

Jacek Kulicki

## Ocena skutków regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2984)<sup>1</sup>

Impact assessment of rules of the citizens' Bill – the Pension without Tax and Amending of Some other Acts (Sejm's paper no. 2984): In the author's opinion, the proposed exemption from tax health insurance contributions is more favorable to pensioners receiving higher pensions or disability pensions. This is not a proper way to improve the financial situation of pensioners. The changes privilege one group of pensioners, what may be considered as incompatible to the Constitution of the Republic of Poland. The bill is inconsistent with Article 18 of the TFEU regarding amendments to the Act on Personal Income Tax. In the current system of income taxation, the instrument that most completely fulfills the principles of universality, equality and tax justice is the tax-free allowance.

**Keywords:** pension, impact assessment, income tax, bill

**Słowa kluczowe:** emerytura i renty, ocena skutków regulacji, podatek dochodowy, projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. finansów publicznych BAS ■ [jacek.kulicki@sejm.gov.pl](mailto:jacek.kulicki@sejm.gov.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0003-2631-6428>

### Zakres przedmiotowy ustawy

Projektowana ustawa określa zasady zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne osób pobierających emeryturę lub rentę. Wprowadza zmiany w ustawach: o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>2</sup> (art. 2 projektu), o świadczeniach opieki zdrowotnej finan-

<sup>1</sup> Opinia *Ocena skutków regulacji zawartych w obywatelskim projekcie ustawy – Emerytura bez podatku oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2984)* sporządzona 4 grudnia 2018 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE 2609/18.

<sup>2</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1509, ze zm.; dalej: u.p.d.f.

sowanych ze środków publicznych<sup>3</sup> (art. 3 projektu), o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup> (art. 4 projektu).

Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych prowadzą do zwolnienia z podatku dochodowego emerytur i rent finansowanych w ramach krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego. Wolne od podatku dochodowego mają być emerytury i renty wypłacane w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>5</sup>, emerytury i renty funkcjonariuszy służb mundurowych<sup>6</sup>, żołnierzy zawodowych<sup>7</sup>, rolników<sup>8</sup>, emerytury pomostowe<sup>9</sup>, renty strukturalne<sup>10</sup>, socjalne<sup>11</sup> oraz z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych<sup>12</sup> (nowe pkt 2a–2h w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

Nowelizacja ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych polega na wyłączeniu osób pobierających świadczenie emerytalne lub rentowe z podmiotów obowiązanych do opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne (nowy ust. 8a w art. 82 u.ś.o.z.). Projekt zawiera również postanowienie zobowiązujące do pokrycia z budżetu państwa zmniejszonych wpływów ze składki na ubezpieczenie zdrowotne do Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 5 projektu).

Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych dochodów (przychodów) z emerytur i rent i prowadzi do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom i województwom samorządowym) dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych na poziomie 102% kwo-

<sup>3</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1510, ze zm.; dalej: u.ś.o.z.

<sup>4</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1530, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.

<sup>5</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1270, ze zm.

<sup>6</sup> Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. 2018, poz. 132, ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2225, ze zm.

<sup>8</sup> Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2336, ze zm.

<sup>9</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 664, ze zm.

<sup>10</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, t.j. Dz.U. 2018, poz. 872.

<sup>11</sup> Ustawa z 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1340, ze zm.

<sup>12</sup> Ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1376, ze zm.

ty przypadającej tym podmiotom w roku poprzedzającym rok budżetowy (dodanie ust. 2a w art. 4, ust. 2a w art. 5 i ust. 2a w art. 6 u.d.j.s.t.).

Projektowana ustawa miałyby wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 6 projektu).

## **Podmioty, na które oddziałuje akt**

Projekt dotyczy bezpośrednio emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia emerytalne lub rentowe z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego – ok. 8 909 000 osób<sup>13</sup>.

Zmiany ustaw: o podatku dochodowym od osób fizycznych, o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wpływają również na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

## **Celowość wprowadzenia aktu**

Celem projektowanej ustawy jest zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytur i rent wypłacanych w ramach krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego, co ma wpłynąć pozytywnie na sytuację finansową osób pobierających emeryturę lub rentę. Istotą projektowanej ustawy jest więc *de facto* podwyższenie emerytur i rent wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Ministerstwo Obrony Narodowej (MON), Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), poprzez wyłączenie ich (zwolnienie) z zakresu przedmiotowego ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektowanej ustawy nie wskazali mierzalnych efektów wprowadzenia nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiając jedynie obecne regulacje prawne dotyczące opodatkowania i „oskładkowania” emerytur i rent w Polsce, wyliczenie obciążeń daninowych (podatek dochodowy i składka na ubezpieczenie zdrowotne) emerytur i rent, strukturę wysokości emerytur i rent

<sup>13</sup> Dane GUS wg stanu na koniec 2016 r. Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, Warszawa 2017, s. 23, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/emerytury-i-renty-w-2016-r-,10,8.html> [dostęp 21 listopada 2018 r.].

wypłacanych z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego (przede wszystkim przez ZUS i KRUS) oraz regulacje dotyczące opodatkowania emerytur i rent w niektórych państwach członkowskich UE (Węgry, Litwa, Bułgaria).

W uzasadnieniu projektu wskazano również na zmniejszenie dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (ok. 15 mld zł) oraz przychodów NFZ (ok. 20 mld zł) w przypadku zwolnienia emerytur i rent z podatku dochodowego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jednocześnie wnioskodawcy zaznaczają, że – w związku ze zwolnieniem emerytur i rent z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne – wzrosną wpływy do budżetu państwa z podatku od towarów i usług (nie podają jednak kwoty dodatkowych wpływów z tego tytułu).

Wnioskodawcy podkreślają również, że projektowana ustawa wpłynie pozytywnie na sytuację budżetów jednostek samorządu terytorialnego, bowiem wprowadza mechanizm zapewniający „jednostkom samorządu terytorialnego wpływy z podatku od osób fizycznych na poziomie 102% z roku poprzedzającego” (uzasadnienie projektu, s. 6).

### **Planowane środki (narzędzia i działania) realizacji celów**

Środkiem do realizacji zakładanego celu – podniesienia wysokości wypłacanych świadczeń emerytalnych i rentowych z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego i tym samym poprawy sytuacji finansowej emerytów i rencistów – jest zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (w zakresie zwolnienia emerytur i rent z podatku dochodowego) oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (w zakresie zwolnienia emerytur i rent ze składki na ubezpieczenie zdrowotne).

### **Ocena kosztów i korzyści**

Oceniając koszty i korzyści projektowanej ustawy, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na trzy aspekty proponowanych zmian: po pierwsze – uwarunkowania społeczne, po drugie – prawne, przede wszystkim konstytucyjne i traktatowe aspekty wprowadzanych zmian, po trzecie – konsekwencje finansowe projektowanych zwolnień i systemu „rekompensat” budżetowych dla sektora finansów publicznych.

### **Společne aspekty projektowanych zmian**

W uzasadnieniu projektu jego autorzy wskazują, że przyjęcie proponowanych rozwiązań: *wpłynie pozytywnie na sytuację finansową osób pobierających emerytury i renty* (uzasadnienie, s. 5), bowiem: *spowoduje, że emeryci i renciści będą otrzymywać świadczenia w wysokości emerytur/rent w kwocie brutto* (uzasadnienie, s. 2).

Obecnie przy świadczeniu brutto 1000 zł miesięcznie wysokość świadczenia netto wynosi 853,84 zł, dla świadczenia 1500 zł brutto – 1257,59 zł, dla świadczenia 2000 zł – 1661,34 zł, dla świadczenia 2500 zł – 2065,09 zł, zaś dla świadczenia brutto 3000 zł – 2468,84 zł (wyliczenia wnioskodawców, uzasadnienie, s. 2).

Autorzy projektu odwołują się również do dokumentu *ZUS Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2018 r.*<sup>14</sup> i wskazują, że: *blisko połowa osób pobierających emerytury z ZUS otrzymuje świadczenia niższe niż wynosi płaca minimalna*<sup>15</sup> oraz zwiększyła się liczba osób, które pobierają emerytury w wysokości do 500,00 zł (wzrost rok do roku o 76,5%); (uzasadnienie, s. 3)<sup>16</sup>.

Wnioskodawcy wskazują również, że przeciętna miesięczna emerytura w marcu 2018 r. wynosiła: w przypadku mężczyzn – 2672,51 zł, zaś kobiet – 1609,65 zł brutto, natomiast najniższa emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz renta rodzinna wynosiły – 1029,80 zł, renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 772,35 zł, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową oraz renta rodzinna wypadkowa – 1235,76 zł, a renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową – 926,82 zł (uzasadnienie, s. 3).

Wobec podniesionych przez wnioskodawców w uzasadnieniu projektu argumentów należy przedstawić następujące zastrzeżenia.

- Wnioskodawcy skupiają się na danych dotyczących emerytur i rent wypłacanych przez ZUS i KRUS. Projektowana ustawa dotyczy jednak również emerytur i rent „mundurowych”, wypłacanych przez właściwe, inne niż ZUS i KRUS, organy emerytalne<sup>17</sup>. Biorąc pod uwagę dane za 2016 r.<sup>18</sup>, nie można

<sup>14</sup> [Http://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/struktura-wysokosci-emerytur-i-rent](http://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne/struktura-wysokosci-emerytur-i-rent) [dostęp 21 listopada 2018 r.].

<sup>15</sup> Obecnie (od 1 stycznia 2018 r.) płaca minimalna wynosi 2100 zł brutto (Dz.U. 2017, poz. 1747). Od 1 stycznia 2019 r. płaca minimalna ma wynosić 2250 zł brutto (Dz.U. 2018, poz. 1794). W latach 2016–2017 płaca minimalna wynosiła, odpowiednio, 1850 zł, dla pierwszego roku zatrudnienia – 1480 zł (Dz.U. 2015, poz. 1385) i 2000 zł (Dz.U. 2016, poz. 1456).

<sup>16</sup> Obecnie emerytury w tej wysokości stanowią 0,4% wszystkich emerytur.

<sup>17</sup> W przypadku emerytur wojskowych właściwym organem emerytalnym jest dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 10 lutego 2012 r., Dz.U. poz. 194, ze zm.), w przypadku emerytur funkcjonariuszy Służby Więziennej właściwym organem emerytalnym jest dyrektor Biura Emerytalnego Służby Więziennej (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 2 października 2018 r., Dz.U. poz. 1957), zaś w przypadku emerytur policjantów – dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA (§ 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 października 2004 r., t.j. Dz.U. 2015, poz. 1148, ze zm.).

<sup>18</sup> Rok, za który są pełne dane statystyczne dotyczące sytuacji emerytów i rencistów w Polsce. Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit.

więc pominać faktu, że o ile przeciętna miesięczna emerytura z ZUS wyniosła 2131,70 zł brutto<sup>19</sup>, zaś z KRUS – 1210,30 zł brutto<sup>20</sup>, o tyle przeciętna miesięczna emerytura wypłacana ze środków Ministerstwa Sprawiedliwości wyniosła w 2016 r. 3719,34 zł brutto, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – 3570,55 zł brutto, zaś Ministerstwa Obrony Narodowej – 3431,76 zł brutto<sup>21</sup>. Argument, który podnoszą wnioskodawcy dotyczący wysokości emerytur i rent, nie może być odnoszony więc do emerytur i rent służb mundurowych i ich rodzin (wojska, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej).

- Najniższe emerytury i renty – nieprzekraczające 8000 zł rocznie brutto (ok. 666,66 zł miesięcznie) – nie są opodatkowane podatkiem dochodowym, z uwagi na konstrukcję skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 27 ust. 1a pkt 1 u.p.d.f. kwotę podatku zmniejsza się w przypadku dochodów (podstawy opodatkowania) nieprzekraczających 8000 zł o 1440 zł, co powoduje, że na podatniku nie ciąży zobowiązanie podatkowe, jeżeli jego roczne dochody nie przekroczyły 8000 zł. Gdy dochody mieściły się w przedziale powyżej 8000 zł do 13 000 zł kwota odliczenia od podatku ulega proporcjonalnemu obniżeniu do kwoty 556,02 zł przy dochodach powyżej 13 000 zł do 85 528 zł (art. 27 ust. 1a pkt 2 i 3 u.p.d.f.). Oznacza to, że zwolnienie od podatku dochodowego emerytur i rent nie przyniesie realnej poprawy sytuacji finansowej emerytom i rencistom, których emerytura (renta) nie przekracza 666,66 zł miesięcznie brutto (całkowite zwolnienie z podatku). W przypadku emerytur i rent mieszczących się w przedziale powyżej 666,66 zł miesięcznie (8000 zł rocznie) do 1083,33 zł miesięcznie brutto (13 000 zł rocznie) korzyści podatkowe z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego emerytury i renty będą niewielkie (np. dla dochodów 13 000 zł rocznie wyniosą 809 zł<sup>22</sup>, a więc 67,42 miesięcznie). Pamiętać przy tym należy, że obecnie (po waloryzacji z marca 2018 r.) emerytury i renty z ZUS w najniższej wysokości, a więc poniżej 13 000 zł rocznie otrzymuje 538,9 tys. osób<sup>23</sup>. Większy wpływ na poprawę sytuacji finansowej emerytów i rencistów

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>22</sup> Różnica pomiędzy kwotą obciążenia z tytułu podatku i składkami na NFZ przed zwolnieniem z podatku dochodowego, a składkami na NFZ po zwolnieniu emerytury lub renty z podatku dochodowego.

<sup>23</sup> Zob. *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2018 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS, Warszawa 2018, s. 4.

otrzymujących najniższe emerytury i renty będzie miało natomiast zwolnienie tych świadczeń ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, która obecnie częściowo odliczana jest od podatku dochodowego. I tak, przy emeryturze (rencie) rocznej 13 000 zł dodatkowy zysk emeryta (rencisty) wyniesie 1170 zł, a więc 97,5 zł miesięcznie.

- Proponowane przez wnioskodawców zwolnienie z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytur i rent przyniesie większe korzyści osobom otrzymującym wyższe emerytury lub renty. W przypadku emerytur (rent) do 8000 zł rocznie (666,66 zł miesięcznie) korzyść emeryta (rencisty) wyniesie do 720 zł rocznie (do 60 zł miesięcznie), tj. 9% emerytury lub renty brutto<sup>24</sup>. W przypadku emerytur (rent) w kwocie 13 000 zł rocznie (1083,33 zł miesięcznie) korzyść wyniesie 1946 zł rocznie (162,16 zł miesięcznie)<sup>25</sup>, tj. 14,97% emerytury (renty) brutto. W przypadku emerytur (rent) w kwocie 24 000 zł rocznie (2000 zł miesięcznie)<sup>26</sup> korzyść wyniesie 4064 zł rocznie (338,67 zł miesięcznie)<sup>27</sup>, tj. 16,93% emerytury (renty) brutto. W przypadku emerytur (rent) w kwocie 40 800 zł rocznie (3400 zł miesięcznie)<sup>28</sup> korzyść wyniesie 7298 zł rocznie (608,16 zł miesięcznie)<sup>29</sup>, tj. 17,89% emerytury (renty) brutto. W przypadku emerytur (rent) w kwocie 14 400 zł rocznie (1200 zł miesięcznie)<sup>30</sup> korzyść wyniesie 2216 zł rocznie (184,66 zł miesięcznie)<sup>31</sup>, tj. 15,39% emerytury (renty) brutto.
- Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na jedną osobę w 2016 r. w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów nie różnił się zasadniczo od przeciętnego dochodu na jedną osobę w zbiorowości wszystkich gospodarstw domowych w Polsce (1424,83 zł miesięcznie wobec 1425,75 zł miesięcznie). Co istotne, w gospodarstwach domowych emerytów dochód ten był wyższy

<sup>24</sup> Jest to kwota należnej składki na ubezpieczenie zdrowotne, bowiem dochody do 8000 zł korzystają ze zwolnienia z podatku dochodowego (art. 27 ust. 1 i ust. 1a pkt 1 u.p.d.f.).

<sup>25</sup>  $13\,000 \times 18\% - 556,02 - (13\,000 \times 7,75\%) + (13\,000 \times 9\%)$ . Stawka podatku – 18% minus kwota zmniejszająca podatek, 7,75% – stawka składki na ubezpieczenie zdrowotne odliczanej od podatku, 9% – stawka składki na ubezpieczenie zdrowotne należnej od ubezpieczonego.

<sup>26</sup> Kwota zbliżona do przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego przez ZUS w 2016 r. Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit., s. 32.

<sup>27</sup>  $24\,000 \times 18\% - 556,02 - (24\,000 \times 7,75\%) + (24\,000 \times 9\%)$ .

<sup>28</sup> Kwota zbliżona do przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego przez MON, MS i MSWiA w 2016 r. Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit., s. 32.

<sup>29</sup>  $40\,800 \times 18\% - 556,02 - (40\,800 \times 7,75\%) + (40\,800 \times 9\%)$ .

<sup>30</sup> Kwota zbliżona do przeciętnego świadczenia emerytalno-rentowego wypłacanego przez KRUS w 2016 r. Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit., s. 32.

<sup>31</sup>  $14\,400 \times 18\% - 556,02 - (14\,400 \times 7,75\%) + (14\,400 \times 9\%)$ .

i wynosił 1490,51 zł miesięcznie, zaś w gospodarstwach rencistów znacznie niższy i wynosił 1111,91 zł miesięcznie<sup>32</sup>. Warto również w tym kontekście zauważyć, że 26,2% gospodarstw domowych emerytów oceniało swoją sytuację materialną jako bardzo dobrą lub raczej dobrą, 58,9% jako przeciętną, zaś 14,9% jako złą lub raczej złą, co stanowi poprawę w stosunku do 2015 r. Ocena ta nie różniła się od oceny ogółu polskich gospodarstw domowych. Znacznie gorzej o swojej sytuacji materialnej wypowiedzieli się renciści, aż 32,2% gospodarstw domowych rencistów oceniało swoją sytuację materialną jako złą lub raczej złą, zaś tylko 13% jako bardzo dobrą lub raczej dobrą<sup>33</sup>.

- Mając na względzie wcześniejsze argumenty, należy stwierdzić, że zwolnienie z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne emerytur i rent nie przyniesie radykalnej (znaczącej) poprawy sytuacji materialnej gospodarstwom domowym emerytów i rencistów otrzymujących najniższe emerytury (renty). Przyczyni się do jeszcze głębszej polaryzacji dochodów emerytów (rencistów) otrzymujących najniższe świadczenia i tych o przeciętnych i ponadprzeciętnych emeryturach (rentach), co ze społecznego punktu widzenia może rodzić napięcia. Wprowadzenie w obecnym systemie opodatkowania dochodów ludności zwolnienia wszystkich emerytur i rent wypłacanych z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego (bez względu na ich wysokość) nie zlikwiduje problemu niskich świadczeń emerytalno-rentowych w Polsce, bowiem ich przyczyną nie są rozwiązania podatkowe, a obowiązujący system ubezpieczeń społecznych, problemy demograficzne, a także problemy rynku pracy. Zysk emeryta (rencisty) otrzymującego najniższe świadczenie (ok. 13 000 zł rocznie) wyniesie nieco ponad 160 zł miesięcznie, podczas gdy zysk osoby otrzymującej przeciętne świadczenie emerytalno-rentowe z ZUS (ok. 24 000 zł rocznie) prawie 340 zł miesięcznie, zaś emeryta (rencisty) otrzymującego przeciętne świadczenie z MON, MSWiA lub MS (ponad 40 000 zł rocznie) ponad 600 zł miesięcznie.

Jak wynika z dotychczasowej analizy, chociaż wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu odwołują się do sytuacji emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia emerytalno-rentowe, projektowana ustawa w niewielkim stopniu poprawi sytuację finansową tej grupy osób, znacznie bardziej podnosząc realny dochód emerytów i rencistów o najwyższych dochodach.

### **Prawne aspekty projektowanych zmian**

Jak wynika z dotychczasowej analizy projektowanych zmian, prowadzą one do kilku zjawisk wymienionych poniżej.

<sup>32</sup> Zob. GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit., s. 34.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 37.



- Uprzywilejowania emerytów i rencistów względem osób osiągających dochody z innych źródeł przychodów (np. z pracy najemnej), przy czym uprzywilejowanie to odnosi się zarówno do emerytów i rencistów uzyskujących przychody wyłącznie z emerytury (renty), jak również z innych źródeł, opodatkowane według skali podatkowej z art. 27 u.p.d.f.

W pierwszym przypadku uprzywilejowanie to ma charakter bezpośredni, bowiem projekt wprost zwalnia z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie zdrowotne dochody (przychody) z emerytur i rent, bez względu na wysokość emerytury (renty), podczas gdy dochody z innych źródeł przychodów uzyskiwane w podobnej wysokości nie będą korzystały z takiej preferencji.

W drugim przypadku uprzywilejowanie to ma charakter pośredni, bowiem zwolnienie emerytury i renty z podatku dochodowego prowadzi – w sytuacji, gdy emeryt (rencista) osiąga dochody (przychody) również z innych źródeł, opodatkowane na podstawie skali podatkowej z art. 27 u.p.d.f. – do obniżenia realnego poziomu opodatkowania dochodów ze źródeł przychodów nieobjętych zwolnieniem. Wynika to z zasady łączenia dla celów podatkowych dochodów ze wszystkich źródeł przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym, nie zwolnionych z tego podatku (art. 9 ust. 1a u.p.d.f.). Wyłączenie (zwolnienie) z opodatkowania części osiągniętych przez podatnika dochodów, w tym przypadku z emerytury lub renty, prowadzi do obniżenia podstawy opodatkowania i obniżenia realnego poziomu opodatkowania dochodów ze źródeł przychodów niepodlegających zwolnieniu w stosunku do sytuacji, w której opodatkowaniu podlegałyby wszystkie dochody podatnika (również z emerytury lub renty).

Z dwóch podatników osiągających dochody w takiej samej wysokości z dwóch różnych źródeł przychodów (jeden z emerytury i praw autorskich, drugi z pracy najemnej i praw autorskich) w korzystniejszej sytuacji pozostawałby emeryt, którego emerytura nie byłaby brana do obliczenia podatku należnego od dochodu z praw autorskich, niż pracownik najemny, którego wynagrodzenie z pracy byłoby brane pod uwagę przy obliczeniu podatku należnego od dochodu z praw autorskich (dochody z tych źródeł są łączone i opodatkowane wspólnie, co podnosi realną stawkę podatku dochodowego należnego od podatnika).

- Uprzywilejowania emerytów i rencistów otrzymujących emerytury (renty) z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego względem emerytów (rencistów) otrzymujących emerytury (renty) z zagranicy. Te ostatnie nie będą zwolnione z podatku. Obowiązek zapłaty podatku ciążyć będzie przy tym zarówno na obywatelu polskim otrzymującym świadczenie z zagranicy, jak i obywatelu innego państwa, w tym innego państwa członkowskiego UE, o ile będzie on podlegał nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu (art. 3 ust. 1 u.p.d.f.).
- Uprzywilejowania emerytów i rencistów otrzymujących emerytury (renty) z tzw. I filaru względem emerytur kapitałowych (z II i III filaru). Te ostatnie nie korzystają ze zwolnienia z podatku dochodowego.

- Pogłębienia nierówności finansowych pomiędzy emerytami i rencistami korzystającymi ze zwolnienia, bowiem osoby osiągające wyższe emerytury wskutek zwolnienia uzyskują dodatkowe świadczenie z uwagi na zwolnienie daninowe nieproporcjonalnie wyższe niż osoby o niskich emeryturach (rentach).
- Uprzywilejowania emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe z ZUS, KRUS, MON, MS i MSWiA względem sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku, otrzymujących uposażenie na zasadach określonych dla sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku<sup>34</sup>, które nie będzie zwolnione z podatku dochodowego.

Z konstytucyjnego zakresu władztwa podatkowego państwa, wyrażonego przede wszystkim w art. 84 i 217 Konstytucji RP, wynika jednoznacznie, że ustawa zasadnicza pozostawia ustawodawcy: *daleko idące uprawnienia do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego*<sup>35</sup>. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w licznych swoich wyrokach, ustawodawca ma w tym zakresie daleko posuniętą: *swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa; ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym*<sup>36</sup>. Konstytucja nie zawiera przy tym żadnych bezpośrednich postanowień dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych, choć pośrednio granice opodatkowania wyprowadzane są przez doktrynę i orzecznictwo konstytucyjne z istoty praw i wolności konstytucyjnych, m.in. wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 Konstytucji) czy też zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), jak również zasady proporcjonalności (art. 2 Konstytucji), która chroni podatników przed nadmiernym fiskalizmem<sup>37</sup>. Po części granice opodatkowania wyprowadzić można także z zasad sprawiedliwości i równości<sup>38</sup>. Niemniej są to w znacznej mierze granice uznaniowe, w żaden sposób nie wymuszające na władzy ustawodawczej wprowadzenia konkretnego systemu podatkowego czy też ograniczające tę władzę w zakresie kształtowania systemu podatkowego poprzez wyznaczenie konkretnych granic opodatkowania, możliwości

<sup>34</sup> Zob. art. 100 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 23, ze zm.) oraz art. 127 § 1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1767, ze zm.).

<sup>35</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK-A ZU 2013, nr 6, poz. 80.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 19 lipca 2007 r., sygn. akt K 11/06, OTK-A ZU 2007, nr 7, poz. 81.

<sup>37</sup> Zob. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK-A ZU 2013, nr 6, poz. 80, a także A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 92–106.

<sup>38</sup> Zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny*, op. cit., s. 80–92.

nakładania nowych ciężarów daninowych bądź wymuszania konkretnych rozwiązań (unormowań), np. w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych, rodzin, przedsiębiorstw. Konstytucja zawiera w tym zakresie jedynie ogólne dyrektywy kierunkowe (por. np. art. 18 i 71 Konstytucji)<sup>39</sup>. Podobnie odczytywać należy regulacje konstytucyjne odnoszące się do osób niezdolnych do pracy ze względu na chorobę i inwalidztwo (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz pomocy władz publicznych w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji).

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu obowiązku podatkowego obejmuje określenie wszystkich elementów konstrukcyjnych podatku, w tym również ulg i zwolnień podatkowych (przedmiotowych i podmiotowych). Jak jednak zaznacza TK w swoim orzecznictwie, dopuszczalność: *ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być zawsze rozważana w kategoriach art. 2 Konstytucji tzn. przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej*<sup>40</sup>. Wszelkie wyjątki powinny służyć realizacji polityki państwa, zarówno gospodarczej, jak i społecznej, dla których „wytyczne” programowe wynikają z postanowień Konstytucji.

Należy też mieć na uwadze konstytucyjną zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która rozumiana jest jako: *identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej*<sup>41</sup>, oraz pozostająca z nią w nierozdzielalnym związku zasadę sprawiedliwości podatkowej, wprowadzaną z art. 2 Konstytucji.

Oczywiście, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny: *nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP*<sup>42</sup>. Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione, a więc znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>43</sup>:

- powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów,
- muszą mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, a więc w tym

<sup>39</sup> Por. L. Garlicki, Komentarz do art. 18 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02, OTK-A ZU 2002, nr 6, poz. 83.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 29 marca 2012 r., sygn. akt K 27/08, OTK-A ZU 2012, nr 3, poz. 27.

<sup>42</sup> Np. wyrok TK z 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 34.

<sup>43</sup> Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 6

wypadku chodzi o porównanie wagi interesu emerytów i rencistów otrzymujących świadczenia emerytalno-rentowe z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego oraz pozostałych grup podatników obowiązanych do opłacania podatku dochodowego od osób fizycznych, np. pracowników,

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a więc w tym wypadku emerytów i rencistów i pozostałych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości podatkowej, co oznacza, że różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości.

Mając na względzie przedstawione argumenty, należy uznać, że zaproponowane w projekcie zwolnienie emerytur i rent wypłacanych z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego może być uznane – biorąc pod uwagę obecny system opodatkowania dochodów osób fizycznych – za niezgodne z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania (art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji).

Rozważenie zwolnienia z podatku dochodowego (również ze składek na ubezpieczenie zdrowotne) emerytur i rent możliwe byłoby w przypadku kompleksowej reformy systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych<sup>44</sup>, przy czym pod uwagę należałoby wziąć wówczas również przeprowadzone od 1 stycznia 1992 r. „ubruttowanie” emerytur i rent w związku z wprowadzeniem powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych (zob. art. 55 u.p.d.f.). W obecnym systemie podatkowym instrumentem realizującym najlepiej zasady równości, powszechności i sprawiedliwości podatkowej jest kwota wolna od podatku, której obecna konstrukcja umożliwia wyłączenie z opodatkowania dochodów nieprzekraczających 8000 zł rocznie oraz istotne obniżenie ciężaru podatkowego dla dochodów nieprzekraczających 13 000 zł rocznie, a więc w wysokości porównywalnej z minimalną emeryturą i rentą. Co istotne, wysokość kwoty zmniejszającej podatek podlega corocznej weryfikacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który zobowiązany jest przedłożyć Radzie Ministrów informację o wynikach dokonanej weryfikacji oraz – w przypadku istotnego wzrostu kwoty minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa, ustalonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych – propozycję zmiany kwoty zmniejszającej podatek (art. 27 ust. 1c i 1d u.p.d.f.).

<sup>44</sup> Szerzej zob. *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Warszawa 2016, oraz J. Kulicki, *Władztwo podatkowe państwa i samorządu terytorialnego w zakresie podatków dochodowych – model scentralizowany czy zdecentralizowany?*, „Studia BAS” 2018, nr 2(54) [Wybrane zagadnienia reformy opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych w Polsce, red. J. Kulicki].

Na zakończenie tej części opinii należy również zaznaczyć, że projekt w zakresie zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny z art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>45</sup>.

Ponadto w art. 4 projektu, wprowadzając zmiany do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nowe jednostki redakcyjne (ustępy) w art. 4, art. 5 i art. 6 u.d.j.s.t. zostały podzielone na dwie części, oznaczone również jako ustępy, co jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej określonymi w rozdziale 7 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).

### **Konsekwencje projektowanych zmian dla finansów publicznych**

Przyjęcie projektowanych rozwiązań wiązać się będzie z negatywnymi następstwami dla budżetu państwa zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków. Projekt wprowadza bowiem nie tylko zwolnienie z podatku dochodowego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne emerytur i rent wypłacanych z krajowego systemu zabezpieczenia emerytalno-rentowego, ale również nakłada na państwo obowiązek pokrycia (refundacji) z budżetu państwa:

- zmniejszonych wpływów NFZ z tytułu zwolnienia emerytur i rent z ubezpieczenia zdrowotnego (art. 5 projektu),
- zmniejszonych wpływów budżetów samorządowych z podatku dochodowego od osób fizycznych w związku ze zwolnieniem z tego podatku emerytur i rent.

Nakazuje również zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom i województwom samorządowym) dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych na poziomie 102% kwoty przypadającej tym podmiotom w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Przyjmując, że liczba emerytów i rencistów pobierających emerytury i renty z ZUS, KRUS, MON, MS, MSWiA wynosiła na koniec 2016 r. – 8909 tys., zaś łączna kwota świadczeń emerytalno-rentowych podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym wyniosła w 2016 r. – 204 000 mln zł<sup>46</sup>:

<sup>45</sup> Zob. opinię Biura Analiz Sejmowych BAS-WASiE-WAPM 2507/2018 z 26 października 2018 r. (druk sejmowy nr 2984/VIII kad.).

<sup>46</sup> Dane Ministerstwa Finansów. Zob. *Informację dotyczącą rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2016 r.*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2017, s. 9, <https://www.finanse.mf.gov.pl/pit/statystyki> [dostęp: 21 listopada 2018 r.]. Według danych GUS łączna kwota świadczeń emerytalno-rentowych wyniosła w 2016 r. – 210 094,8 mln zł. Zob. *Emerytury i renty w 2016 r.*, op. cit., s. 9. Różnica pomiędzy danymi Ministerstwa Finansów i GUS wynika m.in. z faktu, że część

- ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych wyniesie – 15 965,5 mln zł<sup>47</sup>, w tym<sup>48</sup>:
  - budżet państwa – 8035,7 mln zł,
  - budżety samorządowe – 7920,8 mln zł,
- ubytek przychodów NFZ – 18 360 mln zł (204 000 mln × 9%),
- koszty pokrycia ubytku przychodów NFZ z budżetu państwa – 18 360 mln zł (art. 5 projektu),
- koszty pokrycia ubytków dochodów jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa – 7920,8 mln zł (art. 4 projektu),
- koszty waloryzacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego z podatku dochodowego od osób fizycznych (102% dochodów z roku poprzedniego) – 158,4 mln zł (2% z kwoty 7920,8 mln zł)
- łączne skutki (w zakresie dochodów i wydatków) dla budżetu państwa zwolnienia emerytur i rent z podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne – (-34 474,9 mln zł)<sup>49</sup> (po zaokrągleniu),
- dodatkowe wpływy z podatku od towarów i usług – 7894,9 mln zł [(15 965,5 mln<sup>50</sup> + 18 360 mln zł<sup>51</sup>) × 23%]<sup>52</sup>,
- dodatkowe wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych – 261,1 mln zł<sup>53</sup>, w tym<sup>54</sup>:

świadczeń emerytalno-rentowych zwolniona jest z podatku dochodowego (art. 21 ust. 1 u.p.d.f.).

<sup>47</sup> 204 000 mln × 18% – (556,02 × 8 909 000) – (204 000 mln × 7,75%).

<sup>48</sup> Udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniósł za 2016 r. – 49,64%. Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 5 (druk nr 1588).

<sup>49</sup> 8035,7 mln zł + 7920,8 mln zł + 18 360 mln zł + 158,4 mln zł.

<sup>50</sup> Zysk emerytów i rencistów z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego.

<sup>51</sup> Zysk emerytów i rencistów z tytułu zwolnienia z ubezpieczenia zdrowotnego.

<sup>52</sup> Przy założeniu, że wszystkie dodatkowe środki finansowe uzyskane przez emerytów i rencistów z tytułu zwolnienia z podatku dochodowego i ubezpieczenia społecznego zostaną przeznaczone przez nich na konsumpcję, a zakupy opodatkowane będą stawką podstawową – 23%, liczoną rachunkiem „od sta”, co jest najkorzystniejszym wariantem dla budżetu państwa.

<sup>53</sup> Podstawa opodatkowania – 26 430,6 mln zł (34 325,5 mln – 7894,9 mln). Przyjęta zyskowność – 5,2% (jak dla przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 10 pracowników); zob. *Bilansowe wyniki podmiotów gospodarczych za 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018, s. 4, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/> [dostęp: 21 listopada 2018 r.]. Stawka podatku – 19% (art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

<sup>54</sup> Udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób prawnych wyniósł za 2016 r. – 22,86%. Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu*

- budżet państwa – 201,4 mln zł,
- budżety samorządowe – 59,7 mln zł,
- skutki przyjętych rozwiązań dla:
  - budżetu państwa – (-26 378,6 mln zł)<sup>55</sup>,
  - budżetów jednostek samorządu terytorialnego – (+218,1 mln zł)<sup>56</sup>,
  - przychodów NFZ – 0 (ubytek przychodów w związku ze zwolnieniem emerytur i rent z ubezpieczenia zdrowotnego zostanie zrekompensovany wpłatą z budżetu państwa).

### Podsumowanie – ogólna ocena projektu

Projektowana ustawa, wprowadzając zwolnienie emerytur i rent, wypłacanych w ramach krajowego systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego, z podatku dochodowego oraz ubezpieczenia zdrowotnego, nie realizuje głównego jej celu – poprawy sytuacji finansowej emerytów i rencistów otrzymujących najniższe emerytury lub renty. Proponowane rozwiązania prowadzą do jeszcze głębszej polaryzacji dochodów emerytów (rencistów) otrzymujących najniższe świadczenia i tych o przeciętnych i ponadprzeciętnych emeryturach (rentach), co ze społecznego punktu widzenia może rodzić napięcia. Wprowadzają również nierówność pomiędzy osoby uzyskujące przychody z emerytur i rent oraz pozostałych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, których dochody opodatkowane są na zasadach ogólnych.

Wprowadzenie projektowanych zmian spowoduje negatywne konsekwencje dla budżetu państwa w kwocie ok. 26 mld zł, na co składa się utrata dochodów z podatku dochodowego oraz wydatki na rekompensatę utraconych wpływów Narodowemu Funduszowi Zdrowia i jednostkom samorządu terytorialnego. Negatywnych finansowych konsekwencji proponowanego zwolnienia nie zrekompensują ewentualne dodatkowe dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (wyniosą one maksymalnie 7,9 mld zł wobec 34,5 mld zł ubytków w dochodach z podatku dochodowego i wydatków rekompensacyjnych dla NFZ i jednostek samorządu terytorialnego).

Nie negując faktu istnienia niskich świadczeń emerytalno-rentowych dla dużej części emerytów i rencistów, należy podkreślić, że wprowadzenie projektowanych zwolnień możliwe będzie do rozważenia przy zmianie systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych. W obecnym systemie instrumentem

---

*państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 6 (druk nr 1588).

<sup>55</sup> 34 474,9 mln zł – 7894,9 mln zł – 201,4 mln zł.

<sup>56</sup> 158,4 mln zł + 59,7 mln zł.

realizującym najpełniej zasady powszechności, równości i sprawiedliwości podatkowej jest kwota wolna od podatku.

## Bibliografia

*Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Warszawa 2016.

Garlicki L., Komentarz do art. 18 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

GUS, *Bilansowe wyniki podmiotów gospodarczych za 2017 r.*, Warszawa 2018.

GUS, *Emerytury i renty w 2016 r.*, Warszawa 2017.

Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.

Kulicki J., *Władztwo podatkowe państwa i samorządu terytorialnego w zakresie podatków dochodowych – model scentralizowany czy zdecentralizowany?*, „Studia BAS” 2018, nr 2(54), <https://doi.org/10.31268/studiabas.2018.05>.

*Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2018 r.*, Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS, Warszawa 2018.

„Studia BAS” 2018, nr 2(54) [Wybrane zagadnienia reformy opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych w Polsce, red. J. Kulicki].