



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.95.2024

Warszawa, 6 grudnia 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku dochodowym
od osób fizycznych (druk nr 599).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku
dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 599)

I. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania

Poselski projekt ustawy dotyczy nowelizacji ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 226, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą PIT”, w zakresie:

1. rozliczania strat z odpłatnego zbycia akcji (dodawany ust. 3c w art. 9 ustawy PIT – art. 1 pkt 1 projektu)

Projekt poszerza dotychczasowy zakres rozliczania strat, wprowadzając możliwość rozliczania strat z odpłatnego zbycia akcji dopuszczonych do publicznego obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach regulowanego rynku giełdowego:

- a) z przychodami (dochodami) z dywidend i innymi przychodami z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, w latach kolejnych (zdanie pierwsze w dodawanym ust. 3c w art. 9 ustawy PIT) oraz
- b) z dochodami z odpłatnego zbycia akcji lub przychodami z dywidend i innymi dochodami (przychodami) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, osiągniętymi w roku poprzedzającym rok poniesienia straty, przy czym kwota obniżenia nie może przekroczyć 50% wysokości tej straty (zdanie drugie w dodawanym ust. 3c w art. 9 ustawy PIT).

2. waloryzowania kosztów uzyskania przychodów przy odpłatnym zbyciu akcji (dodawany ust. 1fa w art. 22 ustawy PIT – art. 1 pkt 2 projektu)

Projekt wprowadza zasadę powiększania wydatków na objęcie lub nabycie akcji dopuszczonych do publicznego obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach regulowanego rynku giełdowego o stopę wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjmowaną przez Prezesa GUS pomiędzy miesiącem, w którym nastąpiło objęcie lub nabycie akcji, a miesiącem poprzedzającym miesiąc ich zbycia.

Waloryzowane w ten sposób byłyby tylko akcje, których odpłatne zbycie nastąpiło po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zostały objęte lub nabyte.

3. składania przez podatników zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu (poniesionej straty) z kapitałów pieniężnych (dodawany pkt 1a w art. 45 ust. 1a ustawy PIT – art. 1 pkt 3 projektu)

Projekt wprowadza obowiązek składania zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego w roku podatkowym dochodu (poniesionej straty) z kapitałów pieniężnych, opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem dochodowym, gdy podatnik zamierza skorzystać z możliwości obniżenia dochodów (przychodów), o których mowa

w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy PIT, o stratę z odpłatnego zbycia papierów wartościowych. Regulacja ta jest konsekwencją wprowadzenia możliwości rozliczania strat z odpłatnego zbycia akcji z – opodatkowanymi zryczałtowanym podatkiem dochodowym – przychodami z dywidend oraz innymi dochodami (przychodami) z tytułu udziału w zyskach osób prawnych.

II. Obowiązujący stan prawny w odniesieniu do proponowanych zmian

Ad 1)

Na podstawie art. 9 ust. 3 w związku z ust. 6 ustawy PIT o wysokość straty z odpłatnego zbycia m.in. akcji, poniesionej w roku podatkowym, podatnik może obniżyć dochód uzyskany z dochodów z kapitałów pieniężnych opodatkowanych zgodnie z art. 30b ust. 1 ustawy PIT (z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych oraz z realizacji praw z nich wynikających, z odpłatnego zbycia udziałów (akcji), z odpłatnego zbycia udziałów w spółdzielni, z tytułu objęcia udziałów (akcji) w zamian za aport, z umorzenia, odkupienia, wykupienia albo unicestwienia w inny sposób tytułów uczestnictwa w funduszach kapitałowych):

- w najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych, z tym że kwota obniżenia w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% wysokości tej straty, albo
- jednorazowo, w jednym z najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych kwotę nieprzekraczającą 5 mln zł, a nieodliczoną kwotę rozliczać w pozostałych latach tego okresu, z tym że kwota obniżenia w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% wysokości tej straty.

Obecnie nie ma możliwości rozliczenia straty z dochodami (przychodami) opodatkowanymi zryczałtowanym podatkiem, o którym mowa w art. 30a ustawy PIT, w tym z dywidend i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych.

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości rozliczania straty z dochodami (przychodami) osiągniętymi w roku poprzedzającym rok poniesienia straty.

