

# Do druku nr 51

KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA  
BPG/22/2015

Warszawa, 21 grudnia 2015 roku

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 22. 12. 2015

**Marek Kuchciński**  
**Marszałek Sejmu RP**

*Szanowny Panie Marszałku*

W nawiązaniu do otrzymanego do konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przygotowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w załączeniu przekazuję opinię przygotowaną przez Krajową Izbę Gospodarczą.

Równocześnie informuję, że opinia została przesłana również do Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP – Pani Anny Surówki-Pasek.

*2 pozostawić*

BINRO POLITYKI GOSPODARCZEJ

*Mieczysław Bąk*  
**Mieczysław Bąk**

**Opinia**  
**Krajowej Izby Gospodarczej**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**  
**(projekt Prezydenta RP)**

W ocenie Krajowej Izby Gospodarczej, projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej: Projekt), wymaga dalszych prac, w szczególności w obszarze dostosowania treści przepisów do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 21/14 oraz wyliczenia jego skutków dla finansów publicznych.

28 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 27 ust. 1 ustawy z 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 RP. Trybunał jako kwoty odniesienia przyjął te, wskazane w art. 8 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej. W tym zakresie przedstawiony Projekt spełnia wymagania postawione przez Trybunał.

Projektodawca nie uwzględnił jednak mechanizmu korygującego wysokość kwoty zmniejszającej podatek. Oznacza to, jak argumentował Trybunał, że ta kwota jest „instytucją pozorną”, „niespełniającą założonego przez ustawodawcę celu”. Dlatego też, mając na uwadze znacznie społeczne i ekonomiczne kwoty zmniejszającej podatek, oraz dotychczasowe doświadczenia z brakiem jej waloryzacji, należałoby w Projekcie albo powiązać jej wysokość z wyliczanym corocznie minimum egzystencji, albo wprowadzić inny mechanizm waloryzacyjny, np. uzależniony od wskaźnika inflacji.

Reasumując, Projekt w obecnym kształcie nie rozwiązuje systemowego problemu braku gwarancji waloryzacji kwoty wolnej od podatku.

Projektodawca sporządził obszernie uzasadnienie do Projektu i zawarł w nim bardzo dużo teoretycznych rozważań na temat zasadności istnienia samej kwoty zmniejszającej podatek/kwoty wolnej od podatku, co jest bezsporne. Brak natomiast w uzasadnieniu do Projektu, znajdujących ekonomiczne uzasadnienie, wyliczeń skutków dla finansów publicznych.

Podatek PIT nie jest głównym źródłem dochodów budżetowych, stanowiąc ok. 16% dochodu. Nadal jest to jednak kwota istotna – przynosi ponad 40 mld zł rocznie. Ponad dwukrotnie zwiększenie kwoty wolnej od podatku spowoduje, że w pierwszych miesiącach

roku podatkowego znacząco mniejszy się liczba podatników, którzy faktycznie wpłacają zaliczki na PIT. Projektodawca w żaden sposób nie przeanalizował, jak to zjawisko wpłynie na płynność finansów publicznych.

Założeniem, z którym nie można się zgodzić jest teza, że „co najmniej 9% kwoty przeznaczonej na zwiększenie kwoty wolnej od podatku wróci bezpośrednio lub pośrednio do budżetu”. Ta teza zakłada, że konsumenci, a w szczególności ludzie o niskich dochodach wydają środki w gospodarce oficjalnej. Przykładem błędnego założenia jest wskazywanie VAT i akcyzy jako źródeł uzyskanych dla budżetu dodatkowych środków z tytułu zwiększonej konsumpcji. Projektodawca nie zwrócił uwagi na fakt, że popyt na wyroby akcyzowe ma co do zasady charakter sztywny. Nawet, jeżeli zwiększy się konsumpcja alkoholu i tytoniu, to biorąc pod uwagę nawyki konsumenckie osób o niskich dochodach, będzie to konsumpcja towarów nieposiadających polskich znaków akcyzy. Nadwyżka finansowa zasili głównie szarą strefę.

