



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP - 140 - 106(6)/06

Warszawa, 12 września 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję **stanowisko Rady Ministrów** w sprawie poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 743).**

Jednocześnie informuję, że do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Finansów.

(-) Jarosław Kaczyński

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 743)

Przedmiotowy projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176, z późn. zm.).

Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie do systemu podatkowego zasadniczej zmiany zasad opodatkowania dochodów małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci, polegającej na uwzględnieniu przy ustalaniu dochodu podlegającego opodatkowaniu liczby dzieci wychowywanych w rodzinie.

Podstawę prawną opodatkowania dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, stanowi art. 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Stosownie do postanowień powołanego artykułu, małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu od osiągniętych przez nich dochodów.

Od tej zasady ustawa przewiduje odstępstwo dla małżonków, którzy łącznie spełniają następujące warunki: podlegają nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, istnieje między nimi wspólność ustawowa, pozostają w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy. W takim przypadku podatek określa się na imię obojga małżonków w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy łącznych dochodów małżonków, z tym że do sumy tych dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w tej ustawie. Zasada ta ma zastosowanie również, jeżeli jeden z małżonków w roku podatkowym nie uzyskał przychodów ze źródeł, z których dochód jest opodatkowany zgodnie z art. 27, lub osiągnął dochody w wysokości nie powodującej obowiązku uiszczenia podatku.

Preferencyjny sposób opodatkowania dotyczy również osób samotnie wychowujących dzieci.

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi, iż od osób samotnie wychowujących w roku podatkowym:

- 1) dzieci małoletnie,
- 2) dzieci, bez względu na ich wiek, na które, zgodnie z odrębnymi przepisami, pobierany był zasiłek pielęgnacyjny,
- 3) dzieci do ukończenia 25 lat uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty lub w przepisach - Prawo o szkolnictwie wyższym, jeżeli w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów, z wyjątkiem dochodów wolnych od podatku dochodowego, renty rodzinnej oraz dochodów w wysokości nie powodującej obowiązku zapłaty podatku

- podatek może być określony na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z tym że do sumy tych dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w tej ustawie.

Za osobę samotnie wychowującą dzieci uważa się jednego z rodziców albo opiekuna prawnego, jeżeli osoba ta jest panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów. Za osobę samotnie wychowującą dzieci uważa się również osobę pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej mąż został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności.

Sposób opodatkowania małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci nie ma zastosowania w sytuacji, gdy chociażby do jednego z małżonków, osoby samotnie wychowującej dzieci lub do jej dziecka mają zastosowanie przepisy art. 30c lub ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym. Warunek ten nie dotyczy podatników osiągających przychody z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, jeżeli umowy te nie są zawierane w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Przedstawiony sposób opodatkowania nie ma zastosowania również do podatników, którzy wniosek, wyrażony w zeznaniu podatkowym, złożą po terminie określonym w ustawie.

Projektodawcy proponują zmiany w art. 5a, w art. 6 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Projektodawcy definiują na potrzeby podatku dochodowego od osób fizycznych pojęcie rodziny oraz nadają nowe brzmienie przepisom regulującym wspólne opodatkowanie dochodów małżonków oraz preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci. Przy czym w odniesieniu do obecnie obowiązującego stanu prawnego zmiana polega na tym, iż przy ustalaniu podstawy opodatkowania dochód jest dzielony przez liczbę członków rodziny, tj. w przypadku:

- małżonków - uwzględnia się małżonków i dzieci małoletnie, dzieci na które pobierany był zasiłek rodzinny bez względu na ich wiek oraz dzieci pełnoletnie do ukończenia 25 roku życia uczące się,
- osoby samotnie wychowującej dzieci - uwzględnia się tę osobę i wychowywane przez nią dzieci, o których wyżej mowa.

Ponadto w przypadku obliczenia podatku osoby samotnie wychowującej dzieci, projekt zakłada rezygnację z podwajania podatku obliczonego przy zastosowaniu proponowanego ilorazu, a w odniesieniu do podatku małżonków nadal przewidywane jest podwajanie podatku obliczonego przy wykorzystaniu opisanej metody.

Stąd w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci projekt oznacza zwolnienie z opodatkowania części dochodu tej osoby. Przy czym, im więcej dzieci wychowuje taka osoba, tym większy dochód będzie zwolniony od opodatkowania.

Ustosunkowując się do przedmiotowego projektu zauważyć należy, iż co do idei jest on zgodny z propozycjami zawartymi w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 czerwca 2006 r.

Rządowy projekt zakłada bowiem wprowadzenie ulgi na dzieci. Z ulgi tej mogliby skorzystać podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych, uzyskujący dochody opodatkowane na ogólnych zasadach przy zastosowaniu skali podatkowej i wychowujący w roku podatkowym co najmniej troje własnych lub przysposobionych dzieci. Prawo do odliczenia od podatku, obliczonego od ww. dochodów i pomniejszonego o składki na ubezpieczenie zdrowotne, przysługiwałoby w kwocie równej iloczynowi liczby wychowywanych dzieci i kwoty zmniejszającej podatek, o której mowa w pierwszym przedziale skali podatkowej (zgodnie

z przedkładanym projektem, kwota zmniejszająca podatek na 2007 r. wyniosłaby 572 zł 54 gr).

Ponadto przyjęto, że wysokość odliczenia dotyczyłaby łącznie obojga rodziców. Kwota ta byłaby odliczana od podatku jednego z rodziców lub od podatku obojga, w proporcji przez nich określonej. W przypadku rodziców, którzy rozwiedli się lub gdy orzeczona została separacja, odliczenie przysługiwałaby wyłącznie temu rodzicowi, u którego dziecko faktycznie przebywa.