Ad 2)

Zgodnie z art. 30b ust. 2 pkt 4 ustawy PIT dochodem z odpłatnego zbycia udziałów (akcji) jest różnica między sumą przychodów uzyskanych z odpłatnego zbycia udziałów (akcji) a kosztami uzyskania przychodów określonymi na podstawie: art. 22 ust. 1f ustawy PIT – gdy odpłatnie zbywane akcje zostały objęte w zamian za wkład niepieniężny, art. 23 ust. 1 pkt 38 ustawy PIT – gdy odpłatnie zbywane akcje zostały objęte lub nabyte w zamian za wkład pieniężny i art. 23 ust. 1 pkt 38c ustawy PIT – gdy odpłatnie zbywane akcje zostały objęte w wyniku wymiany udziałów, o której mowa w art. 24 ust. 8a ustawy PIT.

Obecnie nie ma możliwości waloryzacji poniesionych kosztów na objęcie lub nabycie odpłatnie zbywanych udziałów (akcji), jako kosztów uzyskania przychodów, przy ustalaniu dochodu dla celów podatkowych z tego tytułu.

Ad 3)

Obecnie podatnicy wykazują w zeznaniach rocznych PIT zryczałtowany podatek dochodowy tylko wtedy, gdy nie został on pobrany przez płatnika na terytorium Polski, albo od dochodów (przychodów) osiągniętych za granicą (art. 45 ust. 3b ustawy PIT).

III. Opinia o projekcie ustawy

Zaproponowane przez projektodawcę przepisy ustawy PIT znacząco rozszerzają zakres regulacji w obszarze rozliczania strat z odpłatnego zbycia akcji, o których mowa w art. 9 ust. 3 i 6 ustawy PIT. Jak wynika z uzasadnienia do projektu proponowane rozwiązania, pozwalające rozliczyć stratę z odpłatnego zbycia akcji z dochodami (przychodami) z dywidend i innych przychodów z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, o których mowa art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy PIT (zwanych dalej „dywidendami”), mają służyć zrównaniu na gruncie prawa podatkowego przychodów uzyskiwanych z tytułu inwestycji na polskim rynku giełdowym z odpłatnego zbycia akcji z przychodami uzyskiwanymi z dywidend. Jednak normy zaproponowane w projekcie są niewystarczające do osiągnięcia tego celu (tzn. są niekompletne i wymagają zmian również w innych obszarach), a także nie przystają do istniejącego systemu podatkowego.

Przede wszystkim należy zauważyć, że obecnie podatek od przychodów z dywidend uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, co do zasady, jest pobierany przez płatnika. Zarówno podatnik, jak i organy podatkowe nie otrzymują indywidualnych informacji od płatnika odnośnie wysokości uzyskanego przez podatnika dochodu (przychodu) z tego tytułu oraz wysokości pobranego od niego podatku. Tak więc umożliwienie odliczania przez podatnika strat poniesionych z odpłatnego zbycia akcji od przychodów z dywidend, wymaga posiadania przez podatnika informacji o wysokości uzyskanych w roku podatkowym dochodów (przychodów) oraz wysokości pobranych w roku podatkowym podatków z tego tytułu. Tym samym konieczne stałoby się wprowadzenie przepisów nakładających na płatników – podmioty wypłacające dywidendy – obowiązków przesyłania podatnikowi i organowi podatkowemu imiennych informacji o wysokości dochodu (przychodu) z tego tytułu, osiągniętego w roku podatkowym przez podatnika oraz zryczałtowanego podatku, który został od tych dochodów pobrany.

Wielomilionowa liczba, w jakiej musiałyby zostać sporządzane i przesyłane podatnikom te informacje, spowodowałaby znaczne obciążenie płatników takich świadczeń i wygenerowałaby dodatkowe koszty po ich stronie, które pośrednio – jak można przypuszczać – przenoszone byłyby na posiadaczy udziałów (akcji), czyli inwestorów.

Natomiast w przypadku dywidend wypłacanych za granicą przychody (dochody) z tego tytułu, na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, są opodatkowane również w państwie, w którym są one osiągane. Umożliwienie rozliczania w Polsce strat z odpłatnego zbycia akcji wymagało będzie wprowadzenia szczególnych regulacji określających zasady pomniejszania takich przychodów (dochodów) uzyskanych za granicą o straty z odpłatnego zbycia akcji.

