;

2) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", najpóźniej do końca roku poprzedzającego kolejny rok podatkowy, kwotę zmniejszającą podatek w kolejnym roku podatkowym, z zaokrągleniem do 10 groszy w górę.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 13 października 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.²⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 4 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 49,9%, z zastrzeżeniem art. 89.”;

2) art. 5 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu wynosi 13,6%.”;

3) art. 6 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze województwa wynosi 2,12%.”;

4) art. 9 ust. 1-3 otrzymują brzmienie:

„1. Kwotę udziału gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,4990, z zastrzeżeniem art. 89, i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych

²⁾Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. 789, 1045, 1293, 1685 i 1890.

zamieszkałych na obszarze gminy, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

2. Kwotę udziału powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,1360 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.

3. Kwotę udziału województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez 0,0212 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku.”.

Art. 3. 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie do dochodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2017 r.

2. Do końca roku podatkowego, w czasie którego niniejsza ustawa weszła w życie, przepisy ustaw zmienianych w art. 1 i art. 2 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 30 listopada 2016 r.

Uzasadnienie

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Celem projektowanej nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych, czyli tzw. kwoty wolnej, do poziomu zapewniającego zwolnienie z podatku dochodów pozwalających na minimum egzystencji.

Nowelizacja ma również na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt K 21/14), w którym Trybunał orzekł, że art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej jako „ustawa o PIT”) 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.

Jednocześnie, podniesienie wysokości kwoty wolnej zmniejsza wpływy podatkowe nie tylko do budżetu państwa, ale również do budżetu jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako „JST”). Zwłaszcza dla gmin wpływy z PIT są jednym z najistotniejszych źródeł dochodu. Niezbędne jest zatem uwzględnienie finansowania JST na poziomie umożliwiającym im realizację dotychczasowych zadań.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana

W art. 27 ust. 1 ustawy o PIT określono sposób obliczania należnego podatku dochodowego oraz kwotę wolną od podatku. Kwota ta została określona w sposób pośredni poprzez wskazanie kwoty, którą odlicza się od podatku należnego. Kwota zmniejszająca podatek ustalona w obecnie obowiązującej treści art. 27 ust. 1 ustawy wynosi 556 zł 02 gr, zatem dochód niepodlegający opodatkowaniu wynosi obecnie - po zaokrągleniu - 3 091 zł. Należy też podkreślić, że ustawa o PIT nie przewiduje trybu waloryzacji wskazanej kwoty.

Jednocześnie należy wskazać, że według danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych minimum egzystencji w roku 2014 dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego wyniosło 544 zł 09 gr miesięcznie (w skali roku jest to kwota 6592 zł 08 gr) , zaś dla jednoosobowego gospodarstwa

emeryckiego 515 zł 43 gr miesięcznie (w skali roku 6185 zł 16 gr). Z definicji minimum egzystencji jest to kwota, która umożliwi zaspokojenie na minimalnym niezbędnym do przeżycia poziomie podstawowych potrzeb człowieka, takich jak żywność, mieszkanie, odzież, środki higieny itp.

Z kolei zaspokojenie potrzeb człowieka na poziomie umożliwiającym uczestnictwo w życiu społecznym i kulturalnym szacowane jest jako minimum socjalne. 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 (w skali roku jest to kwota 12 851 zł 88 gr), natomiast dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego 1 070 zł 65 gr (w skali roku 12 847 zł 80 gr). Kwoty te uwzględniają wydatki na: żywność, mieszkanie, edukację, kulturę i rekreację, odzież i obuwie, ochronę zdrowia, higienę osobistą, transport i łączność oraz inne cele.

Z powyższych danych wynika, że obecna kwota wolna od podatku jest dwukrotnie niższa od kwoty wydatków, jakie człowiek ponosi celem zapewnienia sobie minimum egzystencji. Wraz ze wzrostem cen towarów konsumpcyjnych, przy braku corocznej waloryzacji kwoty wolnej, relacja ta pogarsza się w czasie. Wyrok TK z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt K 21/14) odnosił się do obu tych kwestii: opodatkowania dochodów nieprzekraczających minimum egzystencji, czyli faktycznego zubażania przez państwo obywatela w i tak fatalnej sytuacji finansowej oraz braku ustawowego mechanizmu waloryzowania tej kwoty wraz ze zmieniającymi się kosztami życia.

