



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Wybrane uwagi do ustawy
o zmianie ustawy
o podatku dochodowym
od osób fizycznych, ustawy
o podatku dochodowym
od osób prawnych
oraz niektórych
innych ustaw
(druk senacki nr 506)

Opinie
i ekspertyzy

OE-372

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2021

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Dorota Rutkowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
październik 2021

Wybrane uwagi do ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 506)

Wstęp

W przestrzeni publicznej przedstawianych jest wiele uwag dotyczących założeń ustaw realizujących podatkowy program „Polski Ład”. Najczęściej postulowane jest wprowadzanie zmian z dużą rozważą, oznaczającą między innymi rozłożenie w czasie prac legislacyjnych. Podzielając ten pogląd oraz wiele innych uwag, jako prawnik zajmujący się problematyką ubezpieczeń społecznych, w tym również daninami publicznymi związanymi z pracą, w niniejszym opracowaniu postanowiłem naświetlić wątki, które w mojej opinii nie zostały dostatecznie omówione. Za takowe uznałem następujące skutki wejścia w życie przepisów w obecnej formie (tj. aktualnej na dzień 1 października 2021 r.):

1. Nasilenie się zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia wśród zarabiających najmniej;
2. Nieadekwatność zasad ustalania składki zdrowotnej przedsiębiorców;
3. Nieefektywność zachęty do kontynuacji zatrudnienia przez seniorów;
4. Nieskuteczność mechanizmów ograniczających szarą strefę w zatrudnieniu.

Przedstawiona w opracowaniu krytyka prowadzona jest z perspektywy nauk prawnych i opiera się na weryfikacji celów deklarowanych w projekcie ustawy z rozwiązaniami przyjętymi przez Sejm. Celem opracowania nie jest zatem kwestionowanie obranych w procesie politycznym kierunków rozwiązań, ale ocena skuteczności proponowanych przepisów oraz wskazanie konsekwencji, które nie zostały podniesione przez projektodawców.

Punktem odniesienia przedstawionych wątpliwości są następujące stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu ustawy:

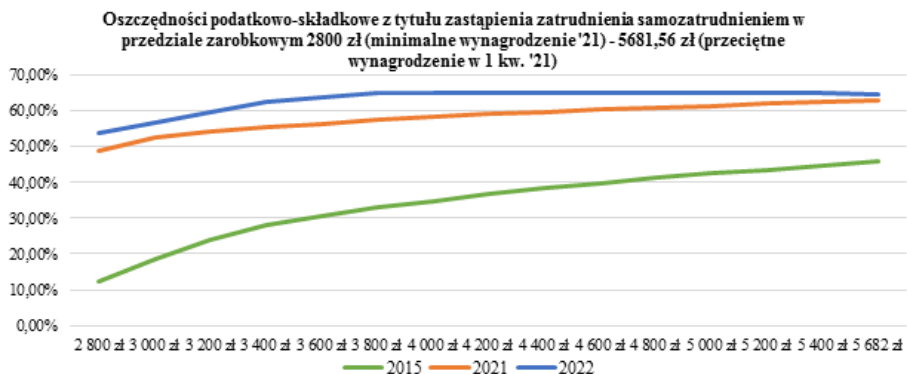
- „Podatkowy restart gospodarki to również zmiana nastawienia systemu podatkowego do przedsiębiorcy, zarówno małego, jak i większego oraz wsparcie inwestycji.” (s. 1);
- „Podatki powinny być sprawiedliwie rozłożone i jak najprostsze w rozliczeniu dla wszystkich podatników.” (s. 1);
- „Na pakiet rozwiązań restartowych składa się, obok regulacji o charakterze preferencji podatkowych, również szereg działań uszczelniających system.” (s. 1);
- „W projekcie proponuje się rozwiązania dotyczące nielegalnego zatrudniania pracowników, tj. zatrudniania „na czarno” oraz nieujawniania części wynagrodzenia.” (s.114).

1. Nasilenie się zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia wśród zarabiających najmniej

Jeszcze w 2017 r. zastępowanie zatrudnienia działalnością gospodarczą było wysoce opłacalne przy przychodzie przekraczającym ówczesne przeciętne wynagrodzenie. Niezamierzonym efektem zmian wprowadzanych od tego czasu jest pojawienie się problemu wypychania/wychodzenia na działalność gospodarczą osób o najniższych zarobkach.¹ Fikcyjne samozatrudnienie zwłaszcza wśród najmniej zarabiających prowadzi do ograniczania ochrony ubezpieczeniowej oraz zmniejszania pewności zatrudnienia. Niekorzystnie wpływa także na innowacyjność i produktywność gospodarki, obniżając wreszcie przychody publiczne. Fikcyjne samozatrudnienie jest zatem zaprzeczeniem dobrze pojętej przedsiębiorczości.

