

Warszawa, 24 maja 2019 r.

## **STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. WIELOLETNIEGO PLANU FINANSOWEGO**

Mając wzgląd na wagę zmian prawnych, o bardzo istotnym znaczeniu ekonomicznym, przedstawionych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2019 – 2022, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, jako reprezentatywna organizacja pracodawców, w trosce o stan finansów publicznych a także stabilny wzrost gospodarczy państwa, przyjmuje niniejsze stanowisko odnoszące się do kluczowych działań zapowiedzianych w dokumencie.

### **1. Wprowadzenie obowiązku stosowania mechanizmu podzielonej płatności**

Od 1 lipca 2018 roku w Polsce funkcjonuje dobrowolny mechanizm podzielonej płatności. Od tego momentu każdy przedsiębiorca posiada na swoim rachunku bankowym wyodrębniony specjalny rachunek VAT, na który – jeżeli kontrahent zdecyduje się na zastosowanie mechanizmu – trafia podatek, podczas gdy na rachunek bankowy samego przedsiębiorcy trafia jedynie kwota netto z faktury.

Implementacja fakultatywnej podzielonej płatności stanowi, łącznie z poprawą funkcjonowania administracji skarbowej, czy wprowadzeniu jednolitych plików kontrolnych oraz mechanizmu odwrotnego obciążenia w niektórych branżach, element walki z nadużyciami w zakresie podatku VAT. Nie ulega wątpliwości, że walkę tę należy uznać w dużej mierze za sukces rządu. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług wzrosły w okresie od 2015 do 2018 roku aż o 40 mld zł, a luka w poborze podatku zmalała z ponad 20 procent do – w zależności od ośrodka analitycznego – kilkunastu, albo nawet poniżej dziesięciu procent.

Są to niewątpliwe sukcesy, dlatego też zapowiedź kontynuacji polityki ograniczania luki w podatku od towarów i usług oceniamy pozytywnie. Fakt, że obowiązkowy split payment zastąpić ma rozwiązania takie jak solidarna odpowiedzialność podatników, również zasługuje na aprobatę z uwagi na bardzo duże

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

wątpliwości powodowane przez te drugie. Jednocześnie chcielibyśmy zwrócić uwagę na kwestię wpływu mechanizmu split payment na płynność finansową przedsiębiorców, szczególnie z sektora MSP. Jest to bardzo istotne, wzięwszy pod uwagę fakt, że jedną z branż objętych obowiązkową podzieloną płatnością, jest branża budowlana, w której udział mikro i małych polskich firm (szczególnie po stronie podwykonawców) jest wyraźnie wysoki. Od momentu wprowadzenia fakultatywnego mechanizmu otrzymywaliśmy od nich sygnały, że negatywnie wpływa on na ich płynność. W naszej ocenie, wprowadzenie obowiązku stosowania split payment, bez pewnej korekty ustawowych regulacji odnoszących się do możliwości swobodnego dysponowania środkami znajdującymi się na rachunku VAT, może doprowadzić do pogłębienia tych problemów.

Tym samym, nie sprzeciwiając się stanowczo wobec generalnego kierunku zmian zaproponowanych w zakresie stosowania mechanizmu podzielonej płatności, apelujemy o uwzględnienie w projektowanych zmianach ryzyka negatywnego ich wpływu na sytuację finansową szeregu polskich przedsiębiorców – szczególnie niewielkich firm z branży budowlanej, które w ostatnim czasie i tak poważnie dotknięte zostały wzrostem cen materiałów budowlanych, a także wzrostem kosztów pracy. Wśród potencjalnych zmian, które projektodawcy mogliby przeanalizować pod powyższym kątem, wyróżnić można choćby skrócenie maksymalnego czasu, w którym podatnik otrzymuje nadwyżkę podatku naliczonego w stosunku do podatku należnego na swój zwykły rachunek. W tej chwili jest to łącznie 85 dni (25 dni na zwrot na rachunek VAT oraz 60 na przekazanie środków na zwykły rachunek podatnika). Przedstawiciele resortu podkreślają, że przekazanie środków na rachunek bieżący trwa przeciętnie nie dłużej, niż 21 dni, stąd też uznajemy, że optymalnym maksymalnym czasem na dopełnienie obu powyższych procedur, byłby termin czterdziestodniowy. Aprobując zatem generalny kierunek zmian, postulujemy wprowadzenie korekt gwarantujących, że obowiązkowy split payment w określonych branżach nie doprowadzi do poważnego zachwiania płynności finansowej przedsiębiorców.

