



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140 – 104(5)/09

Warszawa, 19 sierpnia 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec obywatelskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych** (druk nr 2000).

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

(-) Donald Tusk

## Stanowisko Rządu

### do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk nr 2000)

#### I. Propozycje zawarte w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Autorzy projektu proponują:

- odliczenie od dochodu w każdym roku kwoty nieprzekraczającej 12 000 zł, jeżeli środki te zostaną przeznaczone na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne podatnika,
- coroczną waloryzację kwoty odliczenia w oparciu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- obowiązek opodatkowania zwrotu kwot zgromadzonych na własnym dobrowolnym zabezpieczeniu emerytalnym i utrata prawa do odliczenia,
- odliczenie nie przysługiwałoby osobom posiadającym indywidualne konto emerytalne,
- wejście w życie ustawy z dniem ogłoszenia.

Uzasadniając swoją propozycję, autorzy wskazują, iż emerytura wypłacana z nowego systemu emerytalnego będzie niższa niż te, które wypłacane są według starych zasad. Dlatego też w ich ocenie „długookresowe, dobrowolne i samodzielne gromadzenie kapitału w dodatkowym filarze emerytalnym zapewni dochody skutecznie uzupełniające świadczenie z części obowiązkowej systemu i jest jedynym sposobem na poprawienie sytuacji, która powstaje po przejściu na emeryturę w nowym systemie”.

Ponadto odwołują się do zaleceń Banku Światowego z 2005 roku, który w dokumencie „Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform” wskazał na konieczność opracowania dwóch dodatkowych filarów systemu emerytalnego, gdyż trzy dotychczasowe filary nie zapewniają skutecznych zabezpieczeń emerytalnych dla jego uczestników.

Wraz z propozycją zmian ustawowych przedstawiono projekt rozporządzenia Ministra Finansów *„w sprawie minimalnych warunków jakie powinna zawierać umowa nabycia dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego, określenia rodzaju instytucji finansowych uprawnionych do przyjmowania wpłat na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne oraz zasad prowadzenia oszczędzania na to zabezpieczenie emerytalne”*.

Powyższe rozporządzenie miałyby stanowić realizację delegacji dla Ministra Finansów zawartej w zmianach do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Do projektu ustawy dołączono ekspertyzy sporządzone przez profesora Tadeusza Szumlicza z Katedry Ubezpieczenia Społecznego Szkoły Głównej Handlowej oraz Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy. Ekspertyzy te uzasadniają konieczność wprowadzenia nowego rozwiązania dotyczącego oszczędzania na cele emerytalne.

W świetle tych opinii obecny kształt konstrukcji III filara ubezpieczeniowego, czyli zwolnienie świadczeń wypłacanych z tytułu oszczędzania emerytalnego, zaburza prawidłowy model opodatkowania dochodów obywateli.

Skutki długookresowe proponowanego rozwiązania wyrażają się w zwiększeniu w przyszłości dochodów budżetu Państwa, harmonizację krajowego rynku kapitałowego oraz łatwość pozyskiwania taniego w obsłudze kredytu z uwagi na możliwość inwestowania oszczędności zgromadzonych w III filarze w papiery dłużne Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast skutki krótkookresowe to zmniejszenie się dochodów budżetu i w konsekwencji zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (udział j.s.t. we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych). Autorzy rozważają możliwość zmniejszenia zadań realizowanych przez j.s.t. na zlecenie Państwa jako formę zniwelowania w części skutków krótkookresowych.

Wskazano również na „nieznaczne skomplikowanie systemu podatkowego przez umieszczenie kolejnej ulgi” ale to mimo wszystko będzie w opinii autorów opłacalne dla dochodów budżetu Państwa. Do rozważenia pozostaje problem terminów rozliczania omawianego odliczenia w okresach miesięcznych, kwartalnych, rocznych.

## **II. Stan prawny**

Przyjęte w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą PIT”, rozwiązania dotyczące zasad gromadzenia środków na cele emerytalne oznaczają:

- w ramach I i II filaru ubezpieczeniowego, tzw. ubezpieczenie obowiązkowe, że odliczeniu od dochodu podlega kwota składek na cele emerytalne podatnika, a opodatkowaniu podlegają świadczenia wypłacane, po upływie okresu przewidzianego w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych,
- w ramach III filaru ubezpieczeniowego, tzw. ubezpieczenia dobrowolne (pracownicze programy emerytalne (PPE), indywidualne konta emerytalne (IKE) oraz umowy zawierane z towarzystwami ubezpieczeniowym (na „życie i dożycie”), że składki są płacone z dochodów po opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, a świadczenia wypłacane po osiągnięciu wieku emerytalnego korzystają ze zwolnienia.