W przypadku konsumentów o średnich i wysokich dochodach, nadwyżka finansowa w części zostanie zakumulowana albo wydana poza granicami kraju.

Dlatego też zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu pozostawienia konsumentom większej ilości pieniędzy do dysponowania jest zagadnieniem bardzo złożonym i nie powinno podlegać uproszczeniom. Szacowane zwiększenie wpływów budżetowych nie będzie większe niż 2 – 3% wartości zmniejszenia wpływów z podatku PIT z tytułu nowej regulacji.

Projektodawca w żaden sposób nie analizuje skutków regulacji dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Należy wskazać, że ponad połowa wpływów z PIT jest przekazywana samorządom – gmina ma udział w PIT na poziomie 39,34%, powiat na poziomie 10,25, a samorząd województwa – 1,6%, przy czym dla dwóch ostatnich udział we wpływach z podatku PIT jest podstawowym źródłem finansowania. Przy założeniu prezentowanym w uzasadnieniu do Projektu, że w wyniku zwiększenia kwoty wolnej, zmniejszenie wpływów do budżetu wyniesie 15,5 mld zł (choć są również dostępne szacunki mówiące o 21 mld zł), to budżety jst. stracą na regulacji ok. 8 mld złotych. Nie partycypują przy tym we wpływach z VAT i podatku akcyzowego, więc ewentualny wzrost konsumpcji w żaden sposób nie zrekompensuje utraty części wpływów.

Należy zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego pełnią istotne zadania z punktu widzenia pomocy społecznej, aktywizacji zawodowej i poprawy komfortu życia ludności. Uszczuplenia dla ich budżetów z tytułu nowej regulacji będą znaczne. Szacuje się, że dla dużych miast jest to ok. 200 mln zł, a dla Warszawy nawet 800 mln złotych. Ubytek tak dużych kwot bez jego zrekompensowania znacznie ograniczy możliwość wykonywania zadań własnych, a częściowo i zleconych jst.

Bardzo istotny jest również fakt zmniejszenia budżetów małych gmin, gdzie możliwość dokonania przesunięć środków praktycznie nie istnieje. Te samorządy będą zmuszone ograniczyć inwestycje w infrastrukturę i ograniczyć wykonywanie zadań własnych.

Należy wskazać, że do zadań własnych jst. należą tak istotne, w szczególności dla ludzi o niskich dochodach działania, jak:

- ochrona zdrowia,
- pomoc społeczna,
- gminne budownictwo mieszkaniowe,
- kultura, w tym biblioteki i instytucje kultury,
- polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej i medycznej.

Projektodawca w żaden sposób nie odniósł się w Projekcie do zagadnienia, w jaki sposób samorządy, przy ograniczonym budżecie, będą mogły wykonywać te zadania na niezmiennym poziomie jakościowym i ilościowym.

Z punktu widzenia samorządów bardzo niekorzystny jest również fakt, że ustawa miałaby wejść w życie 1 stycznia 2016 roku. Oznaczałoby to konieczność rewizji już zaplanowanych wydatków budżetowych.

Reasumując, w ocenie Krajowej Izby Gospodarczej, Projekt należy uzupełnić o mechanizm waloryzacji kwoty zmniejszającej podatek oraz zapewnić samorządom kompensatę utraconych wpływów budżetowych.

W obszarze przygotowanego uzasadnienia do Projektu, należy urealnić wpływ regulacji na gospodarkę oraz dokonać pogłębionej analizy wpływu proponowanej nowelizacji na finanse samorządowe, w szczególności gmin wiejskich i małych gmin miejskich, gdyż te najmocniej odczują znaczne i nagłe zmniejszenie wpływów budżetowych.

Warszawa, 18 grudnia 2015 roku.