## **2. Uszczelnienie kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza” („test przedsiębiorcy”)**

Ze szczególnym niepokojem spoglądamy na postulat uszczelnienia kwalifikacji przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”. Poważny sprzeciw budzić musi już sama polityka informacyjna rządu, w ramach której sformułowanie „test przedsiębiorcy” pojawiało się i zniknęło tak często, że ostatecznie – nawet znając dokładną treść dokumentu, jakim jest Wieloletni Plan Finansowy Państwa – nie jesteśmy w stanie stwierdzić, w jakim trybie miałyby do tego uszczelnienia dojść. Poszczególni przedstawiciele rządu zapewniają bowiem w wypowiedziach medialnych i innych publikacjach, że nie planuje się wprowadzenia żadnych zmian o charakterze legislacyjnym, podczas gdy w Wieloletnim Planie (str. 60) jasno przeczytać można, że narzędziem do osiągnięcia celu, opisanego przez Ministerstwo Finansów jako „ograniczenie skali zjawiska nieuprawnionego kwalifikowania przychodów otrzymywanych przez osoby fizyczne do źródła, pozarolnicza działalność gospodarcza i w efekcie ograniczenie arbitrażu podatkowego i dualizmu rynku pracy”, ma być zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz „inne regulacje” uszczelniające kwalifikację przychodów do źródła „pozarolnicza działalność gospodarcza”.

ZPP w pierwszej kolejności domaga się zatem jasnego komunikatu dotyczącego formuły planowanego uszczelnienia. Ma to znaczenie kluczowe z punktu widzenia wielu przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, jako że wszelkie zmiany regulacyjne w naturalny sposób obowiązywać będą od dnia wejścia w życie ustawy (z uwzględnieniem *vacatio legis*), podczas gdy ewentualna zmiana interpretacji przepisów już obowiązujących może doprowadzić do podważania deklaracji podatkowych złożonych w ciągu pięciu lat poprzedzających wejście w życie nowej regulacji, a w konsekwencji uiszczenia przez przedsiębiorców, którzy „testu” nie przeszli zaległości podatkowych powiększonych o odsetki. Niezależnie od formuły, sam „test” tworzy również poważne ryzyka w zakresie prawa pracy – podważenie charakteru stosunku prawnego między dwiema jego stronami (B2B) i stwierdzenie istnienia stosunku pracy ma swoje istotne konsekwencje, choćby w dziedzinie zaległych, niewykorzystanych urlopów, czy też terminów wypowiedzenia umów.

W pierwszej kolejności zatem apelujemy o przekazanie Radzie Dialogu Społecznego informacji dotyczącej stanu zaawansowania prac nad „testem” i jego potencjalnej formuły.

## ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

Zwracamy jednocześnie uwagę na fakt, iż warunki konieczne do spełnienia zarówno by uzyskać status przedsiębiorcy, jak i by móc rozliczać podatek dochodowy w ramach przewidzianego dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą podatku liniowego, są już w tej chwili sprecyzowane w przepisach. Uważamy, że nie istnieje możliwość stworzenia narzędzia pozwalającego w rzetelny, a jednocześnie nienaruszający zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a także szeregu innych zasad sformułowanych choćby w Prawie przedsiębiorców, stwierdzić czy dana jednoosobowa działalność gospodarcza jest prowadzona tylko i wyłącznie z uwagi na chęć uniknięcia wyższej stawki podatku dochodowego (32 proc. w skali podatkowej). Uważamy, że implementacja „testu” w jakiegokolwiek formule, byłoby zjawiskiem bardzo groźnym i stanowiłoby walkę ze skutkami problemu, a nie problemem samym w sobie. Prowadzenie działalności gospodarczej jest dla wielu osób fizycznych atrakcyjną alternatywą dla pracy na etacie z uwagi na wysokie pozapłacowe koszty pracy, które pochłaniają ok. 40 proc. całkowitego kosztu zatrudnienia. Z tego też powodu, aby ograniczyć zjawisko „wypychania” pracowników na samozatrudnienie, należałoby zmniejszyć klin podatkowy, a nie zwiększać fiskalne obciążenia części jednoosobowych działalności gospodarczych.

