



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

GMS-w8-173-210/14

Warszawa, dnia *17* września 2014 r.

Pan

Piotr Duda

Przewodniczący

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ

"Solidarność"

Data rejestracji
Nr dziennika *AP1*
Oryginał dla *FB E*
Udostępniono *BBK*
BPS
SPK

Szanowny Panie Przewodniczący

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 167) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Zbrzyzny), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem

Grupa Posłów
KP SLD

Warszawa, 26 sierpnia 2014 r.



Pani
Ewa KOPACZ
Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- **o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych**

Do reprezentowania wnioskodawców upoważniamy posła Ryszarda Zbrzyznego.

USTAWA

z dnia 2014 r.

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Art. 1

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 27 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 28-30e, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	20 160	15 % minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
20 160	85 528	2 467 zł 98 gr + 18% nadwyżki ponad 20 160 zł
85 528	360 000	14 234 zł 22 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł
360 000		102 065 zł 26 gr + 50% nadwyżki ponad 360 000 zł

2) w art. 32 ust.1, 1a i 1b otrzymują brzmienie:

„1. Zaliczki, o których mowa w art. 31, za miesiące od stycznia do grudnia, z zastrzeżeniem ust. 1a, wynoszą:

- 1) za miesiące od początku roku do miesiąca włącznie, w którym dochód podatnika uzyskany od początku roku w tym zakładzie pracy przekroczył kwotę stanowiącą górną granicę pierwszego przedziału skali - 15% dochodu uzyskanego w danym miesiącu;
- 2) za miesiące następujące po miesiącu, w którym dochód uzyskany od początku roku przekroczył kwotę, o której mowa w pkt 1 – 18% dochodu uzyskanego w danym miesiącu;

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529, 1540; Dz. U. z 2013 r. poz. 888, 985, 1036, 1287, 1304, 1387; Dz. U. z 2014 r. poz. 1717.

- 3) za miesiące następujące po miesiącu, w którym dochód uzyskany od początku roku przekroczył kwotę stanowiącą górną granicę drugiego przedziału skali – 32 % dochodu uzyskanego w danym miesiącu;
- 4) za miesiące następujące po miesiącu, w którym dochód uzyskany od początku roku przekroczył kwotę stanowiącą górną granicę trzeciego przedziału skali - 50% dochodu uzyskanego w danym miesiącu.

1a. Jeżeli podatnik złoży płatnikowi oświadczenie, że za dany rok zamierza opodatkować dochody łącznie z małżonkiem bądź na zasadach określonych w art. 6 ust. 4, a za rok podatkowy przewidywane, określone w oświadczeniu:

- 1) dochody podatnika nie przekroczą górnej granicy pierwszego przedziału skali, a odpowiednio małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów z wyjątkiem renty rodzinnej - zaliczki za wszystkie miesiące roku podatkowego wynoszą 15% dochodu uzyskanego w danym miesiącu i są dodatkowo pomniejszane za każdy miesiąc o kwotę stanowiącą 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, określonej w pierwszym przedziale obowiązującej skali podatkowej;
- 2) dochody podatnika przekroczą górną granicę pierwszego przedziału skali, a odpowiednio małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów z wyjątkiem renty rodzinnej lub dochody małżonka mieszczą się w niższych przedziałach skali - zaliczki za miesiące od początku roku włącznie do miesiąca, w którym dochód podatnika przekroczył górną granicę drugiego przedziału skali, wynoszą 15%, a za miesiące następujące po tym miesiącu 18% dochodu uzyskanego w danym miesiącu;
- 3) dochody podatnika przekroczą górną granicę drugiego przedziału skali, a odpowiednio małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów z wyjątkiem renty rodzinnej lub dochody małżonka mieszczą się w niższych przedziałach skali - zaliczki za miesiące od początku roku wynoszą 15% dochodu uzyskanego w danym miesiącu, włącznie do miesiąca, w którym dochód podatnika przekroczył górną granicę drugiego przedziału skali, za miesiące następujące po tym miesiącu wynoszą 18%, włącznie do miesiąca, w którym dochód podatnika przekroczył górną granicę trzeciego przedziału skali, za miesiące następujące po tym miesiącu wynoszą 32% dochodu uzyskanego w danym miesiącu.

1b. Płatnicy, którym podatnik złożył oświadczenie wymienione w ust. 1a, pobierają zaliczki według zasad określonych w ust. 1a pkt 1-3 począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostało złożone oświadczenie.”.

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. i ma zastosowanie do uzyskanych dochodów (poniesionych strat) od dnia 1 stycznia 2015 r.

UZASADNIENIE

Wyjaśnienie celu uchwalenia ustawy

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Projektowana regulacja ma na celu zmniejszenie rozwarstwienia dochodowego wśród podatników poprzez wprowadzenie nowej stawki podatku dla osób o niskich dochodach oraz zwiększenie danin publicznych ponoszonych przez osoby najbogatsze. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie dwóch nowych progów podatkowych i odpowiadających im stawek skali podatkowej.

W opinii projektodawców przedłożona propozycja znajduje uzasadnienie w kontekście skutków kryzysu gospodarczego, który najdotkliwiej uderzył w najuboższych podatników. Trudna sytuacja finansowa tych osób oraz stan budżetu państwa wymagają z jednej strony obniżenia osobom najbiedniejszym stawki podatku od dochodów osobistych, z drugiej zaś zwiększenia finansowej odpowiedzialności podatników o bardzo wysokich dochodach za stan finansów publicznych.

Wychodząc z założenia, że państwo nie realizuje podstawowych zasad konstytucyjnych i ustrojowych dotyczących społecznej gospodarki rynkowej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP, projektodawcy stawiają sobie także za cel ich urzeczywistnienie.

Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie stanowiącej przedmiot regulacji oraz wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym

Rozpiętość dochodów w Polsce jest często podważana, głównie przez środowiska neoliberalne. W rzeczywistości, jak pokazują statystyki, dysproporcje dochodowe osiągnęły stan anormalny i amoralny przy pełniej akceptacji rządu, który nie podejmuje skutecznych działań na rzecz ich zmniejszenia. Ten stan rzeczy jest konsekwencją powolnego tempa wzrostu płac pracowników nisko zarabiających i szybkiego w ostatnich latach wzrostu płac wysokich. Sytuacja ta jest sprzeczna z tendencją występującą w Europie Zachodniej, gdzie od dawna wprowadza się różnego rodzaju rozwiązania mające na celu zmniejszenie różnic w wynagrodzeniach. Na przykład w Szwajcarii, w marcu 2013 roku, 68 proc. obywateli opowiedziało się w ogólnokrajowym referendum za ograniczeniem wygórowanych wynagrodzeń kadry menedżerskiej. Od dawna do najbogatszych krajów świata należą wszystkie kraje skandynawskie, w których rozpiętości dochodowe i majątkowe należą do najniższych w świecie. Kraje te zajmują także najwyższe miejsca w światowych rankingach standardu życia. Polska na ich tle wypada znacznie gorzej. Służący do pomiaru nierówności w dochodach gospodarstw domowych współczynnik Giniego, liczony przez Eurostat, ukształtował się w Polsce, w 2012 roku, na poziomie 30,9 proc. tj. powyżej średniej unijnej wynoszącej 30,6 proc. Wśród państw europejskich najmniejsze różnice pomiędzy wynagrodzeniami są obecnie m.in. w Norwegii (22,6 proc.), Słowenii (23,7 proc.), Szwecji i Czechach (24,9 proc.), na Węgrzech (26,9 proc.), Finlandii (25,9 proc.) i Danii (28,1 proc.).

Niestety, godne naśladowania przykłady kreowania polityki wynagrodzeń sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi oraz promowaniu sprawiedliwych płac wciąż pozostają w polskich realiach rzadkością. Niektórzy pracodawcy nie dostrzegają, że wyższa dynamika

wzrostu wynagrodzeń jest w pełni uzasadniona, ponieważ Polska znajduje się w czołówce krajów, w których praca jest najniżej opłacana pomimo wysokich zysków firm. Nie widzą także, że wynagrodzenia w wielu branżach nie rekompensują rosnącej wydajności pracy; że jako kraj mamy jedne z najniższych w Europie kosztów pracy, a Polacy są w czołówce najdłużej pracujących narodów na świecie. Co więcej, zwolennicy polityki niskich płac nie tylko jednostronnie ograniczają wzrost wynagrodzeń pracowniczych, ale dowolnie ustalają wysokość własnych. Są one niewspółmiernie wysokie do wkładu w uzyskiwane przez przedsiębiorstwa wyniki ekonomiczne. Z raportu firmy doradczo-audytorskiej PwC pt. „Wynagrodzenia zarządów największych spółek giełdowych w 2012 r.” wynika, że wynagrodzenia osób zarządzających spółkami giełdowymi wzrosły w 2012 roku o około 10 proc. Łączny wzrost wynagrodzeń w ciągu dwóch lat (2011-2012) wyniósł około 30 proc., tymczasem przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2012 roku wzrosło w porównaniu z rokiem 2011 nominalnie o 3,5 proc. (realnie spadło o 0,1 proc.). Wśród dziesięciu najlepiej zarabiających prezesów zarządów wynagrodzenie mieściło się w przedziale od około 3,3 mln zł do około 12,4 mln zł, przy średniej wynoszącej około 5 mln zł. Aż 74 prezesów otrzymało wynagrodzenie przekraczające milion złotych, zaś dwanaście osób zarobiło co najmniej 3 mln złotych. Tylko dziesięciu najlepiej zarabiających prezesów spółek otrzymało w ubiegłym roku blisko 53 mln złotych. Na każdego z nich przypadło więc średnio 441 tysięcy złotych miesięcznie, czyli 125-krotność płacy przeciętnej w gospodarce narodowej w 2012 roku i 294-krotność płacy minimalnej w 2012 roku. Dla porównania warto odnotować, że pracownicy otrzymujący miesięczne wynagrodzenie brutto mniejsze lub równe przeciętnemu wynagrodzeniu miesięcznemu dla gospodarki narodowej stanowią około 66% ogółu pracowników. Wynika z tego, że osoba zarabiająca przeciętną krajową pensję musiałaby pracować na średnie miesięczne wynagrodzenie prezesa spółki giełdowej 11 lat.