Nieumiejętne wprowadzanie preferencji podatkowo-składkowych, dostępnych niezależnie od rzeczywistie podejmowanego ryzyka, umożliwia znaczne oszczędności podatkowo-składkowe.

1 Przed tą datą taki proceder względem najmniej zarabiających mógł być opłacalny jedynie w ciągu 2 pierwszych lat współpracy. Obecnie preferencje kończą się po pięciu i pół roku i powracają na trzy lata w cyklach pięcioletnich.



Źródło: obliczenia własne²

Na wykresie przedstawiono oszczędności w zakresie danin publicznych, które w okresie sześcioletnim średniorocznie osiągną strony stosunku pracy, jeżeli zastąpią zatrudnienie samozatrudnieniem. Porównano w ten sposób trzy stany prawne tj. sprzed kilku lat (2015), obecny (2021) oraz projektowany w ustawie (2022). W przedstawionym przedziale osób zarabiających między aktualnym minimalnym wynagrodzeniem (2800 zł), a wynagrodzeniem przeciętnym (5681,56 zł) wejście w życie ustawy spowoduje, że potencjalne oszczędności na daninach publicznych we wskazanym przedziale zarobkowym wzrosną przeciętnie o 8,6%. Wobec tego zamiast deklarowanego w uzasadnieniu ustawy „uszczelniania systemu”, można spodziewać się nasilenia zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia.

Za przyrost oszczędności podatkowo-składkowych z tytułu rezygnacji z etatu na rzecz samozatrudnienia odpowiadają zmiany w składce zdrowotnej dla przedsiębiorców (zamiast kwoty „ryczałtowej – w 2021 r. 381,81 zł podstawą wymiaru składki ma być dochód).

Rekomendacje: rezygnacja ze zmian w składce zdrowotnej dla przedsiębiorców o przychodach nieprzekraczających przeciętnego wynagrodzenia. Ta zmiana dla wskazanych danych spowodowałaby nawet minimalny spadek korzyści z tytułu rezygnacji z etatu na rzecz samozatrudnienia (- 1%). Przedsiębiorcy – podobnie jak inni ubezpieczeni utraciliby również prawo do odliczenia od PIT składki zdrowotnej,

2 Do obliczeń przyjęto, że samozatrudniony korzysta z każdej preferencji składkowej, ale opłaca dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Nie rozlicza się wspólnie z małżonkiem, a także nie korzysta z ulg na dzieci. Przyjęto niskie koszty uzyskania przychodu na poziomie 20% przychodu tj. odpowiadające kosztom właściwym działalności wykonywanej osobiście, zaś dane o minimalnym i przeciętnym wynagrodzeniu przyjęto na rok 2021.

ale byłyby to kompensowane kwotą zmniejszającą podatek (liczoną od 30 000 zł). Po rezygnacji ze zmian w składce zdrowotnej, efekt fiskalny po wprowadzeniu Polskiego Ładu dla przedsiębiorców z 20-procentowymi kosztami uzyskania przychodów byłby neutralny do przychodu nieprzekraczającego 3 tysiące zł i dodatni dla podatników o przychodach powyżej tej kwoty.

2. Nieadekwatność zasad ustalania składki zdrowotnej przedsiębiorców

(Projektowany art. 81 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³, dalej: ustawa zdrowotna)

Finansowanie opieki zdrowotnej w Polsce odbywa się z wykorzystaniem metody ubezpieczeniowej. Podmioty narażone na ryzyko utraty zdrowia, utrzymujące się z osobiście wykonywanej pracy, partycypują w utrzymaniu systemu w stopniu uzależnionym od wartości tej pracy. Obecnie składka zdrowotna dla każdego ubezpieczonego stanowi 9% podstawy jej wymiaru. Dla osób zatrudnionych składka jest ustalana od przychodu (pomniejszonego o wartość składek na ubezpieczenia społeczne), ponieważ jest on w całości efektem ich osobistej pracy. Zamiast mechanizmu wyselekcjonowania w przychodach przedsiębiorstwa wartości pracy osobiście świadczonej przez przedsiębiorcę, przed ponad dwiema dekadami ustawodawca zdecydował, że podstawą wymiaru składki dla każdego prowadzącego pozarolniczą działalność (między innymi: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, wspólnicy niektórych spółek – np. jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, artyści, przedstawiciele wolnych zawodów) oraz dla współpracującego z taką osobą jest kwota stanowiąca 75% przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale poprzedniego roku (formalnie można dobrowolnie zadeklarować kwotę wyższą). Obecne rozwiązanie jest krytykowane zarówno z perspektywy przedsiębiorców o niewielkich przychodach, jak również tych, którzy osiągają przychody dalece wyższe niż przeciętne - każdy płaci identyczną składkę. Poszukując alternatywy dla tego nieidealnego modelu, ustawodawca zdecydował się na zaproponowanie rozwiązania jeszcze dalszego od ideału: oparcia podstawy wymiaru składki zdrowotnej przedsiębiorcy na zróżnicowanych podstawach, w tym w większości przypadków na dochodzie. Dochód

3 Art. 15 pkt 6 opinowanej ustawy.

z prowadzenia działalności gospodarczej stanowi różnicę między przychodami ze wszystkich źródeł, a kosztami uzyskania tegoż przychodu. Jedynie w przypadku samozatrudnionych świadczących usługi przy niskim udziale kosztów własnych, kwota dochodu koresponduje z wartością pracy świadczonej osobiście przez przedsiębiorcę.

Spójność aksjologiczna norm nie jest tylko postulatem akademików, ale ma ścisły związek z postrzeganiem funkcjonujących rozwiązań jako sprawiedliwych, logicznych, zaś bez takiej spójności system prawny staje się zbiorem przypadkowych przepisów. Po zmianach, obecna 9-procentowa składka zdrowotna liczona dla każdego prowadzącego działalność pozarolniczą, zostanie zastąpiona przez konglomerat przepisów, zgodnie z którymi:

- a) prowadzący pozarolniczą działalność będący osobą fizyczną (niebędący twórcą bądź artystą ani akcjonariuszem prostej spółki akcyjnej, którego wkładem do spółki jest świadczona praca), rozliczający PIT za pomocą skali podatkowej zapłaci 9-procentową składkę zdrowotną liczoną od dochodu - nie mniejszą niż 9% wynagrodzenia minimalnego, bez ograniczenia podstawy wymiaru;
- b) prowadzący pozarolniczą działalność będący osobą fizyczną (niebędący twórcą bądź artystą ani akcjonariuszem prostej spółki akcyjnej, którego wkładem do spółki jest świadczona praca), rozliczający PIT za pomocą stawki liniowej zapłaci 4,9-procentową składkę zdrowotną liczoną od dochodu - nie mniejszą niż 9% wynagrodzenia minimalnego, bez ograniczenia podstawy wymiaru;
- c) niektórzy wspólnicy spółek (np. jednoosobowej z o.o.) podlegający z tego tytułu ubezpieczeniu zdrowotnemu, twórcy bądź artyści, akcjonariusze prostej spółki akcyjnej, których wkładem do spółki jest świadczona praca, a także współpracownicy osób prowadzących pozarolniczą działalność, zapłacą 9-procentową składkę zdrowotną obliczaną zawsze od przeciętnego wynagrodzenia;
- d) prowadzący pozarolniczą działalność będący osobą fizyczną (niebędący twórcą bądź artystą ani akcjonariuszem prostej spółki akcyjnej, którego wkładem do spółki jest świadczona praca), stosujący opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, zapłaci 9-procentową składkę zdrowotną obliczaną od podstawy wymiaru stanowiącej uzależniony od przychodu odsetek przeciętnego wynagrodzenia: 60% dla przychodu nieprzekraczającego 60 tys. zł; 100% dla przychodu nieprzekraczającego 300 tys. zł; 180% powyżej tej kwoty. Składka ma być nie mniejsza niż 9% wynagrodzenia minimalnego, bez ograniczenia podstawy wymiaru.

Wprowadzenie do systemu tak licznych rozwiązań w zakresie składki zdrowotnej osób prowadzących pozarolniczą działalność jest przede wszystkim równoznaczne z wielością opcji optymalizacyjnych. Najmniej korzystna – 9-procentowa składka płacona od dochodów będzie możliwa do zredukowania poprzez zmianę formy opodatkowania. Zmiana formy stawki podatku na liniową stanie się opłacalna przy miesięcznym przychodzie z działalności gospodarczej wynoszącym niecałe 15 tys. zł i 20-procentowych kosztach uzyskania przychodu.⁴ Jeżeli podatnik będzie w stanie ustalić swoje przychody oraz oszacować koszty ich uzyskania do 20 lutego danego roku podatkowego, to świadomie będzie w stanie zoptymalizować również koszt składki zdrowotnej. W swoistej pułapce podatkowej znajdują się firmy, które na początku roku nie przewidzą swojej sytuacji finansowej. Nie zawsze będzie się ona wiązała z rozwojem firmy, ponieważ może dotyczyć np. przychodu wynikającego z konieczności sprzedaży środków trwałych. W ten sposób np. konieczność odsprzedania auta czy specjalistycznej maszyny istotnie zwiększy koszt składki zdrowotnej. Z radykalną redukcją składki zdrowotnej będzie wiązała się zmiana formy prowadzonej działalności np. na jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, a celowość takiej zmiany będzie wzrastać wraz ze skalą prowadzonej działalności. Po zmianach, do unikania wysokich składek zdrowotnych w większym stopniu będą wykorzystywane również przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Osoba prowadząca w Polsce działalność gospodarczą będzie podlegała ustawodawstwu państwa, w którym jednocześnie wykonuje pracę najemną. Równoległe zatrudnienie za granicą sprawi, że bez zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej możliwe będzie uniknięcie opłacania składki zdrowotnej (i składek na ubezpieczenia społeczne), jeżeli ubezpieczeni uznają któryś z zagranicznych systemów za korzystniejszy.

Podmioty regularnie osiągające wysokie dochody z pewnością skorzystają z wymienionych możliwości redukcji najmniej korzystnej formy oskładkowania, co ograniczy spodziewane wpływy z tytułu zwiększenia składki zdrowotnej. Najwyższe składki zdrowotne będą płacili przedsiębiorcy, którzy nie będą w stanie zaplanować swoich przychodów oraz kosztów ich uzyskania.

Poza opisanym głównym mankamentem, należy również zasygnalizować:

4 Obliczenia dla założeń opisanych w punkcie pierwszym opinii.

- nadmierne skomplikowanie procesu ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej:
 - składka zdrowotna przedsiębiorcy nie będzie stała, co jest skutkiem wprowadzenia nie tylko miesięcznej, ale również rocznej podstawy jej wymiaru. Będzie mogła wystąpić konieczność zwrotu jej części (ust. 2i), co będzie miało miejsce zwłaszcza w przypadku osiągania nieregularnych przychodów (jeżeli przedsiębiorca nie otrzymuje przychodów w cyklu miesięcznym – np. architekt realizujący duże projekty – oprócz dotychczasowych minimalnych składek będzie musiał zapłacić dużą składkę w miesiącach uzyskania przychodu) czy sprzedaży środków stałych;
 - zwrot składki zdrowotnej będzie możliwy jedynie w przypadku złożenia odpowiedniego wniosku do ZUS do końca maja (ust. 2n), zaś wniosek złożony po tym terminie ZUS pozostawi bez rozpoznania (ust. 2o). Zwrot składki może natomiast nastąpić do końca lipca roku następnego po opłaceniu składki, a zatem składka zapłacona ponad roczny wymiar będzie nieodpłatnie w dyspozycji organów od 1 roku i 7 miesięcy do 7 miesięcy;
 - dochód przedsiębiorcy na potrzeby ustalenia ulgi „mały ZUS+” (art. 18c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) będzie ustalany w inny sposób (art. 18c ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) aniżeli dochód na potrzeby obliczenia składki zdrowotnej. Jeżeli dochód przedsiębiorcy przekroczy 120% przeciętnego wynagrodzenia, składka na ubezpieczenia społeczne będzie w praktyce ryczałtowa (formalnie deklarowana). W przypadku składki zdrowotnej – odwrotnie. Niskie dochody będą wiązały się z podstawą ryczałtowaną (w wysokości minimalnego wynagrodzenia), zaś wyższe z ustalaniem składki od dochodu;
- niedoskonałość projektowanych przepisów w kontekście ustalania podstawy wymiaru składki wspólnika jednoosobowej spółki z o.o. Intencją projektodawcy było zapewne ustalenie podstawy wymiaru w przypadku takich osób od kwoty przeciętnego wynagrodzenia (projektowany art. 81 ust. 2za ustawy zdrowotnej), jednak nie wynika to z przepisów. Zastosowanie do takiej osoby znajdzie ust. 2 wskazanego przepisu, ponieważ wspólnik jednoosobowej spółki z o.o. jest jedną z osób prowadzących działalność pozarolniczą, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i opłaca podatek dochodowy na zasadzie art. 27 ustawy o PIT (skala podatkowa). Jednocześnie nie osiąga dochodu z działalności gospodarczej, ponieważ taki dochód osiąga spółka opodatkowana CIT, a zatem podstawa wymiaru składki zdrowotnej albo nie jest możliwa

do ustalenia (pogląd mec. Przemysława Hinca, wyrażony dla portalu „prawo.pl” na potrzeby artykułu z dnia 25 sierpnia 2021 r.) albo – jeżeli przyjmie się, że dochód z działalności gospodarczej takiej osoby wynosi 0 zł - jest równa minimalnemu wynagrodzeniu (projektowany art. 81 ust. 2b i 2d ustawy zdrowotnej);

- wysoka składka zdrowotna dla osób współpracujących. Na tle rozwiązań i możliwości obniżenia składki zdrowotnej przedsiębiorców, podwyższona o 1/3 względem dzisiejszej składki zdrowotna dla współpracowników może być postrzegana jako zbyt wysoka, co może prowadzić do niezgłaszania najbliższych do ubezpieczeń z tego tytułu – zwłaszcza, jeżeli zgłoszenie takiej osoby do ubezpieczenia zdrowotnego nie wiąże się z dodatkowym kosztem. Długofalową konsekwencją takiego zjawiska będzie brak rozbudowy osobistych uprawnień niedoszłego współpracownika i utrwalanie zależności ekonomicznej od osoby prowadzącej pozarolniczą działalność.

Wnioski: Wobec powyższego największym mankamentem proponowanego rozwiązania jest ustalanie składki w oparciu o nieograniczony dochód, który wzrasta wraz ze spadkiem udziału w strumieniu przychodów wartości pracy samego właściciela. Jednocześnie mnogość zasad ustalania składki zdrowotnej dla prowadzących pozarolniczą działalność będzie skłaniała do poszukiwań strategii optymalizacyjnych. W sposób niewspółmierny do korzyści zostanie zmieniony sposób rozliczania składek, a planowanie tego elementu dla przedsiębiorców będzie wiązało się z koniecznością korzystania z profesjonalnych doradców. W ten sposób różnie będą traktowani ubezpieczeni o podobnych dochodach, z których jedni będą w stanie oszacować z wyprzedzeniem swoje przychody i ich koszty, zaś drudzy nie. Nowe przepisy dla tych drugich mogą się stać swoistą pułapką prawną, wiążącą się z przypadkowymi kosztami fiskalnymi.

Wartością systemu prawa jest również jego przejrzystość, a zatem wiele zaproponowanych zasad ustalania podstawy wymiaru składki prowadzących pozarolniczą działalność i skompilowane sposoby ich ustalania powinny być zastąpione prostszym rozwiązaniem.

Uwzględniając problemy przedstawione w niniejszym punkcie opinii, jak również zastrzeżenia wyrażone w punkcie pierwszym, należy rozważyć wprowadzenie poprawek do przepisów, które uproszczą zmiany, a jednocześnie zrealizują cel, jakim jest pozyskanie nowych środków dla systemu ochrony zdrowia.

Rekomendacje: Spośród proponowanych przez Sejm rozwiązań, powyższy cel najlepiej realizują zmiany projektowane dla stosujących opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów

ewidencjonowanych. Wskazanie progów przychodowych powiązanych z podstawami wymiaru składki stanowiącymi odsetek przeciętnego wynagrodzenia dla każdego prowadzącego pozarolniczą działalność mogłoby zostać zastosowane dla wszystkich prowadzących pozarolniczą działalność.

W ten sposób dotychczasowy sposób ustalania składki zdrowotnej (9% z 75% przeciętnego wynagrodzenia) nie powinien się zmienić dla współpracujących czy twórców i artystów oraz pozostałych prowadzących pozarolniczą działalność, których przychód z tej działalności liczony od początku roku nie przekracza 100% rocznego przeciętnego wynagrodzenia. Po przekroczeniu tego progu składka zdrowotna może być obliczana w następujący sposób:

przychód osiągnięty od początku roku	podstawa wymiaru od miesiąca przekroczenia przychodu
do 125% rocznego przeciętnego wynagrodzenia	100% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia
do 150% rocznego przeciętnego wynagrodzenia	125% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia
do 175% rocznego przeciętnego wynagrodzenia	150% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia
Powyżej 175% rocznego przeciętnego wynagrodzenia	175% miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia

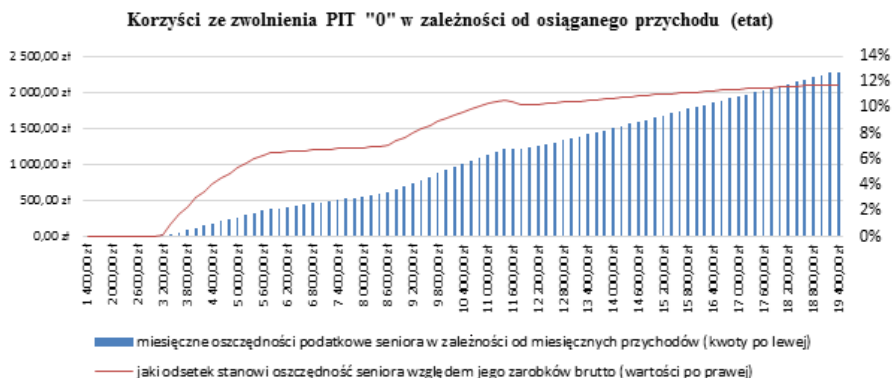
Z perspektywy ubezpieczonych zaproponowana metoda pozwoliłaby uniknąć obliczania składki w ujęciu miesięcznym i rocznym, a tym samym nieodpłatnego „kredytowania” fiskusa. Byłaby także czytelna i możliwa do ustalenia w klarowny sposób. Jej maksymalna stawka ograniczałaby również zainteresowanie optymalizacją kosztu składki zdrowotnej. Metoda mogłaby być zastosowana również dla wspólników spółek opodatkowanych CIT. Wówczas należałoby odnosić się nie do przychodu prowadzącego działalność, ale do przychodu spółki. Z perspektywy ustawodawcy byłaby większą gwarancją zwiększenia przychodów fiskalnych.

3. Nieefektywność zachęty do kontynuacji zatrudnienia przez seniorów

Konieczność poszukiwania rozwiązań zachęcających seniorów do dłuższej pracy nasiliła się po obniżeniu wieku emerytalnego w 2017 r. Należy jednak zastrzec, że żadna zachęta nie zniweluje konieczności podniesienia w przyszłości wieku emerytalnego.

Na ostatnim etapie prac w Sejmie została dodana poprawka wprowadzająca „PIT-0 dla seniora” (art. 21 ust. 1 pkt 154 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁵, dalej: ustawa PIT) tj. zwalniająca od podatku dochodowego przychody do kwoty 85 528 zł (dotychczasowy próg II stawki podatkowej) m.in. ze stosunku pracy seniorów, którzy mimo nabycia uprawnień do świadczeń, odłożą w czasie „otrzymywanie” emerytury lub renty rodzinnej z FUS, KRUS lub systemów zaopatrzenia społecznego.

Przepis jest prostą kopią dotychczasowego „PIT zerowy dla młodych” (ustawa stosuje ten mechanizm też do innych grup: rodziców czworga dzieci oraz powracających zza granicy), jednak w odróżnieniu od pierwowzoru, zwolnienie dla seniorów ma również osiągnąć efekt behawioralny polegający na odkładaniu momentu przejścia na emeryturę (por. wystąpienie w tej sprawie ministra H. Kowalczyka). Szczegółowe wyliczenia pokazują jednak, że taki efekt nie zostanie osiągnięty:



Źródło: obliczenia własne

⁵ Art. 1 pkt 13 opiniowanej ustawy.

- zwolnienie nie przyniesie żadnego efektu dla pracowników o najmniejszych przychodach ze względu na wprowadzenie wysokiej kwoty zmniejszającej podatek. Korzyści będą narastały wraz ze wzrostem wynagrodzenia – najszybciej wśród seniorów, których dochody przekraczają II próg podatkowy;
- pewny jest ubytek wpływów podatkowych od osób, które nie planują szybkiego przejścia na emeryturę (np. sędziowie, pracownicy naukowi, osoby obawiające się o brak możliwości powrotu do pracy po ustaniu zatrudnienia). Dla takich osób zwolnienie będzie nieoczekiwanym „prezenterem” (taki postulat nie zaistniał w debacie publicznej);
- zwolnienie nie spowoduje odkładania w czasie pobierania świadczeń emerytalno-rentowych (i uposażeń sędziowskich), ponieważ korzyści skumulują się u osiągniętych najwyższe wynagrodzenia, lecz nawet u takich osób wartość zwolnienia będzie stanowiła 5%, 9% i 11% dla zarabiających odpowiednio 5 tys. zł, 10 tys. zł i 15 tys. zł miesięcznie. Zwolnienie może przynieść pożądany efekt behawioralny tylko u seniorów, których stopa zastąpienia (stosunek pierwszej emerytury do ostatniego wynagrodzenia) będzie zbliżona do wymienionych wartości procentowych.

Wnioski: Pewne są zarówno koszty wprowadzenia zwolnienia w odniesieniu do seniorów, którzy i tak planowali dłuższą aktywność, jak i niezauważalny (czy raczej: żaden) postulowany efekt dla pozostałych seniorów, którzy nadal będą preferowali albo łączenie zarobkowania z pobieraniem emerytury albo samo pobieranie emerytury.

Wydłużanie aktywności zawodowej seniorów wymaga opracowania od podstaw strategii niwelującej działanie czynników zniechęcających do kontynuowania pracy (np. niski wiek emerytalny, dodatkowe świadczenia roczne) oraz zaprzestanie impulsywnego (nieopartego na wcześniejszych badaniach) wprowadzania kosztowych i nieefektywnych rozwiązań.

Rekomendacje: Wykreślenie przepisu i przystąpienie do opracowywania kompleksowych rozwiązań wydłużających aktywność zawodową.

4. Nieskuteczność mechanizmów ograniczających szarą strefę w zatrudnieniu

Obecnie w razie ujawnienia zatrudnienia w szarej strefie koszty dań publicznych z tytułu nieujawnionych dotychczas źródeł przychodu pokrywa zarówno zatrudniający (składki ubezpieczeniowe i inne składki), jak i pracownik (podatek dochodowy, niekiedy konieczność

zwrotu części składek opłaconych przez zatrudniającego – różne orzecznictwo w tym zakresie). Zgodnie z zamiarem projektodawców wszelkie dolegliwości fiskalne mają obciążać zatrudniającego.

Pierwszą grupę zmian stanowi obowiązek sfinansowania nieopłaconych danin:

- zwolnienie z podatku przychodów pracownika z tytułu nielegalnego zatrudnienia lub nieujawnionego przychodu (art. 21 ust. 1 pkt 151 ustawy PIT, nowa treść art. 83 ust. 3 pkt 1 ustawy zdrowotnej⁶), przy jednoczesnym przypisaniu tego przychodu jako przychodu z działalności gospodarczej (art. 14 ust. 2 pkt 21 ustawy PIT; art. 12 ust. 1 pkt 14 ustawy CIT⁷);
- składki ubezpieczeniowe należne od wynagrodzenia nielegalnie zatrudnionego pracownika oraz zaniżenia podstawy wymiaru składek pracowników będą w całości finansowane przez pracodawcę (art. 16 ust. 1e ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; art. 86 ust. 1 pkt 15a ustawy zdrowotnej⁸).

Druga grupa to dolegliwości dodatkowo sankcjonujące nielegalne zatrudnienie:

- przypisanie zatrudnjącemu przychodu w wysokości minimalnego wynagrodzenia za każdy miesiąc nielegalnego zatrudnienia (art. 14 ust. 2 pkt 20 ustawy PIT⁹; art. 12 ust. 1 pkt 13 ustawy CIT¹⁰);
- wyłączenie z kosztów uzyskania przychodów należności z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz wypłaconego pracownikowi wynagrodzenia w części, w jakiej pracodawca nie ujawnił ich właściwym organom państwowym (art. 23 ust. 1 pkt 55c ustawy PIT¹¹; art. 16 ust. 1 pkt 57c ustawy CIT¹²) oraz kosztu składek ubezpieczeniowych (art. 23 ust. 1 pkt 55d ustawy PIT, art. 16 ust. 1 pkt 57d ustawy CIT).