„Test przedsiębiorcy” może również potencjalnie doprowadzić do szeregu negatywnych konsekwencji o charakterze gospodarczym. Poza ewentualnym zahamowaniem tempa wzrostu PKB, wśród ryzyk wyróżnić można gorszą pozycję Polski w konkurencji o talenty, szczególnie w wysokospecjalistycznych dziedzinach (już w tej chwili ją przegrywamy, a luka pomiędzy popytem na wysoko wykwalifikowaną kadrę, a jej podażą, będzie jedynie coraz większa), czy generowanie zachęt do tworzenia nienaturalnych struktur gospodarczych (wystawianie „pustych” faktur w ramach „trójkątów”, dzielenie podmiotów, potencjalne poszerzenie szarej strefy).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, trzeba zastanowić się, czy zakładany cel jest warty poniesienia tak potężnego ryzyka. Zwracamy ponadto uwagę na fakt, że bardzo niepewne jest uzyskanie z tytułu uszczelnienia kwalifikacji przychodów do omawianego źródła, dodatkowych środków w wysokości 1,2 mld zł. Doświadczenia innych państw, takich jak np. Wielka Brytania, w której analogiczne uregulowania

obowiązują od wielu lat, każą przypuszczać że rzeczywiste wpływy mogą okazać się znacznie (nawet kilkudziesięciokrotnie) niższe, niż planowane.

ZPP wyraża gotowość do merytorycznego dialogu poświęconego podatkowemu obciążeniu pracy i działalności gospodarczej i ewentualnemu przeprojektowaniu systemu w taki sposób, by rynek pracy funkcjonował na sprawiedliwych zasadach. Nie wyrażamy natomiast aprobaty wobec niejasnych pomysłów dodatkowej „weryfikacji” przedsiębiorców, uznając że implementacja tych rozwiązań byłaby radykalnie groźna.

### **3. Opodatkowanie przedsiębiorstw cyfrowych**

W Wieloletnim Planie Finansowym została zawarta zapowiedź opodatkowania przychodu przedsiębiorstw cyfrowych świadczących usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Autorzy dokumentu słusznie twierdzą, że obecne międzynarodowe zasady opodatkowania przedsiębiorstw są całkowicie niedostosowane do realiów XXI wieku i wyzwań wynikających z cyfryzacji gospodarki, jednak wyciągają z tej diagnozy błędne wnioski. ZPP sprzeciwia się sektorowemu podejściu do systemu podatkowego. Skala unikania opodatkowania stała się – wskutek globalizacji i cyfryzacji gospodarki – bardzo dotkliwa dla budżetów państw europejskich, w tym Polski, jednak narzędziem do rozwiązania problemu nie może być selekcjonowanie branż i ustanawianie dla nich osobnych danin. Opowiadamy się zatem za debatą dotyczącą modelu opodatkowania osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, wyobrażając sobie w ramach tej debaty możliwość prezentacji wielu alternatywnych wariantów zmian systemu. Podejście sektorowe jest jednak niemożliwe do zaakceptowania i zwyczajnie niesprawiedliwe, zwłaszcza że z dostępnych opracowań wynika, że duża część przedsiębiorstw cyfrowych płaci w Europie wyższą efektywną stawkę podatku dochodowego niż przedsiębiorstwa funkcjonujące w „tradycyjnych” branżach.

Z punktu widzenia wpływu potencjalnych regulacji na polskie podmioty, a w konsekwencji również i całą gospodarkę, istotny wydaje się być fakt, że w zakresie podatku cyfrowego brak jest harmonizacji rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej, a także wspólnego podejścia wypracowanego wewnątrz OECD.