## **III. Ocena projektu**

1. Proponowana nowa forma oszczędzania emerytalnego polegająca na zastosowaniu możliwości odpisania od dochodu w danym roku podatkowym określonej kwoty środków przeznaczonych na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne podatnika nie jest zasadna. Odliczenie bowiem wpływa na zmniejszenie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. W obecnej sytuacji budżetowej skutki przyjęcia takiej propozycji mają istotne znaczenie.

Minister Finansów oszacował ewentualne skutki finansowe proponowanego rozwiązania. Jednakże trafność tych szacunków jest trudna do oceny, z uwagi na brak możliwości określenia na obecnym etapie, o ile wzrośnie zainteresowanie oszczędzaniem na dobrowolne zabezpieczenie emerytalne w wyniku wprowadzenia projektowanej zachęty podatkowej.

Szacunków dokonano przyjmując następujące założenia:

- 1) liczbę osób korzystających ze zwolnienia na poziomie liczby osób posiadających aktywa na kontach IKE, w 2008 r., tj. 853 832 osób. Ubytek dochodów sektora finansów publicznych w 2010 r. wyniósłby:
  - a) **292, 0 mln zł** ( $1\,536,9 \text{ mln zł} \times 19\%$ ) w przypadku rocznego odliczenia w kwocie 1800 zł (150 zł miesięcznie); z tego dla dochodów:
    - budżetu państwa – 150,2 mln zł,
    - budżetu jednostek samorządu terytorialnego -141,8 mln zł,
  - b) **1 946,7 mln zł** ( $10\,246 \text{ mln zł} \times 19\%$ ), w przypadku rocznego odliczenia w kwocie 12 000 zł (1000 zł miesięcznie); z tego dla dochodów:
    - budżetu państwa – 1 001,2 mln zł,
    - budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 945,5 mln zł,
- 2) liczbę osób korzystających ze zwolnienia na poziomie 15% pracujących (1 233 tys. osób). Ubytek dochodów sektora finansów publicznych w 2010 r., wyniósłby:
  - a) **421,7 mln zł** ( $2\,219,4 \text{ mln zł} \times 19\%$ ) w przypadku rocznego odliczenia w kwocie 1800 zł (150 zł miesięcznie); z tego dla dochodów:
    - budżetu państwa – 216,9 mln zł,
    - budżetu jednostek samorządu terytorialnego - 204,8 mln zł,
  - b) **2 811,2 mln zł** ( $14\,796 \text{ mln zł} \times 19\%$ ), w przypadku rocznego odliczenia w kwocie 12 000 zł (1000 zł miesięcznie); z tego dla dochodów:
    - budżetu państwa – 1 445,8 mln zł,
    - budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 1 365,4 mln zł.

Powyższe oszacowano biorąc za podstawę:

- 1) liczbę osób pracujących wg stanu na 31 marca 2009 r. (Biuletyn Statystyczny Nr 4 z 2009 r.),
- 2) liczbę osób posiadających konta IKE – w 2008 r. wg danych KNF (Informacja o rynku IKE za 2008 r.),
- 3) przeciętną stawkę podatku PIT w 2009 r. w wysokości 19%.

Minimalny ubytek dochodów wynosić będzie 292 mln zł, a maksymalny 2 811,2 mln zł. Należy jednak zauważyć, iż skutki proponowanego rozwiązania w dłuższej perspektywie, tj. co najmniej po upływie kilku - kilkunastu lat od wejścia w życie przepisów będą stopniowo niwelowane poprzez opodatkowanie wypłat na rzecz oszczędzającego albo osób uprawnionych w przypadku śmierci oszczędzającego.

Propozycja jest niespójna z zasadami opodatkowania wpłat i wypłat z tzw. III filaru ubezpieczeniowego w obowiązującym systemie podatkowym. Obecny system, jak wspomniano powyżej, zakłada, że składki do III filaru pochodzą ze środków po opodatkowaniu, natomiast zwolnione z opodatkowania są świadczenia wypłacane po zakończeniu okresu oszczędzania. W projekcie zakłada się odwrotne rozwiązanie, tj. wpłacone składki odlicza się od dochodu, a wypłacane świadczenia mają podlegać opodatkowaniu.

2. Wprowadzenie kolejnego odliczenia od podatku komplikuje system podatkowy, gdyż wymaga opracowania przepisów przejściowych, dla osób obecnie oszczędzających na

IKE i PPE. W przypadku bowiem transferu środków zgromadzonych na IKE i PPE do „dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego”, osobom tym powinno się zagwarantować prawo do zwolnienia z opodatkowania tej części świadczeń, które pochodzą z okresu, kiedy oszczędzały w tych formach. To z kolei najprawdopodobniej spowoduje zanik oszczędzania na IKE i ograniczy wpłaty na PPE z uwagi na bardziej atrakcyjną formę, pod względem podatkowym, wpłat na „dobrowolne zabezpieczenie emerytalne”. Dlatego też obecne rozwiązanie dotyczące zwolnienia z opodatkowania wypłaty środków zgromadzonych w III filarze (bez możliwości dokonywania odliczeń zapłaconych na ten cel składek) powinno pozostać bez zmian.