Zróznicowanie dochodów jest dobrze widoczne, jeśli przeanalizujemy różnice w przeciętnych miesięcznych dochodach i wydatkach pomiędzy poszczególnymi grupami społeczno-ekonomicznymi.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2012 roku najwyższy przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny jak i przeciętne miesięczne wydatki na osobę były w gospodarstwach osób pracujących na własny rachunek. Dochód w tej grupie gospodarstw domowych był o 19,5 proc. wyższy od dochodu w gospodarstwach ogółem, a wydatki o 20,3 proc. wyższe od przeciętnych wydatków ogółem. Najniższym dochodem rozporządzalnym dysponowały gospodarstwa rencistów i był on o 21,8 proc. poniżej przeciętnej w gospodarstwach ogółem.

Skalę rozwarstwienia potwierdzają dane dotyczące koncentracji dochodów. W 2012 roku przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny 20 proc. osób o najwyższych dochodach był ponad sześciokrotnie wyższy od analogicznego dochodu 20 proc. osób uzyskujących najniższe dochody. W gospodarstwach ogółem 20 proc. osób znajdujących się w najlepszej sytuacji dochodowej dysponowało około 41,7 proc. dochodów całej badanej zbiorowości gospodarstw domowych, podczas gdy 20 proc. osób pozostających w sytuacji najgorszej jedynie 6,5 proc.

Odzwierciedlenie tej sytuacji odnajdujemy w statystykach dotyczących liczby osób, których majątek szacowany jest na ponad 1 mln zł oraz liczby osób ubogich. W Polsce żyje ponad 14 tys. podatników, którzy w 2012 roku osiągnęli dochody ponad 1 mln zł. Ich liczba zwiększyła się w porównaniu z rokiem 2010 i według prognoz będzie wzrastać. Niestety, przybywa też osób żyjących w skrajnej nędzy. W strefie ubóstwa relatywnego żyje niemal

17 proc. Polaków, czyli ponad 6,5 miliona osób, a w skrajnym ubóstwie ponad 2,5 mln osób.

Tak dużym dysproporcjom w dochodach sprzyja obowiązująca skala podatkowa ze stawkami 18 proc. i 32 proc. Z informacji o rocznym rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok wynika, że 97,7 proc. podatników mieszczących się w pierwszym przedziale skali podatkowej (ponad 23 mln osób) wpłaciło do budżetu państwa blisko 74 proc. należnego podatku od dochodów osobistych. Rozliczających się według stawki 32 proc. było jedynie 554 tysięcy podatników (2,3 proc.), ale przypadło na nich 26,6 proc. odprowadzonego do budżetu państwa podatku. Obowiązująca w 2008 roku trzystopniowa skala podatkowa także zwiększała dysproporcje dochodowe. Wówczas dochód powyżej 85 528 zł, opodatkowany najwyższą 40-proc. stawką, wykazywała 1,40 proc. podatników (około 342 tys. osób). W środkowym przedziale, ze stawką 30 proc., było 6,45 proc. podatników (1,5 mln osób). Pozostali (22,5 mln osób) płacili podatek według stawki 19-proc. Co ciekawe, podatnicy z dwóch wyższych przedziałów skali podatkowej (7,85 proc. ogółu podatników) wpłacili do budżetu niemal 48 proc. łącznego podatku należnego. Pozostałą część podatku wpłaciło 62,15 proc. podatników.