Tym samym, wprowadzając taką daninę, Polska pogorszy pozycję konkurencyjną rodzimych przedsiębiorców wobec przedsiębiorców działających w państwach, które na wprowadzenie podatku cyfrowego się nie zdecydowały. Zaimplementowanie przez poszczególne państwa członkowskie osobnych regulacji dotyczących opodatkowania branży cyfrowej generuje również chaos, jako że firmy te naturalnie często działają w modelach transgranicznych i nie są ograniczone do terytorium państwa, w którym znajduje się ich siedziba.

Mimo faktu, że nowa danina ma być pobierana od „dużych” przedsiębiorstw cyfrowych, na jej wprowadzeniu stracą również przedsiębiorcy z sektora MSP, którzy współpracując ze swoimi większymi partnerami nie tylko korzystają z ich usług (a przez wprowadzenie podatku ich ceny wzrosną zarówno dla konsumentów, jak i dla kontrahentów biznesowych), lecz także nawiązują głębsze relacje, w ramach których m.in. pobierają know-how. Na zasadzie rykoszetu zatem wprowadzenie podatku cyfrowego może odbić się na kondycji mikro, małych i średnich firm z branży cyfrowej.

ZPP apeluje zatem o podjęcie debaty na temat opodatkowania osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą i wycofanie się przez rząd z podejścia sektorowego, w tym również z propozycji wprowadzenia podatku cyfrowego.

#### **4. Indeksacja stawki podatku akcyzowego na napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe, susz tytoniowy i wyroby nowatorskie**

W Wieloletnim Planie zawarto cel, jakim jest indeksacja stawki podatku akcyzowego na ww. wyroby akcyzowe o 3 proc. ZPP pragnie podkreślić, że prowadzona dotychczas polityka wobec wyrobów akcyzowych, szczególnie w zakresie wyrobów tytoniowych, umożliwiła znaczne zmniejszenie szarej strefy i powiększenie legalnego rynku. Polityka ta była prowadzona dwutorowo – zarówno poprzez zwiększenie sprawności służb zwalczających przestępczość w zakresie wyrobów akcyzowych, jak i poprzez powstrzymanie dalszych podwyżek stawki podatku. Rezultaty, które udało się osiągnąć dzięki tej kombinacji środków są bardzo dobre, ale jeszcze nie całkowicie zadowalające – szara strefa np.

papierosów zmalała o 30 proc., jednak wciąż pozostaje większa, niż przeciętnie w Unii Europejskiej. W związku z powyższym, rekomendowane wydaje się kontynuowanie dotychczasowej polityki i dalsze reformy, szczególnie w zakresie kodeksu karnego skarbowego. Podwyżka akcyzy, z uwagi na bezpośredni wpływ na ostateczną cenę sprzedawanych produktów, generuje niepotrzebne ryzyka odbudowania przynajmniej części szarej strefy, zamiast dalszego jej redukowania.

W zakresie ewentualnego wzrostu akcyzy na napoje alkoholowe, o ile rozumiemy postulat jej podniesienia, ponieważ stawki rzeczywiście od dłuższego czasu nie zmieniały się, o tyle zdecydowanie sprzeciwiamy się jednolitemu podejściu do wszystkich rodzajów napojów alkoholowych. Uważamy, że z uwagi na zmiany w zakresie kultury picia alkoholu (tj. przede wszystkim ograniczenie spożycia napojów z wysoką zawartością alkoholu, na rzecz napojów o tejże zawartości znacznie niższej), ewentualna korekta stawek akcyzy powinna być zróżnicowana i osobno przypisana do każdego z rodzajów napojów alkoholowych. Scenariusz podniesienia akcyzy na wszystkie napoje o równy wskaźnik w wysokości 3 proc. nie spotyka się z naszą aprobatą, natomiast zaakceptowalibyśmy rozwiązanie, w ramach którego stawki akcyzy na napoje alkoholowe wzrosłyby średnio o 3 proc., przy jednoczesnym ich zróżnicowaniu. Mechanizm taki powinien opierać się na znacznie wyższym wzroście opodatkowania napojów o wysokiej zawartości alkoholu, zaś niższym w przypadku napojów o niskiej zawartości alkoholu. Do rozważenia pozostają również warianty, w ramach których stawka akcyzy na alkohole wysokoprocentowe zależałaby od ich jakości (np. preferencyjna stawka dla autentycznej „polskiej wódki”) a także pojemności w jakich są sprzedawane. To drugie rozwiązanie mogłoby stanowić propozycję alternatywną wobec zakazu sprzedaży popularnych „małpek” – z uwagi na zgubny wpływ, jaki wysokoprocentowe alkohole sprzedawane w niewielkich pojemnościach mają na społeczeństwo (odzwierciedlają to wyniki badań i analiz, po wódkę sprzedawaną w najmniejszych pojemnościach sięga często również młodzież) i jego stan zdrowia, wyższe ich opodatkowanie wydaje się być uzasadnionym rozwiązaniem.

