



OPZZ/FB/ 9 /2016

Warszawa, 13 stycznia 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-173-263/15

Data wpływu 14.01.2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 1 grudnia 2015 r. (znak: GMS-WP-173-263/15), przy którym przekazano **projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**, przekazuję poniższe uwagi Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych do przedmiotowego dokumentu.

Inicjatywa projektodawcy wychodzi naprzeciw postulatowi OPZZ, które od lat domagało się zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych skutkujących większą sprawiedliwością społeczną tego podatku, w tym wzrostu kwoty wolnej od podatku. Celem projektu ustawy jest podwyższenie wysokości kwoty zmniejszającej podatek z 556 zł 02 gr do 1440 zł. Zgodnie z uzasadnieniem projektu oznacza to w praktyce wzrost kwoty wolnej z obecnie obowiązującej 3091 zł do 8000 zł i kwoty zmniejszającej zaliczki na podatek dochodowy z 46 zł 33 gr. do 120 zł. Projekt ustawy ma za zadanie zrealizować Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (Sygn. akt K 21/14) który orzekł, że ustawa o PIT w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, jest niezgodna z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Jak wskazał Trybunał, osoba, która zgodnie z kryteriami ustawowymi uważana jest za osobę żyjącą za minimum egzystencji nie może być równocześnie uznana przez prawo podatkowe za osobę, która jest zdolna do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków. Ustawodawca kształtując system podatkowy oprócz zasady sprawiedliwości podatkowej musi uwzględnić zasadę sprawiedliwości społecznej. Powszechność ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych musi się zawsze łączyć ze zdolnością do ich ponoszenia a kwota zmniejszająca podatek musi umożliwić ustalenie podatku dochodowego od osób fizycznych w sposób, który pozostawi podatnikowi określoną wysokość dochodu do swobodnej dyspozycji i zapewnić wszystkim, nawet najbiedniejszym, możliwość uczestniczenia w życiu społecznym. Norma tej ustawy w niekonstytucyjnym zakresie utraci moc obowiązującą z dniem 30 listopada 2016 r. i do tego czasu wyrok musi zostać przez ustawodawcę zrealizowany.

Podatek dochodowy od osób fizycznych, pobiera się od podstawy jego obliczenia według skali: przy podstawie w wysokości do 85 528 zł, podatek wynosi 18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr; przy podstawie obliczenia podatku ponad 85 528 zł, podatek wynosi 14 839 zł 02 gr plus 32% od nadwyżki ponad 85 528 zł. Stawka podatku zależy od wysokości podstawy opodatkowania, czyli uzyskanego dochodu ale kwota zmniejszająca podatek dotyczy wszystkich podatników, jest powszechna. Zastosowanie między innymi tej regulacji skutkuje powstaniem kwoty wolnej od podatku, czyli dochodu, który nie powoduje konieczności zapłaty podatku. Po zaokrągleniu, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy Ordynacja podatkowa, kwota wolna od podatku wynosi obecnie 3091 zł, jest jedną z najniższych w UE. Funkcjonuje także w oderwaniu od obowiązujących

w prawie kryteriów ubóstwa. Kwota zmniejszająca podatek była w poprzednich latach waloryzowana wskaźnikiem wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej a następnie o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych jednak w 2003 r. mechanizm ustawowej waloryzacji zniesiono. W 2008 r. progi podatkowe, stawki podatkowe i kwota wolna zostały zamrożone a ich wysokość do dziś nie została zmieniona. W rezultacie, kwota dochodu wolna od podatku jest tak niska, że opodatkowaniu podlega dochód określany jako minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. W 2014 r. było to 544,09 zł miesięcznie dla 1-os. gospodarstwa pracowniczego (6529,08 zł rocznie) i 515,43 zł dla 1-os. gospodarstwa emeryckiego (6185,16 zł). Osób, których dochody nie pokrywają nawet tych minimalnych potrzeb jest 2,8 mln i stanowią one 7,4 proc. społeczeństwa. Brak powiązania kwoty wolnej z sytuacją społeczno-gospodarczą państwa, mechanizmu korygującego kwotę zmniejszającą podatek dochodowy od osób fizycznych i utrzymywanie jej poziomu sprawiło, że znaczenie kwoty wolnej zmniejszyło się a opodatkowanie obywateli wzrosło. Powstała wadliwa regulacja prawa podatkowego, pozorna i niesprawiedliwa społecznie. Dlatego tak ważna jest realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z intencją w nim wyrażoną.