Niniejsza nowelizacja, podobnie jak projekt ustawy o zmianie ustawy o PIT złożonej przez Pana Prezydenta Andrzeja Dudę (Druk nr 51), zakłada podwyższenie kwoty wolnej od podatku do poziomu pozwalającego pokryć kwotę wydatków zapewniających minimum bytowe człowieka oraz część wydatków zapewniających minimum socjalne. Jednakowoż, ustalenie tej kwoty w sposób sztywny - podobnie, jak to obowiązuje obecnie - nie rozwiązuje kwestii jej waloryzacji. Dlatego też proponowane jest uzależnienie kwoty wolnej od podatku od wielokrotności kwoty minimum socjalnego publikowanego corocznie przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Zaproponowano, aby kwota wolna od opodatkowania odpowiadała piętnastokrotności kwoty minimum socjalnego publikowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych na dany rok. Dla danych za 2014 r. tak wyliczona kwota wolna wynosiłaby 8161 zł 35 gr.

Dodatkowo w projekcie ustawy przewidziano obowiązek ogłaszania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wysokości kwoty zmniejszającej podatek.

Proponowane zmiany w wysokości kwoty wolnej spowodowałyby również spadek dochodów JST o około 9 mld zł, najsilniej odczuwalne w budżetach gmin i powiatów (odpowiednio ok. 6,8 mld i 1,86 mld utraconych dochodów), w stosunkowo niewielkim stopniu – w województwach (oczekiwany spadek dochodów o 0,29 mld zł). Co więcej, JST w mniejszym stopniu skorzystałyby z efektu popytowego, wywołanego obniżką podatku – przychody z VAT stanowią w całości dochód budżetu państwa, a przychody z CIT w niewielkiej części zasilają budżety gmin i powiatów (udział wpływów z CIT przypadający gminom – 6,71%, powiatom – 1,4%). Można oczekiwać niewielkiego spadku wydatków gmin z tytułu pomocy społecznej (ponieważ po spadku podatków część obecnych odbiorców pomocy przekroczy kryteria dochodowe uprawniające do jej uzyskania), ale efekt ten będzie marginalny. Zignorowanie tej kwestii, jak w przypadku projektu ustawy zgłoszonego przez Prezydenta Dudę 30 listopada 2015 r., skutkowałoby zapaścią finansów JST, niemożnością realizowania przez nie wszystkich zadań publicznych na odpowiednim poziomie oraz utratą samodzielności finansowej (dochody podatkowe są składową dochodów własnych JST).

Uwzględniając wpływ projektowanych zmian w ustawie o PIT na finanse JST, proponowana ustawa zakłada również zmiany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, mające na celu zrównanie ich dochodów po wprowadzeniu zmian z realnymi dochodami uzyskanymi w 2013 r. (rok stanowiący punkt odniesienia wybrano ze względu na dostępność danych oraz niewielkie różnice w wysokości wpływów z PIT w kolejnych latach). Zmiany te polegać będą na zwiększeniu procentowych udziałów wpływów podatkowych przynależnych JST do:

- 49,9% dla gmin
- 13,6% dla powiatów
- 2,12% dla województw

z zachowaniem dotychczasowego mechanizmu obliczania należnych wpływów z podatków dla poszczególnych JST. Łącznie udział dochodów państwa z tytułu PIT przynależnych JST wzrośnie z 49,45% do 65,63%. Zapewni to JST środki finansowe niezbędne do realizacji ich

zadań publicznych. Budżet państwa ma większą możliwość poniesienia dodatkowych obciążeń, związanych ze spadkiem dochodów z tytułu PIT, ze względu na relatywnie większe niż JST możliwości ograniczania wydatków lub zwiększania dochodów z innych źródeł, oraz ze względu na bycie głównym beneficjentem przewidywanego zwiększenia wpływów podatkowych przez efekt popytowy obniżki PIT.

3. Wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zaproponowane w art. 1 projektu spowodują zmianę mechanizmu ustalania kwoty dochodów wolnej od podatku PIT. Zamiast dotychczasowej niezmiennej kwoty zmniejszającej podatek, wprowadzona zostanie zasada jej ustalania w oparciu o minimum egzystencji ustalone na potrzeby przepisów o pomocy społecznej. Takie rozwiązanie będzie zgodne z konsekwencjami prawnymi orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 21/14. Jednocześnie w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, nowy mechanizm skonstruowany jest tak, aby kwota podlegała waloryzacji wraz ze wzrostem minimum egzystencji.

Projekt nakłada na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązek ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", najpóźniej do końca roku poprzedzającego kolejny rok podatkowy, kwoty zmniejszającej podatek w kolejnym roku podatkowym.

Zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zaproponowane w art. 2 projektu sprowadzają się wyłącznie do podniesienia procentowych udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych do wysokości opisanej wyżej, w związku z koniecznością zrekompensowania utraty części dochodów spowodowanej podniesieniem kwoty wolnej.

4. Przedstawienie przewidywanych skutków

Skutki społeczne

Podniesienie kwoty wolnej od podatku dochodowego do poziomu przewyższającego minimum egzystencji poprawi znacznie sytuację przede wszystkim ok. 16% podatników o dochodach poniżej 8 tys. zł (dane Ministerstwa Finansów), którzy zostaną całkowicie zwolnieni z tej daniny. Powiązanie wysokości kwoty wolnej z minimum egzystencji zapewni trwałość tej relacji przy zmieniających się kosztach utrzymania. Wzrosną dochody rozporządzone gospodarstw domowych o ponad 900 zł rocznie, co przełoży się na lepsze zaspokojenie potrzeb obywateli, również tych, które przejawiają się uczestnictwem w życiu społecznym i kulturalnym.

Skutki gospodarcze

Zwiększenie nieopodatkowanego dochodu to *de facto* zmniejszenie podatku od pracy. Projektowana ustawa zmniejszy klin podatkowy, co będzie miało korzystny wpływ na rynek pracy, pozwalając na zwiększenie zatrudnienia (pracownikom będzie bardziej opłacało się podejmować pracę) oraz zmniejszenie szarej strefy.

Ponadto zwiększenie dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych przełoży się na zwiększenie popytu konsumpcyjnego.

Skutki finansowe

Projektowana ustawa zmniejszy przychody z tytułu PIT o około 18 mld zł rocznie. Proponowane rozwiązanie w zakresie zwiększenia udziałów JST w podziale dochodów z PIT przerzuci całkowicie koszty ustawy na budżet państwa. Pozwoli to zapewnić dotychczasowy poziom realizacji zadań publicznych JST, niezależnie od projektowanych zmian. Szacuje się, że przychody z VAT i CIT wygenerowane przez dodatkowy popyt zmniejszą koszty ustawy dla budżetu państwa o ok. 9-10%. Niezbędne jest uwzględnienie zmniejszonych dochodów z tytułu PIT w budżecie państwa na rok 2017 (pierwszy rok obowiązywania ustawy) oraz dostosowanie pozostałych kategorii dochodów i wydatków do nowej sytuacji.

Proponowany mechanizm powiązania kwoty wolnej z minimum egzystencji będzie zwiększał corocznie kwotę wolną w tempie w przybliżeniu odpowiadającemu tempu wzrostu cen podstawowych artykułów i usług (głównie cen żywności i wydatków mieszkaniowych). Należy się spodziewać, że będzie to tempo porównywalne do długookresowej dynamiki wynagrodzeń nominalnych, zatem obniżka dochodów podatkowych z tytułu zwiększonej kwoty wolnej będzie proporcjonalna do wzrostu wpływów z opodatkowania pozostałej części dochodów.

Skutki prawne

Ustawa będzie miała skutki prawne w postaci zmiany sposobu ustalania wysokości podatku dochodowego od osób fizycznych i składania zeznań podatkowych.

Proponowane wejście w życie z dniem 30 listopada 2016 r. uwarunkowane jest orzeczeniem TK w sprawie K 21/14, zgodnie z którym zakwestionowane przepisy w zakresie określonym w orzeczeniu tracą moc z dniem 30 listopada 2016 r. Ze względu na fakt, że podatek jest rozliczany za cały rok podatkowy, zaproponowano przepisy przejściowe, zgodnie z którymi nowe regulacje będą miały zastosowanie do dochodów uzyskanych od początku roku 2017. 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.