Wziąwszy pod uwagę powyższe, ZPP apeluje o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu uszczelnienie systemu w zakresie przestępstw akcyzowych, a także kontynuację rozsądnej polityki akcyzowej w zakresie akcyzy na wyroby tytoniowe, zaś w zakresie akcyzy na napoje alkoholowe przeprowadzenie działań takich,

jak opisane wyżej. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych, warto podkreślić, że regularne podwyżki akcyzy mające miejsce w latach przed 2015 rokiem, przyniosły skutki odwrotne do zamierzonych (wzrost szarej strefy, redukcja legalnego rynku, spadek wpływów do budżetu), a także wywindowały stawki do stosunkowo wysokich poziomów. Ewentualne podwyższanie stawek, a w szczególności podawanie konkretnych stóp procentowych według których miałyby zostać podwyższone, powinno zostać poprzedzone gruntowną debatą – choćby w ramach Rady Dialogu Społecznego.

## **5. Opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich**

Zmianą już dokonaną, w ramach ustawy z 12 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, jest opodatkowanie płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich. Chcielibyśmy w tym zakresie zwrócić uwagę na fakt, że przewiduje się, iż wpływy z tytułu podatku akcyzowego od ww. wyrobów będą miały charakter zaiste marginalny. Skoro na rok 2020 przewiduje się zaledwie 37 mln zł wpływów, przy efektywnym opodatkowaniu tych wyrobów od 1 lipca, to można założyć, że przewidywane roczne wpływy z tytułu tego podatku wynoszą nie więcej, niż 75 mln zł. Stanowią one dosłownie promil zagregowanych wpływów z tytułu podatku akcyzowego od wszystkich wyrobów akcyzowych (73 mld zł zaplanowane na 2019 rok). W skali makro, pod kątem wpływów do budżetu, ich opodatkowanie będzie w zasadzie prawie neutralne. Zwracamy jednocześnie uwagę na fakt, że uchwalone stawki na płyny do papierosów elektronicznych oraz wyroby nowatorskie są wysokie i mogą doprowadzić do załamania tych – dopiero tworzących się – rynków, które zapewniają przecież nałogowym palaczom zdrowszą (co zostało udowodnione wieloma badaniami) alternatywę dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych. W związku z powyższym, ZPP apeluje o podjęcie dyskusji dot. rewizji wysokości stawek akcyzy w podanym zakresie.

## **6. Zwiększenie kosztów uzyskania przychodu, zwolnienie z podatku dochodowego części przychodów młodych ludzi, wprowadzenie trzeciego progu podatkowego**



Wieloletni Plan Finansowy na lata 2019 – 2022 zawiera szereg pomysłów, które zbiorczo określono jako „ograniczenie klina podatkowego”. Są to:

- Zwolnienie z podatku dochodowego przychodów pracowników, którzy nie ukończyli 26. Roku życia, do kwoty 42 764 zł,
- Ponad dwukrotne podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów dla pracowników,
- Obniżenie stawki podatkowej z 18 proc. do 17 proc. dla dochodów do wysokości 42 764 zł.

ZPP zwraca uwagę na fakt, że spośród wymienionych propozycji, w istocie żadna nie ma charakteru systemowego. Najbliżej do tego miana z pewnością jest propozycja podniesienia kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, jednak nie będzie wiązała się ona z istotną zmianą sytuacji finansowej podatników. Potencjalna korzyść podatkowa z tej operacji wyniesie zaledwie kilkadziesiąt złotych w skali miesiąca.

Dwie pozostałe zmiany mają charakter bardzo punktowy, przez co zakres ich obowiązywania będzie niewielki. Zdaniem ZPP nie znajduje uzasadnienia propozycja, by z opodatkowania zwalniać przychody podatników legitymujących się określonym wiekiem. Tym bardziej, jeśli miałyby to dotyczyć tylko i wyłącznie pracowników (czyli osób związanych stosunkiem pracy) osiągających przychody nie wyższe, niż 42 764 zł. W naszym przekonaniu jest to zmiana pozbawiona racjonalnego uzasadnienia. Pominąwszy wątpliwości dotyczące zgodności z konstytucją zwalniania określonej (i jeszcze dodatkowo zawężonej) grupy wiekowej ludzi z opodatkowania podatkiem dochodowym, propozycja wydaje się być pozbawiona sensu ekonomicznego. Młodzi ludzie wchodzący na rynek pracy znajdują się w tej chwili w sytuacji najlepszej od trzydziestu lat, a wynagrodzenia systematycznie rosną. Prosta kalkulacja pokazuje również, że zwolnienie z PIT nie doprowadzi do tego, że umowa o pracę stanie się formą zatrudnienia atrakcyjniejszą od umów cywilnoprawnych, co – jak się wydaje – jest jednym z celów, które mają być osiągnięte za pomocą tej propozycji.

Z kolei obniżenie stawki podatkowej dla najniższych dochodów nie doprowadzi do istotnej poprawy sytuacji najmniej zamożnych podatników (jeden punkt procentowy obniżki oznacza od kilkunastu do kilkudziesięciu złotych korzyści w skali miesiąca).

Sumarycznie, wskazane powyżej działania nie doprowadzą do istotnej redukcji klina podatkowego, ani też nie będą stanowiły zauważalnego wsparcia – nawet w obrębie tych zawężonych grup, które mają być objęte nowymi propozycjami.

Jednocześnie, w skali państwa, proponowane rozwiązania okazują się być bardzo kosztowne – zmniejszenie wpływów do budżetu z tytułu PIT oszacowano na ponad 10 mld zł. Jest to kwota niewiele niższa, niż potencjalny koszt podniesienia kwoty wolnej od podatku o połowę – a to działanie miałoby charakter powszechny i dotyczyłoby wszystkich podatników rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych według skali podatkowej.

ZPP dostrzega i wielokrotnie akcentował problem zbyt wysokiego klina podatkowego. Uważamy jednak, że działania takie, jak zaproponowane w Wieloletnim Planie Finansowym, tj. „wycelowane” w określone grupy, mimo że są bardzo kosztowne dla budżetu, nie przyniosą oczekiwanych skutków i nie poprawią w istotny sposób sytuacji finansowej pracowników. Postulujemy zatem podjęcie debaty dotyczącej możliwych sposobów zredukowania klina podatkowego dla wszystkich pracowników, a nie jedynie wybranych grup.

## **7. Ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe**

Wśród działań „wzmacniających system składek na ubezpieczenia społeczne” zaplanowanych na lata 2018 – 2020 wymieniono m.in. ograniczenie unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Wśród celów działania wskazano na „uszczelnienie systemu poboru składek na ubezpieczenia społeczne od umów śmieciowych”, „ograniczenie unikania płacenia składek polegającego na zawieraniu umów

śmieciowych zamiast umów o pracę”, czy „poszerzenie bazy przychodów z umów śmieciowych, od których płacone są składki na ubezpieczenia społeczne”.

ZPP pragnie w pierwszej kolejności podkreślić, że w oficjalnym dokumencie rządowym nigdy nie powinny pojawiać się potoczne określenia deprecjonujące zawierane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym podstawową w cywilistyce zasadą swobody kontraktowania, umowy cywilnoprawne. Sformułowania takie, jak „umowa śmieciowa” przystają bardziej do mało merytorycznej debaty wiecowej, niż poważnego dokumentu programującego polską politykę finansową na najbliższe lata. Ponadto, są one obraźliwe dla obu stron zawierających tego typu kontrakty. Ubolewamy zatem nad tym, że ostatecznie znalazły się one w treści Wieloletniego Planu Finansowego.

Jeśli chodzi zaś o meritum – zarówno cele, jak i narzędzia związane z ograniczeniem unikania płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe zostały opisane na tyle ogólnikowo, że trudno jakkolwiek zdiagnozować, co rzeczywiście planuje się zrobić w wyżej wymienionym zakresie. „Poszerzenie bazy przychodów z umów śmieciowych, od których płacone są składki na ubezpieczenia społeczne” można rozumieć wielorako. Podobnie nieokreślone jest narzędzie, które ma służyć realizacji celu, czyli „uszczelnienie zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu z tytułu umów śmieciowych”. Z całokształtu fragmentu wynikać może, że rząd planuje przeprowadzenie działań zarówno legislacyjnych (poszerzenie bazy przychodów podlegających oskładkowaniu, a pochodzących z tytułu umów cywilnoprawnych), jak i wzmożenie działań kontrolnych (weryfikacja zawartych umów cywilnoprawnych pod kątem ewentualnego ich podważenia i stwierdzenia istnienia stosunku pracy).

Trudno winić rząd za chęć podjęcia walki z „dualizmem” na rynku pracy, wskazujemy jednak na konieczność wzięcia pod uwagę przynajmniej dwóch czynników. Pierwszym jest konieczność zachowania proporcjonalności stosowanych środków, z uwzględnieniem skali problemu. Na ok. 17 mln osób aktywnych zawodowo, zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych są wg GUS 2 mln osób. Z kolei z danych PIP wynika, że wszystkich tego rodzaju umów ok. 15 proc. spełnia warunki umowy o pracę. Okazuje się zatem, że problem dotyczy 300 tysięcy osób. W liczbach bezwzględnych – sporo, jednak cały czas jest to niewielki ułamek całego rynku pracy (niespełna 1,8 proc.). Wziąwszy to pod uwagę trzeba

stwierdzić, że projektowanie nowych przepisów, czy też zaostżanie kontroli, ukierunkowane wyłącznie pod kątem badania tej niewielkiej części przypadków, grozi stosowaniem nieproporcjonalnych środków, represyjnych wobec uczciwych pracodawców.

ZPP apeluje zatem o takie sformułowanie przepisów, by zapewniona została proporcjonalność stosowanych środków, szczególnie uwzględniając rzeczywistą skalę problemu.

Drugim czynnikiem jest zwrócenie uwagi na przyczynę problemu (o charakterze, podkreślamy, marginalnym) niezgodnego z przepisami stosowania umów cywilnoprawnych. Jest nim, oczywiście, nieproporcjonalnie wysoki klin podatkowy obowiązujący dla regularnego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. W tym kontekście należałoby wrócić do jednego z poprzednich punktów niniejszego stanowiska i zaapelować o debatę dotyczącą rzeczywistej przyczyny rozmaitych patologii na rynku pracy. Wydaje się, że ani poszerzanie bazy do oskładkowania za pomocą nowych przepisów, ani zaostżanie rygoru stosowania obecnych regulacji, nie przyczyni się w istotnym stopniu do ograniczenia nadużyć w zakresie umów cywilnoprawnych.

## **8. Zniesienie ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe**

W ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa po raz kolejny powrócił temat zniesienia ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i rentowe w roku kalendarzowym. W obecnym stanie prawnym, podstawa ta nie może być w skali roku wyższa od kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Pomysł likwidacji tego limitu pojawił się w ustawie z 15 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw. Trybunał Konstytucyjny zbadał, na wniosek Prezydenta RP, zgodność ustawy z Konstytucją i orzekł, iż jest ona niekonstytucyjna z uwagi na tryb, w jakim została przyjęta.