Omawiana ulga byłaby stosowana w rozliczeniu rocznym, tj. przez samego podatnika w składanym przez niego zeznaniu podatkowym, lub w rocznym obliczeniu podatku dokonywanym przez płatnika, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy (organy rentowe) oraz art. 37 ust. 1 ustawy (np. zakłady pracy).

Przedmiotowa ulga nie byłaby natomiast uwzględniana w trakcie roku podatkowego przy poborze zaliczek na podatek.

Jednocześnie należy zauważyć, iż obowiązujące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zawierają już pewne rozwiązania o charakterze prorodzinnym. Oprócz omówionej wyżej możliwości wspólnego opodatkowania dochodów małżonków lub preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci, ustawodawca zwolnił z podatku niektóre świadczenia otrzymywane przez rodziców oraz dzieci. Wolne od podatku są m.in. świadczenia rodzinne wypłacone na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, dodatki rodzinne i pielęgnacyjne, zasiłki porodowe wypłacone na podstawie odrębnych przepisów, jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka wypłacane z funduszy związków zawodowych, świadczenia pomocy materialnej i stypendia dla uczniów, studentów, dodatki do rent rodzinnych dla sierot zupełnych, wypłacone na podstawie odrębnych przepisów.

Podkreślenia wymaga, iż poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wymaga doprecyzowania pod względem prawno-legislacyjnym, jak i merytorycznym. Przykładowo doprecyzowania pod względem legislacyjnym wymaga art. 5a. Brak jest bowiem uzasadnienia do nadania nowego brzmienia art. 5a, podczas gdy zmiana polega jedynie na dodaniu jednego punktu definiującego pojęcie rodziny.

Pod względem merytorycznym należy doprecyzować przepis art. 6 ust. 2 ustawy, gdyż uwzględnia on w rocznym rozliczeniu także dzieci, które nie są faktycznie wychowywane w danej rodzinie (przepis odnosi się bowiem do małżonków "posiadających" dzieci). Zatem w odniesieniu do małżonków, którzy są w kolejnym związku nowelizacja pozwala na uwzględnienie także dzieci faktycznie wychowywanych przez byłych małżonków, co z kolei powoduje, iż te same dzieci mogą być przyjęte do rozliczenia podatku także przez rodzica, który faktycznie dziecka nie wychowuje.

Proponowana nowelizacja nie zawiera zmian w zakresie przepisów regulujących pobór zaliczek na podatek w trakcie roku podatkowego. Oznacza to, że projektodawcy zakładają uwzględnienie proponowanego systemu rozliczenia podatku dochodowego dopiero przy składaniu rocznego zeznania podatkowego przez podatnika.

Odnosząc się do skutków finansowych proponowanej regulacji należy zauważyć, iż stosownie do postanowień art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398, z późn. zm.) do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno między innymi wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy i wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Skutki finansowe projektowanych regulacji szacowane są na ok. 6 mld zł. Trudno odnieść się do powyższego szacunku, gdyż uzasadnienie nie zawiera metodologii jego uzyskania. Wydaje się jednakże, iż wskazane w uzasadnieniu źródła sfinansowania ubytku wpływów budżetowych związanego z przyjęciem nowelizacji, nie odpowiadają wymogom określonym w powołanym powyżej przepisie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ministerstwo Finansów przewiduje, że wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w tym kształcie spowoduje zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych o ok. 16 mld zł.

Szacowany przez Ministerstwo Finansów skutek finansowy wprowadzenia ulgi na dzieci w kształcie proponowanym w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 743) w kwocie 16 mld zł, opracowano wykorzystując dane z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2004 r. i dane z Rocznika Statystycznego GUS, tj.:

1) liczbę podatników	-	23 596 064
2) dochód (po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne)	-	352 951 196 tys. zł
3) strukturę dochodu wg poszczególnych przedziałów skali podatkowej (78,72%; 13,99% i 7,29%)		
4) liczbę dzieci, na które przysługiwałaby ulga	-	6 207 300

Z uwagi na brak w dokumentach podatkowych danych odnoszących się do liczby dzieci, będącej na utrzymaniu podatników podatku PIT, tj. tej grupy, która skorzystałaby z ulgi – do obliczenia skutków proponowanego rozwiązania, przyjęto dane GUS dot. liczby dzieci pozostających na utrzymaniu rodzin mieszkających w mieście.

Posiłkując się powyższymi wielkościami przeciętny dochód przypadający na podatnika i dziecko wyniesie 11 842,7 zł, w konsekwencji łączny dochód przypadający na dzieci - ca' 73 511 mln zł.

Wnioskodawca, wprowadzając nowy mechanizm obliczania ulgi, proponuje de facto całkowite zwolnienie części dochodów rodziców przypadającej na dzieci. Szacowany skutek dla dochodów sektora finansów publicznych wyniesie zatem ca' 16 mld zł (73 511 mln zł x stawka podatku, uwzględniająca strukturę dochodów w przedziałach, ca' 22%).

Łączny skutek dla sektora finansów publicznych	16 mld zł
z tego:	
- dla budżetu państwa	8 352 mln zł
- dla budżetu jst (udziały jst w 2006 r. w wysokości 47,80%)	7 648 mln zł

Mając na uwadze powyższe, Rada Ministrów nie popiera poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 743) i wnioskuje o niekontynuowanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy.