

Warszawa, 16 sierpnia 2002 r.

**Informacja na temat skutków finansowych projektów nowelizacji ustaw podatkowych zawartych w drukach nr 757 i 759 oraz projektu ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (druk 758)**

**W druku 757** (projekcie nowelizującym ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, fizycznych i o zryczałtowanym podatku od osób fizycznych) przewiduje się odroczenie płatności podatku nazwane umownie "kredytem podatkowym". Skutków budżetowych proponowanych zmian w uzasadnieniu do projektu nie określono - z uwagi na brak danych co do ilości podmiotów, które skorzystają z projektowanego zwolnienia. Potencjalne skutki proponowanych rozwiązań faktycznie są trudne do określenia - również w płaszczyźnie gospodarczej. Proponowane regulacje skierowane są do przedsiębiorców małych i podejmujących działalność gospodarczą po raz pierwszy (lub po dłuższym okresie nieprowadzenia działalności<sup>1</sup>). Pozostaje otwartym pytanie (na które trudno odpowiedzieć bez odpowiednich badań) na ile potencjalny przedsiębiorca bez doświadczenia (lub ze złymi doświadczeniami - bo o tym może świadczyć zaniechanie w przeszłości działalności gospodarczej) będzie skłonny skorzystać ze zwolnienia, które wiąże się z ograniczeniem przez pięć lat swobody decydowania o istotnych czynnikach kosztotwórczych (warunek utrzymania zatrudnienia na poziomie minimum 5 osób)

---

<sup>1</sup> Zob. w omawianym druku art. 1 pkt 2 – w zakresie dot. ust. 7a, art. 3 – w zakresie dot. ust. 6.

lub którego utrata – sankcjonowana od pewnego momentu koniecznością uiszczenia odsetek za zwłokę - może wynikać z przyczyn od przedsiębiorcy niezależnych (np. upadłości spowodowanej pogorszeniem sytuacji gospodarczej). Należy też zauważyć, że potencjalne skutki finansowe tych regulacji dla budżetu nie ograniczają się tylko do czasowego przesunięcia dochodów, ale w warunkach niedoboru środków obejmują również koszty pozyskania środków alternatywnych, a w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych – również utratę części dochodów wynikającą z obniżenia stawki podatku w latach przyszłych<sup>2</sup>.

**W druku 758** (projekcie ustawy o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców oraz o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) zaproponowano radykalne oddłużenie przedsiębiorstw w zakresie należności publicznoprawnych (znanych i ujawnionych dobrowolnie przez przedsiębiorcę), z czym wiąże się konieczność wniesienia opłaty restrukturyzacyjnej. Dla pozostałych przedsiębiorców przewidziano tzw. premię podatkową (możliwość zaliczenia w koszty uzyskania przychodu należności nieściągalnych oraz rezerw utworzonych na te należności, na zasadach określonych w projekcie). Zaproponowano również zmiany w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy mające na celu sanację Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Proponowane regulacje – zgodnie z uzasadnieniem – przyniosą według projektodawcy dodatkowe wpływy z tytułu opłaty restrukturyzacyjnej w wysokości około 1,9 mld zł. Ponieważ umorzeniu podlegają mają należności publicznoprawne w kwocie 12,4 mld zł wynika stąd, że wpływy z tytułu opłaty restrukturyzacyjnej obliczono przy zastosowaniu najwyższej (z pewnym zaokrągleniem), 15 – procentowej stawki opłaty restrukturyzacyjnej – tymczasem projekt (zob. art. 20 ust. 1) przewiduje również w odniesieniu do niektórych przedsiębiorstw naliczanie opłaty według stawki dziesięciokrotnie niższej (być może przewiduje się tu pewien margines związany ze zgłaszaniem do restrukturyzacji należności nieujawnionych). Należy też zauważyć, że umorzenie (12,4 mld zł) obejmie zdecydowaną większość zaległości (na koniec I kwartału wg uzasadnienia szacuje się zaległości podatkowe na 13,7 mld

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. (Dz.U.z 2000 r. Nr 54 poz. 654 z późn. zm.) stawka podatku ulegnie obniżeniu z 28% podstawy opodatkowania w 2002 r., do 24% w 2003 r. i 22% od 2004 r.

zł). W 2001 r. według NIK<sup>3</sup> egzekucją administracyjną prowadzoną przez organy skarbowe objęto zaległości podatkowe stanowiące dochody budżetu państwa w kwocie około 6,4 mld zł, z czego wyegzekwowano kwotę 2,2 mld zł (34,5% zaległości objętych egzekucją). Przedstawiony szacunek sugeruje natomiast, że wszystkie restrukturyzowane należności będą w 100% nieściągalne (nie uwzględniono bowiem ubytku dochodów z tytułu zaniechania egzekucji), co wobec braku szerszej informacji na ten temat w uzasadnieniu może budzić wątpliwości.

Skutki wprowadzenia „premii podatkowej” w uzasadnieniu obliczono na 1 mld zł (ubytek dochodów). Restrukturyzacja zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, oraz składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych ma spowodować dodatkowe wpływy na kwotę 1,7 mld zł (od zaległości w kwocie ok. 11 mld zł). Tu również aktualna jest uwaga, że planowane wpływy z tytułu opłaty restrukturyzacyjnej w odniesieniu do kwoty umarżanej przewyższają maksymalną 15-procentową stawkę opłaty.

**W druku 759** (projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych) przewidziano m.in.:

- wyłączenia z katalogu przychodów - w przypadku banków - wartości zamienionych na akcje (udziały) wierzytelności z tytułu pożyczek (kredytów) udzielonych przedsiębiorcom realizującym program restrukturyzacji, na które uprzednio utworzono rezerwy zaliczone do kosztów uzyskania przychodów,
- wyłączenie z katalogu przychodów kwot stanowiących równowartość umorzonych zobowiązań (w tym z tytułu pożyczek i kredytów) jeśli umorzenie jest związane z realizacją programu restrukturyzacji,
- korzystniejszego dla banków określenia zasad tworzenia rezerw na należności wątpliwe lub stracone i zaliczania ich do kosztów uzyskania przychodów w przypadku podmiotów objętych programem restrukturyzacji, co ma stanowić bodziec do większego zaangażowania banków w procesy restrukturyzacyjne,
- umożliwienia bankom odpisania od podstawy opodatkowania 20% kwoty kredytów (pożyczek) umorzonych w związku z programami restrukturyzacji,

---

<sup>3</sup> Zob. NIK, Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r., tom I str. 59.

zakwalifikowanych do kredytów (pożyczek) straconych i zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów.

Ubytek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oszacowano w uzasadnieniu na około 300 mln zł. Obejmują one skutki:

- zwiększenia kosztów uzyskania przychodów w związku z możliwością zaliczenia do nich rezerw utworzonych na należności stracone oraz zwiększenia podstawy tworzenia rezerw na należności wątpliwe, a także umorzeń kredytów restrukturyzowanym przedsiębiorstwom;
- możliwości odpisania 20% umorzonego kredytu od podstawy opodatkowania.

Efekty gospodarcze wskazywane w uzasadnieniach do omawianych druków to głównie pozytywny wpływ na rynek pracy (wszystkie trzy projekty) oraz konkurencyjność na rynku zewnętrznym (druk 758 i 759) i wewnętrznym (wszystkie projekty). Jeśli idzie o ocenę efektów gospodarczych, główną niewiadomą jest zachowanie adresatów ustawy, których decyzje uzależnione są od szerokiego otoczenia gospodarczego (nie tylko kwestii podatkowych). Kluczową kwestią są nie tylko skutki doraźne, ale przede wszystkim długofalowe (odpowiedź na pytanie, czy w związku z realizacją programu nastąpi trwała poprawa gospodarowania w restrukturyzowanych firmach, czy też jedynie krótkotrwała poprawa ich kondycji finansowej w związku z uzyskaniem pomocy zewnętrznej)<sup>4</sup>.

Sporządził: Paweł Zołoteński

---

<sup>4</sup> Wśród komentarzy prasowych na temat omawianych projektów, zarówno ze strony ekonomistów, jak i – rzadziej – adresatów proponowanych rozwiązań pojawiają się akcenty sceptyczne. Zob. K. Rybiński, Więcej państwa w gospodarce, Rzeczpospolita z 17 lipca 2002, J. Winiecki, Optymistycznie donikąd, Rzeczpospolita z 10 sierpnia 2002 r., G.J. Leśniak, Pomoże czy zaszkodzi, Rzeczpospolita z 24 lipca 2002, J. Bielecki, P. Blajer, B. Cieszewska, G. Leśniak, D. Walewska, Przemyślenia do pakietu, Rzeczpospolita z 25 lipca 2002 roku.