Biorąc pod uwagę powyższe, projekt ustawy jest cenną inicjatywą idącą w kierunku naprawy instytucji kwoty wolnej. Dlatego, OPZZ zwraca uwagę na kwestie, które warto dodatkowo przeanalizować w toku dalszych prac legislacyjnych. Uzasadnienie projektu ustawy określa, że kwota wolna będzie wynosić 8000 zł. Z uwagi na zasady zaokrągleń wynikające z Ordynacji podatkowej także podatnik, który uzyska w danym roku dochód do wysokości 8002 zł nie będzie zobowiązany do zapłaty podatku dochodowego. Z tego punktu widzenia projekt ustawy realizuje wyrok Trybunału, ponieważ ustanawia kwotę wolną od podatku uwzględniając poziom minimum egzystencji. Jednak kwota wolna w projekcie została wyznaczona na stałym poziomie a jej wysokość nie jest powiązana z żadnym kryterium. Kwota wolna jest wyższa od minimum egzystencji, co jest korzystne dla podatników i może wzbudzić pozytywną ocenę, jednak wybór tej konkretnej kwoty wymaga dodatkowego uzasadnienia projektodawcy. W opinii OPZZ, kwota wolna powinna być powiązana z określonym wprost kryterium, które według ustawodawcy będzie najlepiej realizować istotę funkcjonowania kwoty wolnej. Wymaga analizy, jakie kryterium przy ustalaniu wysokości kwoty wolnej ustawodawca powinien wybrać, by jej wysokość spełniała swoją rolę. W przypadku minimum egzystencji Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ustala wartość koszyka minimum egzystencji oddzielnie dla 6 typów pracowniczych gospodarstw domowych (od rodziny 1- do 5-osobowej) oraz 2 typów gospodarstw emeryckich (1- i 2-osobowych). Według podobnych kryteriów ustalane jest minimum socjalne, które np. dla 1-os. gospodarstwa pracowniczego wyniosło w 2014 r. 1070,99 zł (12 851,88 zł rocznie). Kolejnym kryterium, ustawowym, jest kryterium dochodowe uprawniające do pomocy społecznej. Osoba samotnie prowadząca gospodarstwo domowe jest uznawana za osobę żyjącą w ubóstwie, jeśli jej dochód roczny wynosi odpowiednio 7608 zł i dla osoby w rodzinie 6168 zł, co jest kwotą dwukrotnie wyższą od obecnie obowiązującej kwoty dochodu wolnej od podatku jednak niższą od zaproponowanej przez projektodawcę. Trzeba też mieć na względzie, że progi dochodowe są waloryzowane jedynie co 3 lata, w poprzednich latach rząd nie zawsze wypełniał ten ustawowy obowiązek a sposób ich waloryzacji wzbudza wątpliwości partnerów społecznych.

Orzeczenie Trybunału podkreśla, że względy społeczne i potrzeba zapobieżenia naruszeniu zasad konstytucyjnych w przyszłości nakazują wprowadzenie mechanizmu korygowania, który zagwarantuje adekwatność kwoty wolnej do celu, w jakim została ustanowiona. Dlatego, projekt powinien zawierać mechanizm określający sposób korygowania kwoty wolnej w kolejnych latach. Ustawodawca powinien określić wskaźniki o charakterze ekonomicznym i społecznym, dzięki którym zobowiązanie podatkowe będzie określone w danym roku w sposób korespondujący ze zdolnością podatnika do jego wypełnienia, pozostawiając nieobjęty opodatkowaniem dochód co najmniej na poziomie minimum egzystencji. Nie przesądzając ostatecznego rozwiązania warto podkreślić, że przy kształtowaniu kwoty wolnej przyjęte powinny być rozwiązania, dzięki którym dochód

obywatela w danym roku na poziomie co najmniej minimum egzystencji nie będzie objęty podatkiem.

Progresywny system podatkowy może stanowić instrument realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ponieważ przy odpowiednim jego ukształtowaniu w jego ramach może następować redystrybucja dochodów na rzecz osób o niższych dochodach. Tym samym realizowana będzie w praktyce konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej. Z tego punktu widzenia analiza wymaga rozwiązanie, by kwota wolna dotyczyła wszystkich podatników w jednakowy sposób niezależnie od osiąganego przez nich dochodu. Obecnie każdy podatnik korzysta z kwoty wolnej, jednak osobom posiadającym niskie dochody kwota wolna przynosi większe korzyści niż najbogatszym. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20% osób o najwyższych dochodach był w 2014 r. według GUS prawie 6,5-krotnie wyższy od analogicznego dochodu 20% osób uzyskujących najniższe dochody. Udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym w najwyższej grupie kwintylowej wyniósł 71,0%, a w najniższej 127,7% co oznacza, że gospodarstwa najbiedniejsze były zmuszone korzystać z oszczędności bądź pożyczek lub kredytów. Biorąc to pod uwagę, rozpatrzenia wymaga czy osoby najbogatsze powinny w równym stopniu co najbiedniejsze korzystać z kwoty wolnej. Rozwiązaniem może być wprowadzenie mechanizmu degresywnego w kwocie wolnej, który polegałby na stopniowym zmniejszaniu się wysokości kwoty wolnej wraz ze wzrostem dochodów, przy utrzymaniu założenia, że pełna kwota wolna obejmowałaby dochód na poziomie co najmniej minimum egzystencji. W ten sposób system podatkowy odzwierciedlałby w większym stopniu różnice dochodowe występujące w społeczeństwie wpływając na ich wyrównywanie. Powiązanie wysokości kwoty wolnej z poziomem dochodu utrzymałoby powszechność tej instytucji ale największą korzyść uzyskiwaliby najubożsi, ciężary podatkowe byłyby rozłożone zależnie od siły ekonomicznej podatników.

W ocenie OPZZ, prace nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego kwoty wolnej powinny zostać połączone z debatą społeczną zmierzającą do szerszych zmian w systemie podatkowym, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych. OPZZ proponuje, by podatek dochodowy osób fizycznych był bardziej progresywny, obecnie 97% podatników znajduje się w pierwszym przedziale skali podatkowej. Dla zmniejszenia skali rozwarstwienia dochodowego wskazane jest przy pozostawieniu obecnie obowiązujących stawek podatku wprowadzenie niższej stawki podatku dla najmniej zarabiających i wyższej dla osób osiągających najwyższe dochody. Warto pochylić się także nad analizą funkcjonowania instytucji pracowniczych kosztów uzyskania przychodu (wynoszących od wielu lat 111,25 zł miesięcznie, a za rok podatkowy nie więcej niż 1335 zł). Określona obecnie wysokość tych kosztów jest za niska, dodatkowo pracownicy nie mogą zaliczać do kosztów uzyskania przychodu takich kategorii wydatków jak przedsiębiorcy.

Odpowiednim forum do wypracowania porozumienia społecznego w powyższych kwestiach, a także w sprawie ostatecznego kształtu zmian ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych realizujących wyrok Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kwoty wolnej, jest Rada Dialogu Społecznego.

z poważaniem