Należy zauważyć, że obecne spłaszczenie opodatkowania dochodów silnie preferuje osoby o wysokich dochodach, które płacą relatywnie niższy podatek od dochodów osobistych. Tym samym rodzą się pytania o społeczną sprawiedliwość takiego rozwiązania oraz o realizację konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej. W ocenie projektodawców, przy tak wysokim rozwarstwieniu dochodowym, progów i stawek podatkowych jest po prostu za mało. Na zwiększenie rozwarstwienia dochodowego oddziałują także wysokie stawki podatku VAT, gdyż ten podatek, z uwagi na jego konstrukcję, relatywnie najbardziej obciąża gospodarstwa niezamożne a najmniej gospodarstwa najzasobniejsze. Rząd jednak nie podejmuje skutecznych działań zmniejszających opodatkowanie podatników o najniższych dochodach. Zamrożone od roku 2009 progi podatkowe oznaczają, w związku z wysoką inflacją, realny wzrost opodatkowania. Kwota wolna od podatku, zaliczana do najniższych w Unii Europejskiej, nie wzrosła także od 2009 roku. Sytuację pracujących pogarsza proceder niewypłacania wynagrodzeń, w wyniku którego pracodawcy nie wypłacili w 2012 roku 159 tys. pracowników wynagrodzeń na łączną kwotę 230,1 mln zł.

Uwzględniając powyższe, autorzy projektu ustawy proponują zastąpienie dwustopniowej skali podatkowej nową, czterostopniową skalą, która jest odpowiedzią na silne rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa.

Proponuje się ustanowienie nowej, najniższej stawki podatku w wysokości 15 proc. dla dochód nieprzekraczających rocznie 20 160 zł. Kwota ta odpowiada równowartości dwunastu minimalnych wynagrodzeń za pracę w roku 2014 (1680 zł brutto miesięcznie). Wynagrodzenie w takiej wysokości otrzymuje, według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, ponad 1,3 mln pracujących, co stanowi 13 proc. ogółu zatrudnionych w gospodarce narodowej. Na proponowanym rozwiązaniu skorzystają także osoby otrzymujące świadczenia: przedemerytalne, emerytalne i rentowe oraz zasiłki dla bezrobotnych.

W porównaniu z obowiązującą skalą podatkową, zyskają również podatnicy o wyższych dochodach, ponieważ stawka podatku w wysokości 18 proc. dla dochodów nieprzekraczającego 85 528 zł pozostanie bez zmian. Nie zmieni się także stawka podatku w wysokości 32 proc., z tym że wprowadza się dla tej stawki górną granicę dochodu w wysokości 360 000 zł. W ślad za tą zmianą proponuje się wprowadzenie czwartej stawki

podatku w wysokości 50 proc. dla dochodów przekraczających tę kwotę. Oznacza to, że osoby o dochodach ponad 30 000 złotych miesięcznie, tj. odpowiadających około 18-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 roku, będą płaciły wyższy niż obecnie podatek od dochodów osobistych.

Bez zmian pozostaną wysokość kosztów uzyskania przychodu ze stosunku pracy i stosunków pokrewnych oraz tzw. kwota wolna od podatku w wysokości 3 091 zł, co odpowiada kwocie 556,02 zł zmniejszającej podatek.

Warto podkreślić, że wprowadzenie nowej stawki podatku w wysokości 50 proc. nie będzie wyróżniać Polski na tle innych państw Europy. Średnia najwyższych stawek tego podatku w Unii Europejskiej w 2013 roku wyniosła 38,3 proc. Najwyższa obowiązuje w Szwecji (56,6 proc.), Danii (55,6 proc.), Belgii (53,7 proc.), Portugalii (53 proc.), Hiszpanii i Holandii (w obu krajach po 52 proc.). Proponowana stawka podatku w wysokości 15 proc. także nie wyróżnia się na tle najniższych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej. Stawka w tej wysokości obowiązuje w Chorwacji, Hiszpanii i na Malcie. Niższe stawki obowiązują w Luksemburgu i Niemczech (14 proc.), Grecji (5 proc.) i Francji (5,5 proc.).

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne projektu ustawy

Szacuje się, że proponowane regulacje wpłyną na dochody sektora finansów publicznych w roku 2015 i w latach kolejnych. W pierwszym roku obowiązywania proponowanych przepisów należy spodziewać się spadku dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego o około 10-11 mld zł. Jednak w kolejnych latach nastąpi zwiększenie dochodów, głównie z podatku od towarów i usług. Wzrost ten będzie spowodowany zwiększeniem się popytu wewnętrznego wynikającego z obniżenia podatku dla najuboższych. Nie bez znaczenia jest także przewidywane zmniejszenie wydatków państwa na pomoc socjalną udzielaną osobom o najniższych dochodach. Osoby te będą bowiem dysponowały większymi niż dotychczas dochodami. Tym samym wpłynie to pozytywnie nie tylko na finanse publiczne, ale również na wzrost produkcji, konkurencyjność firm i rynek pracy.

Założenia podstawowych aktów wykonawczych

Uchwalenie projektowanej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie spowoduje konieczności wydania nowych, jak również zmiany istniejących aktów wykonawczych.

Przebieg konsultacji społecznych

Projekt nie był poddany konsultacjom, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Wnioskodawcy oświadczają, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.