Z kolei wprowadzenie możliwości potrącania straty z odpłatnego zbycia akcji z dochodami (przychodami) z odpłatnego zbycia akcji i z dywidendami, uzyskanymi w roku poprzedzającym rok poniesienia straty, nie przystaje do istniejącego w Polsce systemu podatkowego. Zauważyć należy, że podatek, który zostanie pobrany przez płatnika lub zapłacony przez podatnika, spowoduje wygaśnięcie zobowiązania podatkowego u tego podatnika (art. 59 § 1 pkt 1 i 2 Ordynacji podatkowej). Tym samym prawidłowo obliczony i pobrany przez płatnika w momencie wypłaty dywidendy lub zapłacony podatek od osiągniętych dochodów z odpłatnego zbycia akcji, wskutek stosowania instytucji pomniejszenia dochodu z tego tytułu o stratę osiągniętą w roku następnym, przybierałby formę należności podatnika od Skarbu Państwa.

Wprowadzenie takiego rozwiązania wymagałoby szczególnego uregulowania w przepisach, które precyzyjnie określałoby charakter należności dla podatnika z tytułu pobranego od niego podatku od dywidendy lub podatku zapłaconego od dochodu z odpłatnego zbycia akcji, w roku poprzedzającym rok poniesienia straty (nadpłata, czy też osobne świadczenie z budżetu państwa na rzecz podatnika), oraz określałoby zasady jej zwrotu. Wprowadzenie takiego rozwiązania w ustawie PIT mogłoby wymagać również zmiany w obszarze ogólnego prawa podatkowego.

Z kolei wprowadzenie zasady deklarowania w zeznaniu rocznym przychodów z dywidend, gdy podatnik zamierza skorzystać z możliwości obniżenia dochodu z tego tytułu o stratę z odpłatnego zbycia akcji, jest niezrozumiałe. Brak jest w zaproponowanych zmianach norm wskazujących, co powinno zawierać takie zeznanie podatkowe i w jakich okolicznościach podatnik ma obowiązek je złożyć. Nie wynika z tego przepisu również, czy dotyczy on dywidend uzyskanych w roku poprzedzającym rok poniesienia straty (od których został prawidłowo obliczony i pobrany przez płatnika zryczałtowany podatek), i w takim przypadku w zeznaniu tym podatnik dokonywałby ponownego obliczenia należnego podatku, po pomniejszeniu tego dochodu (przychodu) o stratę z odpłatnego zbycia akcji poniesioną w roku następnym. Czy też może przepis ten wskazuje, że podatnik musi deklarować dochody (przychody) z dywidend w każdym roku podatkowym, żeby móc skorzystać z możliwości rozliczenia strat osiągniętych w latach poprzedzających lub kolejnych latach. Zauważyć jednak należy, że jeżeli przychody z dywidend miałyby być wykazywane w deklaracji składanej w roku poprzedzającym rok powstania straty z odpłatnego zbycia akcji, to od czynności złożenia zeznania o wysokości uzyskanych w roku podatkowym dochodów (przychodów) z kapitałów opodatkowanych, na zasadach określonych w art. 30a ustawy PIT, byłoby uzależnione prawo do korzystania z możliwości rozliczania z tymi dochodami (przychodami) strat z odpłatnego zbycia akcji. W takim przypadku konieczne byłoby także wprowadzenie przepisów regulujących powstawanie prawa do pomniejszania straty, gdy zeznanie zostanie złożone po terminie.

Niezależnie od powyższych wątpliwości stwierdzić należy, że wprowadzenie zmian w zasadach rozliczenia straty z odpłatnego zbycia akcji w ramach rynku giełdowego z dywidendami stanowiłoby nie tylko komplikację systemu podatkowego, ale zwiększyłoby koszty poboru podatków. Wprowadzenie zaproponowanych w projekcie rozwiązań znacząco zwiększyłoby obciążenie pracą urzędów skarbowych, szczególnie w intensywnym dla nich okresie składania zeznań rocznych. Istnieje ryzyko, że tak znaczne zwiększenie ilości

składanych deklaracji podatkowych może mieć również negatywny wpływ na prawidłowy i terminowy przebieg akcji przygotowania zeznań rocznych.

Wątpliwości budzi również zaproponowana w projekcie zmiana dotycząca możliwości zwiększania kosztów objęcia lub nabycia takich akcji o stopę wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjmowaną przez Prezesa GUS, począwszy od miesiąca, w którym nastąpiło ich objęcie lub nabycie, a miesiącem zbycia akcji. Pomijając, że projektodawcy chodziło prawdopodobnie o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, to zauważyć należy, że przewidziane w projekcie regulacje wskazują, iż dla każdego przypadku zbycia akcji (po upływie pięciu lat od dnia ich objęcia lub nabycia) wartość tego wskaźnika musiałaby być ustalana indywidualnie, w nieograniczonym czasowo okresie. Regulacja taka wymagałaby szczegółowego określenia w przepisach ustawy PIT zasad obliczania wskaźnika dla celów powiększenia kosztów podatkowych, w oparciu o ogłaszane przez Prezesa GUS wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poszczególnych okresach.

Niezależnie od konieczności wprowadzenia do ustawy podatkowej takich regulacji, zwrócić należy uwagę, że będą one trudne do prawidłowej realizacji na etapie ich stosowania, ze względu na konieczność przypisywania daty nabycia do konkretnych akcji, co mogłoby być dla podmiotów prowadzących rachunki papierów wartościowych uciążliwe. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy akcje takie będą przetrzymywane przez długi okres lub nastąpi ich przenoszenie pomiędzy rejestrami papierów wartościowych (zmiana biura maklerskiego, nabycie akcji w spadku lub darowiźnie).

Propozycja waloryzacji kosztów z odpłatnego zbycia akcji stanowiłaby wyjątek w istniejących w ustawie PIT zasadach przyjmowania kosztów podatkowych w wartości nominalnej z dnia ich poniesienia. Brak jest uzasadnionych argumentów za odstępniem od tej zasady w odniesieniu do dochodów z odpłatnego zbycia akcji, których wartość cechuje się dużą zmiennością w czasie.

Podkreślić należy, że wprowadzenie waloryzacji wydatków poniesionych na nabycie lub objęcie akcji spowoduje kolejny wzrost obciążenia urzędów skarbowych poprzez konieczność prowadzenia dodatkowych czynności weryfikacyjnych i sprawdzających.

Projektodawcy zakładają, że przedstawione w projekcie zmiany przepisów ustawy PIT wejdą w życie od 1 stycznia 2025 r. Biorąc jednak pod uwagę czas trwania procesu legislacyjnego oraz konieczność przygotowania i zaimplementowania w systemach KAS nowego wzoru zeznania podatkowego, istnieje obawa, że termin ten nie gwarantuje ustalenia wystarczająco długiego *vacatio legis*, który umożliwiłby przygotowanie podatników, płatników oraz administracji skarbowej do stosowania zmienionych przepisów.

Ponadto w projekcie brak jest wskazania okresu osiągnięcia dochodów (przychodów), do którego wprowadzane normy mają zastosowanie. Bez doprecyzowania tej kwestii będzie budziło wątpliwości, czy nowe regulacje będą miały zastosowanie do dochodów (strat) uzyskanych od dnia wejścia w życie tych przepisów, czy również do dochodów (strat) uzyskanych w latach poprzedzających wejście w życie tych zmian (np. czy będzie można stratę ze zbycia akcji poniesioną w 2024 r. rozliczyć z dochodami z dywidend w 2025 r. albo czy

stratę poniesioną w 2025 r. z odpłatnego zbycia akcji będzie można rozliczyć z wypłaconymi dywidendami i uzyskanymi dochodami ze zbycia akcji w 2024 r.).

Jednocześnie należy zauważyć, że projektodawcy nie przedstawili szczegółowej oceny skutków wpływu zawartych w projekcie rozwiązań na sektor finansów publicznych. Ograniczyli się tylko do przedstawienia w uzasadnieniu do projektu ogólnego stwierdzenia o pozytywnych skutkach ekonomicznych proponowanych rozwiązań w dłuższym horyzoncie czasowym, które powinny „pozytywnie wpłynąć na wysokość dochodów budżetowych”. Natomiast wskazali, że skutki w krótszym horyzoncie czasowym „mogą zostać sfinansowane przez ich zaplanowanie w ramach ustawy budżetowej na rok 2025 i w sposób w niej przewidziany”.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe, należy stwierdzić, że zaproponowane rozwiązania są niezgodne z obowiązującym systemem prawa regulującym opodatkowanie dochodów (przychodów) z kapitałów pieniężnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Ponadto przepisy w brzmieniu zawartym w projekcie nie pozwalają na realizację zamiaru projektodawców, a dla ich funkcjonowania konieczne byłoby wprowadzenie zmian prawnych w znacznie szerszym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 599) i wnosi o jego odrzucenie.