3. Wzrosną koszty obsługi podatku dochodowego; przykładowo wzrośnie liczba podatników samodzielnie składających zeznania podatkowe, które muszą być sprawdzone i wprowadzone do systemu przez pracowników organów podatkowych czy też większe będą nakłady na weryfikację przez organy podatkowe dokumentów dotyczących informacji o wysokości kwot zapłaconych na „dobrowolne zabezpieczenie emerytalne”.
4. Oceniając sytuację osób mogących skorzystać z tej propozycji należy zauważyć, że przesunięcie momentu opodatkowania zgromadzonych środków, tj. z chwilą ich wypłaty, nie gwarantuje zwiększenia zainteresowania podatników tą formą zabezpieczenia na przyszłość. Powodem braku zainteresowania oszczędzaniem w III filarze nie są względy podatkowe lecz kondycja finansowa przeciętnej rodziny, a także nastawienie do systematycznego oszczędzania. Te uwarunkowania nie sprzyjają ponoszeniu dodatkowych, choćby bardzo uzasadnionych, nakładów z dochodów przeznaczonych na bieżącą konsumpcję.

Wysokość odliczenia założona w projekcie powoduje, iż w pełni z dobrodziejstwa tej ulgi będą mogły skorzystać osoby, uzyskujące obecnie wysokie dochody. Tylko takie osoby będą bowiem w stanie, bez uszczerbku dla bieżących potrzeb, dokonywać wpłat odpowiadających przewidywanej kwocie odliczenia. W konsekwencji uregulowania zawarte w projekcie skierowane będą do osób zamożnych, a nie do osób, które (poprzez ulgę podatkową) potrzebują wsparcia ze strony państwa aby zapewnić sobie w przyszłości dodatkowe dochody.

5. Brak uzasadnienia dla wyłączenia z kręgu potencjalnych beneficjentów nowej ulgi osób oszczędzających na IKE. Autorzy projektu nie podali argumentów przemawiających za tym rozwiązaniem.
6. W przypadku części podatników proponowane odliczenie spowodować może, brak możliwości odliczenia od podatku innych ulg (np. składka na ubezpieczenie zdrowotne, ulga na dzieci), gdyż z racji zbyt małego podatku nie znajdą pokrycia w podatku obliczonym od dochodu po pomniejszeniu o omawiane odliczenie.
7. Oceniając projekt pod względem prawnym należy podnieść błędne jego usytuowanie i kolejność proponowanych zmian. Projekt narusza właściwy podział między materią ustawową i delegowaną do aktu wykonawczego (w szczególności odnosi się do materii regulującej zasady prowadzenia dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego oraz minimalnych warunków umowy jego nabycia) W pierwszej kolejności należy bowiem dokonać ustrojowych uregulowań dotyczących zasad oszczędzania na „dobrowolne zabezpieczenie emerytalne”, a zmiany w przepisach podatkowych powinny być zawarte ewentualnie w przepisach dostosowawczych. Przepisy podatkowe nie są bowiem materią właściwą dla regulacji dotyczących dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych. Stąd

zamiast proponowanego „rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnych warunków umowy nabycia dobrowolnego zabezpieczenia emerytalnego”, autorzy projektu powinni przedstawić projekt ustawy o dobrowolnym zabezpieczeniu emerytalnym. Te mankamenty z dużym prawdopodobieństwem dyskwalifikują przedłożony projekt w świetle norm wynikających z przepisów art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Omawiany projekt nie spełnia tych warunków.

Ponadto przyjęte przez projektodawców rozwiązanie budzi również wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie regulacji zawartych w art. 217, w którym stwierdza się, iż nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy.

Projekt wymaga również dopracowania zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej, określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Przykładowo:

- 1) w art. 1 należy dodać odnośnik zawierający dzienniki promulgacyjne zmienianej ustawy (dotyczy to również ustaw przytaczanych w treści projektu),
- 2) zapisy nie odzwierciedlają aktualnego brzmienia ustawy, bowiem w projekcie dodaje się jednostki redakcyjne (ustępy i punkty), które w chwili obecnej już obowiązują.

Natomiast uzasadnienie projektowanego aktu nie spełnia wymogu określonego w art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl którego, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania.

Naruszony jest także przepis art. 34 ust. 2 pkt 5 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.). Stosownie do postanowień w/w przepisu do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno między innymi wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów Rada Ministrów negatywnie ocenia proponowane w projekcie rozwiązania, tym niemniej w dłuższej perspektywie czasowej wskazany będzie powrót do problemu dotyczącego zachęt do dobrowolnych oszczędności emerytalnych.