Mimo, że orzeczenie Trybunału nie odniosło się do meritum sprawy, ZPP pragnie głęboko podkreślić że likwidacja limitu trzydziestokrotności jest posunięciem gruntownie nieracjonalnym – z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest prosta konstatacja, że przeprowadzenie tego działania oznacza wymierzenie ciosu w – dopiero rodząca się przecież – polską klasę średnią. Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji dołączoną do projektu ustawy, likwidacja ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek dotyczyłaby ok. 350 tysięcy ubezpieczonych. Wyższe składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oznaczają, że wynagrodzenia tych ludzi zmniejszyłyby się. Według szacunków zaprezentowanych przez projektodawcę, byłaby to strata rządu nieco ponad miliarda złotych w skali roku. Tyle pieniędzy nie trafiłoby do realnej gospodarki i nie zostało przeznaczone ani na konsumpcję, ani na zwiększenie oszczędności. Środki zasiliłyby Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Na tym poziomie można przejść do drugiego powodu, dla którego zaproponowany pomysł jest pomysłem szkodliwym dla gospodarki i systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce. Zlikwidowanie limitu podstawy wymiaru składek, mimo że w pierwszym okresie doprowadziłoby do nieznacznego wzrostu wpływów do FUS (wiążące się, jednocześnie, z istotnym spadkiem dochodów części gospodarstw domowych), w dłuższej perspektywie stanowiłoby jedynie dodatkowe obciążenie dla i tak znajdującego się w trudnej sytuacji Funduszu. Limit podstawy wymiaru zabezpiecza bowiem Fundusz przed koniecznością wypłaty gigantycznych emerytur w przyszłości. Innymi słowy, ustanawiając limit, państwo jednocześnie pozwoliło zostawić więcej pieniędzy w kieszeniach najlepiej zarabiających pracowników, oraz nakreśliło pewną maksymalną granicę wysokości przyszłej emerytury. Likwidując ten bezpiecznik, otwieramy furtkę do wypłacania w ciągu najbliższych dekad kilkudziesięciotysięcznych emerytur – i to w sytuacji, w której Fundusz i tak będzie borykał się z coraz większymi kłopotami wynikającymi z fatalnej sytuacji demograficznej i malejącej liczby osób w wieku produkcyjnym. Według oficjalnych prognoz FUS, deficyt Funduszu w 2060 roku (w wartościach zdyskontowanych na rok 2014) może wynosić nawet ponad 80 mld zł – a wariant ten nie zakłada likwidacji limitu.

Wziąwszy pod uwagę powyższe, ZPP – niejako powtarzając argumenty wykorzystywane już w toku procedowania ustawy likwidującej limit trzydziestokrotności – ponownie apeluje o wycofanie się z tego

zamiaru. Będzie on szkodliwy zarówno dla społeczeństwa, którego siłę w przyszłości powinna budować klasa średnia, jak i dla systemu ubezpieczeń społecznych.

## 9. Uwagi końcowe

ZPP stoi na stanowisku, iż znaczna część z propozycji zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, to propozycje szkodliwe. Projekt polityki gospodarczej, który można dostrzec w tym dokumencie, jest całkowicie niespójny. Rząd planuje „lekką ręką” wydać ponad 10 mld zł na zmiany podatkowe, które z punktu widzenia kieszeni przeciętnego pracującego będą niemal kompletnie niezauważalne, jednocześnie proponując bardzo agresywne i potencjalnie represyjne wobec przedsiębiorców działania, których efekt fiskalny będzie niewielki.

Dokument zawiera wiele innych, bardzo interesujących z punktu widzenia uczestników życia publicznego informacji (np. projekcje dot. długookresowej stabilności finansów publicznych zakładają, że wydatki na opiekę zdrowotną w okresie do 2070 roku [!] kształtować będą się na poziomie maksymalnie 5,2 proc. PKB – co jest zadziwiające z punktu widzenia oficjalnych deklaracji wydatkowania na ten cel przynajmniej 6 proc. PKB). Kluczowe jednak z punktu widzenia przedsiębiorców są jednak propozycje dot. systemu podatkowego i systemu ubezpieczeń społecznych – i te, ZPP ocenia co do zasady negatywnie.

Pozostajemy w nadziei, że rząd zechce podjąć z reprezentatywnymi partnerami społecznymi rozmowy na temat wszystkich wymienionych wyżej punktów, a także będzie otwarty na ich argumentację, wskutek czego propozycje zawarte w Planie zostaną poddane głębokiej korekcie.