Mankamenty proponowanych rozwiązań:

- z perspektywy danin publicznych znaczenie ma niezgłoszenie zatrudnienia lub osiągniętych z tego tytułu przychodów do właściwych organów. Tymczasem nielegalnym zatrudnieniem w rozumieniu

6 Art. 15 pkt 8 opiniowanej ustawy.

7 Art. 2 pkt 27 opiniowanej ustawy.

8 Art. 15 pkt 10 opiniowanej ustawy.

9 Art. 1 pkt 10 opiniowanej ustawy.

10 Art. 2 pkt 27 opiniowanej ustawy.

11 Art. 1 pkt 23 opiniowanej ustawy.

12 Art. 2 pkt 31 opiniowanej ustawy.

nowych przepisów będzie tylko zatrudnienie na podstawie ustnej umowy bez potwierdzenia jej warunków na piśmie – co jest irrelewantne z perspektywy podatków i składek. Odwołanie do art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, z późn. zm.) mogło wynikać z faktu, że nielegalnemu zatrudnieniu towarzyszy brak umowy czy jej potwierdzenia. Jednak wobec usankcjonowania braku potwierdzenia warunków umowy na piśmie, takie potwierdzenie może być przedłożone, choć nie będzie równoznaczne z dokonaniem zgłoszenia. W przypadku przepisów podatkowych takie niedopatrzenie nie wyłączy w całości stosowania przepisów, ponieważ niezgłoszenie lub zaniżenie przychodu będzie objęte wykorzystanym w przywołanych przepisach pojęciem „nieujawnionego przychodu”, ale w odniesieniu do ubezpieczeń, niezgłoszenie nie będzie ani nielegalnym zatrudnieniem ani zaniżeniem podstawy wymiaru – tym bardziej, że taką sytuację wskazano w art. 2 ust. 1 pkt 13 lit b. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do której przepis się nie odwołuje. Jednocześnie każde zastosowanie konstrukcji uznania za pracownika (art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) po decyzji ustalającej ZUS lub każde zaniżenie, w tym również wskutek omyłki, będzie sankcjonowane;

- dodatkowe sankcjonowanie (dopisywanie minimalnego przychodu, wyłącznie z kosztów uzyskania przychodu) jest zbędne wobec istnienia w systemie innych sankcji (w tym również karnych); jest również nielogiczne, ponieważ ma dotyczyć tylko części przychodów ze stosunku pracy w rozumieniu art. 12 ustawy PIT tj. wynagrodzenia (a nie pozostałych przychodów ze stosunku pracy); sankcje nie obejmują również innych składek niż na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (tj. np. na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy itd.); natomiast ze względu na istnienie różnych stawek podatkowych rzadko będzie to podatek w identycznej wysokości;
- przepisy dotyczą wyłącznie zatrudniania pracowników i to wyłącznie przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. W ten sposób w zakresie możliwości wtórnego dochodzenia należności z tytułu składek ubezpieczeniowych, sytuacja pozostałych zatrudnionych jeszcze bardziej się komplikuje. Jeżeli sądy zaczną wyklądać *a contrario* przepisy dotyczące pracowników, to inni nielegalnie zatrudniani mogą być obciążani częścią składek opłaconych przez płatników;

- ze wskazanego powyżej powodu **przepisy będą praktycznie nie-stosowalne**. W razie ujawnienia sankcjonowanego procederu zatrudniający chcąc uniknąć nowych konsekwencji stwierdzi, że: a) zatrudnił na podstawie zlecenia; b) zatrudnienie odbywało się poza prowadzoną działalnością gospodarczą (nie istnieje nakaz zatrudniania w ramach prowadzonej działalności, a pomoc domowa zawsze może zostać skierowana do świadczenia pracy w ramach działalności (dotychczas taka praktyka nie występowała, ze względu na jej nieopłacalność); c) zamknie działalność w roku poprzedzającym wydanie wyroku w spornej sprawie, uniemożliwiając przypisanie przychodu.

Rekomendacje: rezygnacja z dodatkowych sankcji (dopisywanie minimalnego przychodu, wyłącznie z kosztów uzyskania przychodu); korekta zakresu przedmiotowego przepisów (nie tylko stosunek pracy) i podmiotowego (nie tylko przedsiębiorcy – osoby fizyczne i podmioty nieprowadzące działalności); dodanie możliwości pomniejszenia przychodu o koszt zatrudnienia podatnikom PIT.