



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140 – 4(5)/08

Warszawa, 19 marca 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

**o zmianie ustawy o świadczeniach
rodzinnych (druk nr 130).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach
rodzinnych (druk 130)

I. Przedmiot proponowanej regulacji.

Przedmiotem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych jest przyznanie rodzicom dziecka, opiekunowi prawnemu i opiekunowi faktycznemu dziecka świadczenia z tytułu niemożności pełnego lub częściowego wykorzystania odliczenia podatkowego, o którym mowa w art. 27f ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 174, ze zm.).

Świadczenie kierowane więc będzie zarówno do rodzin, które nie mogą skorzystać z ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka jak również do tych rodzin, które będąc podatnikami podatku dochodowego, nie będą mogły skorzystać z pełnej kwoty ulgi.

W przypadku podatników podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenie będzie przysługiwało:

- osobom, które nie będą w stanie skorzystać z pełnej kwoty ulgi, w takim przypadku wysokość świadczenia będzie obliczana jako różnica pomiędzy maksymalną kwotą ulgi, o której mowa w art. 27 f ust. 2 lub ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a kwotą faktycznie odliczoną z tego tytułu,
- osobom, których dochody nie podlegają zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych opodatkowaniu na zasadach ogólnych (tj. osobom prowadzącym działalność gospodarczą opodatkowaną jedną 19% stawką podatkową, opłacającym podatek stosownie do postanowień ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz rolnikom.).

Zakres podmiotowy proponowanego świadczenia jest znacznie szerszy nie tylko z ww. względów. Należy bowiem zauważyć, iż odliczenie podatkowe, o którym mowa w art. 27f ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych adresowane jest do podatników, którzy wychowują własne lub przysposobione dziecko. Projektowane świadczenie ma dotyczyć także osób, które są opiekunami prawnymi lub opiekunami faktycznymi dziecka.

Propozycja ta oznacza, że świadczenie może być kierowane również do rodzin zastępczych, które zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593, ze zm.) otrzymują pomoc pieniężną na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka. Pomoc ta zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 24 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wolna jest od podatku dochodowego od osób fizycznych. Rodziny zastępcze poprzez powołane przepisy korzystają ze wsparcia nie tylko z uwagi na przysługujące im świadczenia, ale także ze względu na zwolnienie przedmiotowe zawarte w przepisach podatkowych.

W przypadku osób, które nie są podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenie będzie wypłacane w wysokości pełnej kwoty odliczenia, o której mowa w art. 27 f ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

II. Ocena.

1. Z uzasadnienia projektu wynika, że świadczenie z tytułu niemożności pełnego lub częściowego wykorzystania odliczenia podatkowego będzie kierowane przede wszystkim do osób najuboższych, których wysokość podatku dochodowego jest niższa niż wprowadzona ulga na dzieci. Jednak projekt ustawy stanowi, że świadczenie otrzymają wszystkie osoby również te, które nie będąc podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych znajdują się w bardzo dobrej sytuacji materialnej. Świadczenie to otrzyma więc np. niepłacący podatku dochodowego od osób fizycznych właściciel kilkuset hektarowego gospodarstwa rolnego, a także rodziny, które zdecydowały się dobrowolnie na przejście na niższy, 19-sto procentowy podatek związany z prowadzoną działalnością gospodarczą. Można założyć, że są to te osoby, które w innym przypadku płaciłyby podatek w oparciu o drugi i trzeci przedział skali podatkowej. W efekcie, projekt kierowany jest z jednej strony do rodzin, które są już adresatami systemu świadczeń rodzinnych, a z drugiej strony – do

tych, które osiągają relatywnie wysokie dochody i korzystają z preferencyjnych rozwiązań podatkowych.

2. W Polsce systemem wsparcia materialnego rodzin utrzymujących dzieci, finansowanym ze środków publicznych, pochodzących z podatków, jest system świadczeń rodzinnych, adresowany do rodzin niezamożnych. W systemie tym, kryterium dochodowe, warunkujące prawo do wsparcia jest ustalone w oparciu o badania prognozy wsparcia dochodowego rodzin przeprowadzane przez Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Kwota kryterium dochodowego wynosi netto (po odliczeniu podatku dochodowego i składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i zdrowotne) 504 zł w przeliczeniu na osobę w rodzinie lub 583 zł na osobę w rodzinie wychowującej dziecko niepełnosprawne. Wszystkie rodziny, których dochody nie przekraczają wymienionego poziomu, niezależnie od źródła ich dochodów (praca najemna, praca na własny rachunek, dochód z gospodarstwa rolnego, świadczenia społeczne) i niezależnie od tego czy płacą podatek dochodowy i w jakiej formie, są uprawnione do otrzymywania świadczeń rodzinnych regulowanych przepisami ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.). Osoby te mają prawo do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami (w tym dodatku z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej), zasiłku pielęgnacyjnego, świadczenia pielęgnacyjnego oraz jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka. Wydatki na świadczenia rodzinne kształtują się na poziomie ok. 9 mld zł rocznie, a przeciętna wartość świadczeń rodzinnych w przeliczeniu na jednego odbiorcę zasiłku rodzinnego wynosi ok. 150 zł miesięcznie. Ponadto osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji materialnej otrzymują świadczenia z pomocy społecznej, dofinansowane również przez budżet państwa (dofinansowanie rządu ponad 0,5 mld zł rocznie – wydatki na gwarantowane zasiłki okresowe).

Wprowadzenie do budżetowego systemu świadczeń rodzinnych, obok dotychczasowego zakresu wsparcia, specjalnego świadczenia o wartości 1145,08 zł rocznie, a 95,42 zł miesięcznie w przeliczeniu na jedno dziecko, przysługującego bez względu na osiągnięty przez osobę uprawnioną dochód, powoduje zaburzenie systemu świadczeń rodzinnych, kierowanych wyłącznie do osób spełniających określone kryterium dochodowe.

Proponowane rozwiązanie komplikuje w dużym stopniu istniejący system świadczeń rodzinnych wprowadzając dodatkowe świadczenie dla rodzin, które opłacają zbyt niski podatek, a więc pośrednio w oparciu o inne kryterium dochodowe niż stosowane w systemie świadczeń rodzinnych.

3. Z ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych korzystają osoby będące podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadach ogólnych, a więc opodatkowanych w relatywnie największym stopniu (według progresywnej skali). Przyjęcie filozofii autorów projektu postulującej przyznawanie specjalnych świadczeń osobom, które z racji niepłacenia podatku dochodowego lub płacenia niższych podatków na cele publiczne nie mają możliwości skorzystania z ulg, rodziłoby konieczność wprowadzenia do systemu prawa świadczeń z tytułu np. niemożności skorzystania z ulgi internetowej, odsetkowej, rehabilitacyjnej, wspólnego rozliczania się czy innej ulgi.
4. Osoby nie płacące podatku dochodowego według zasad ogólnych już z tego tytułu korzystają z relatywnej preferencji. Nie płacą bowiem w ogóle podatku od dochodów osobistych (jak rolnicy), bądź opodatkowani są najniższą, jednolitą stawką (rozliczający się z podatku dochodowego od osób fizycznych w formach zryczałtowanych). Wprowadzenie dla nich świadczenia z tytułu braku możliwości skorzystania z ulgi z tytułu wychowywania dzieci, w tym także przy bardzo wysokich dochodach tych osób, nie jest uzasadnione.
5. Należy także zauważyć, iż dodawany w ustawie o świadczeniach rodzinnych ust. 3 w art. 15d stanowić ma: "jeżeli świadczeniobiorca nie jest płatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymuje świadczenie w wysokości kwoty odliczenia, o której mowa w art. 27f ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych." Stosownie do postanowień art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), płatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. W omawianej normie prawnej projektodawcom chodziło zapewne o podatnika podatku dochodowego.

6. Przyjęcie tej propozycji oznaczać będzie uprzywilejowanie pewnej grupy osób wychowujących dzieci. W przypadku małżeństwa, w którym jeden z małżonków jest podatnikiem podatku dochodowego, a drugi nie podlega opodatkowaniu stosownie do przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, małżonkowie otrzymają podwójne pełne wsparcie, raz w podatku dochodowym i kolejny poprzez proponowane świadczenia. Dodawany ust. 3 nie zawiera bowiem zastrzeżenia, iż świadczenie przysługuje w wysokości różnicy między kwotą świadczenia a kwotą, jaka została wykorzystana przez drugiego małżonka przy rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych.
7. Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych zawiera również liczne błędy np. nie został określony wiek dzieci, na które przysługiwać będzie świadczenie.
8. W celu oceny skutków finansowych wprowadzenia w życie proponowanego projektu ustawy dokonano próby oszacowania liczby dzieci, których wychowanie będzie uprawniało do świadczenia.

Na podstawie obliczeń własnych, przy użyciu danych GUS oszacowano, że populacja dzieci spełniających warunki, o których mowa w art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, może liczyć od 9 do 10 mln, co oznacza, że w 2008 r. szacunkowy skutek finansowy ulgi podatkowej na wychowanie dzieci (w obecnym kształcie) wraz ze skutkiem proponowanego rozwiązania może wynosić od 10,3 mld zł ($9 \text{ mln} \times 1.145,08\text{zł}$) do 11,5 mld zł ($10 \text{ mln} \times 1.145,08\text{zł}$). Zakłada się, że prognozowany skutek odliczeń ww. ulgi w PIT wynosi około 7,1 mld zł. Oznacza to, że wydatki z tytułu proponowanego świadczenia obciążą budżet państwa kwotą od 3,2 mld zł do 4,4 mld zł. Jednocześnie nie można wykluczyć, że skutek finansowy wynikający z ulgi podatkowej z tytułu wychowywania dziecka okaże się znacząco niższy, w związku z czym budżet państwa zostanie w większym stopniu, niż obecnie się to przewiduje, obciążony kosztami realizacji świadczenia.

Kwota ta wynosi więc około połowy obecnych wydatków na świadczenia rodzinne. Zdaniem Rządu, rozwiązaniem bardziej efektywnym z punktu widzenia ograniczania ubóstwa dzieci i rodzin wielodzietnych jest dalsze

rozwijanie systemu świadczeń rodzinnych, poprzez weryfikację progów dochodowych lub wysokości świadczeń wypłacanych w ramach tego systemu. Ponadto należy zauważyć, iż w myśl postanowień 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, ze zm.), do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”.

W uzasadnieniu projektu znajduje się jedynie stwierdzenie, iż "projektowane przepisy spowodują dodatkowe wydatki z budżetu państwa w wysokości ok. 4 mld zł. Kwota ta znajduje pokrycie w spodziewanych dochodach budżetu państwa." - sformułowanie to nie wypełnia dyspozycji powołanego przepisu regulaminu.

III. Wniosek.

Mając na uwadze powyższe, Rząd negatywnie ocenia projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk 130).

130-002