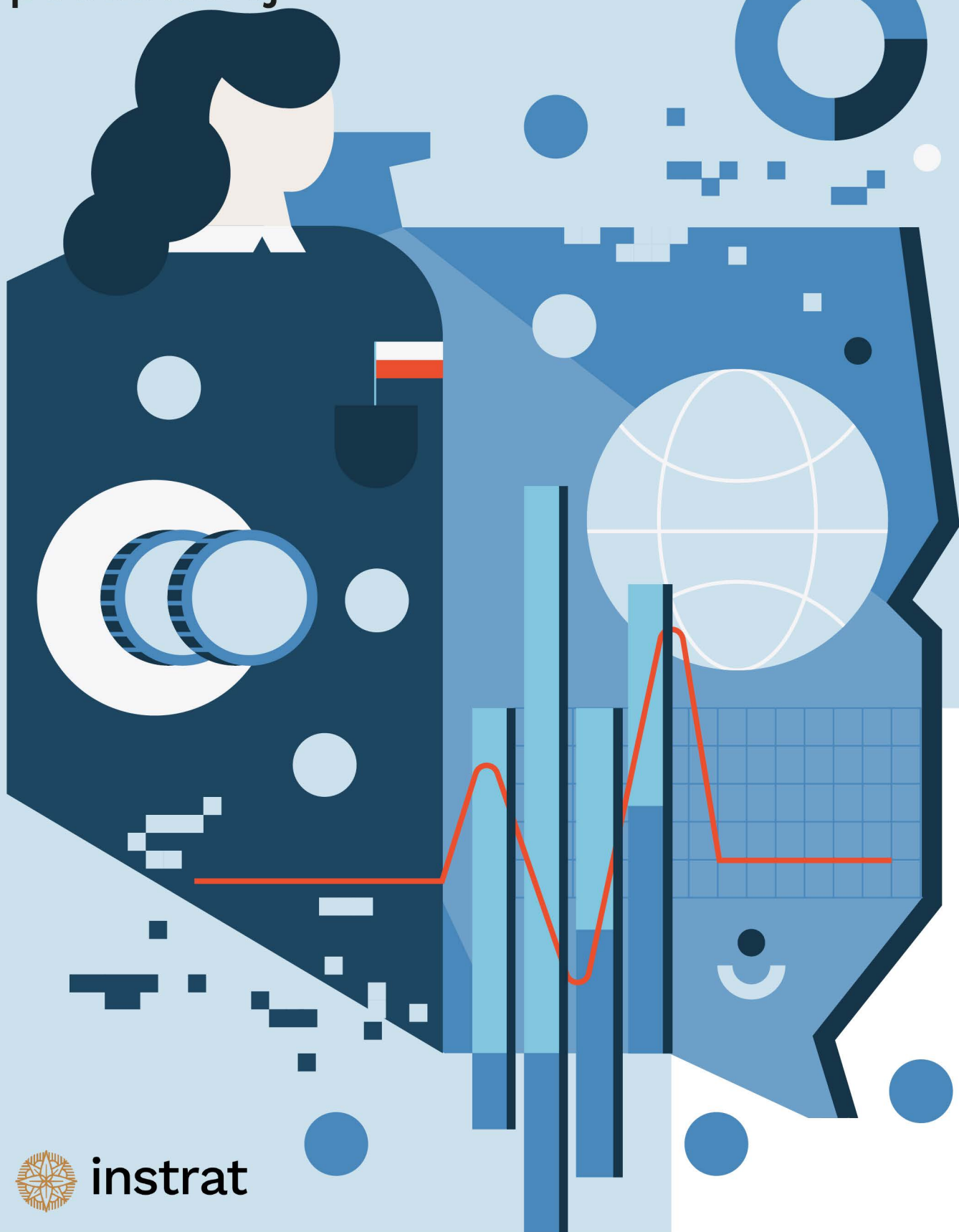


Polski Ład

a perspektywa progresji
podatkowej



instrat



Główne wnioski

- Zapowiadane w Polskim Ładzie zmiany w systemie podatkowo-składkowym jedynie nieznacznie zwiększą progresywność systemu podatkowego w porównaniu z innymi krajami OECD i UE – po zapowiadanej reformie Polska nadal będzie istotnie poniżej średniej OECD, bliżej poziomu państw Bałtyckich, Korei Południowej oraz Meksyku.
- Potencjalna reforma istotnie zmniejszy arbitraż podatkowo-składkowy pomiędzy formami zatrudnienia przy osiąganiu ponadprzeciętnych dochodów, przywracając różnicę w średniej wysokości klina podatkowego pomiędzy działalnością gospodarczą a dochodem z pracy (umowa o pracę lub zlecenia) do poziomu pozostałych rozwiniętych krajów OECD i UE.
- Skutki dla sektora finansów publicznych mają być docelowo neutralne - to istotne założenie, które powinno zostać utrzymane w celu budowania poparcia społecznego i zaufania pracodawców do wprowadzanych zmian. Poniżej podsumowano kluczowe skutki dla sektora finansów publicznych.
- Proponowane zmiany są krokiem w dobrym kierunku, ponieważ dotychczasowa regresywność systemu podatkowego doprowadziła do istotnych w skali OECD i UE nierówności dochodowych, które zagrażają dalszemu rozwojowi gospodarczemu. W wyniku zmniejszenia obciążeń podatkowych osób z najniższym dochodem (ok. płacy minimalnej) może wzrosnąć również podaż pracy.
- Oskładkowanie umów zleceń dla ubezpieczonych ze zbiegiem tytułów do ubezpieczeń społecznych może przynieść do 4 mld PLN wpływu do sektora finansów publicznych, ale najważniejszą korzyścią z tej reformy będzie uproszczenie systemu naliczania składek dla pracowników osiągających dochód u więcej niż jednego pracodawcy.



Główne liczby

W wyniku reformy trzech najważniejszych elementów systemu podatkowo-składkowego przewidzianych w Polskim Ładzie sektor finansów publicznych może:

▼ STRACIĆ

ok. 21,4 mld PLN

z tytułu zwiększenia kwoty wolnej od podatku i podniesienia drugiego progu podatkowego dla dochodów z pracy (Rzeczpospolita, 2021)

▲ ZYSKAĆ

ok. 14 mld PLN

z tytułu zmiany systemu naliczania składki zdrowotnej dla prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (z ryczałtowego na liniowy) (Rzeczpospolita, 2021)

▲ ZYSKAĆ

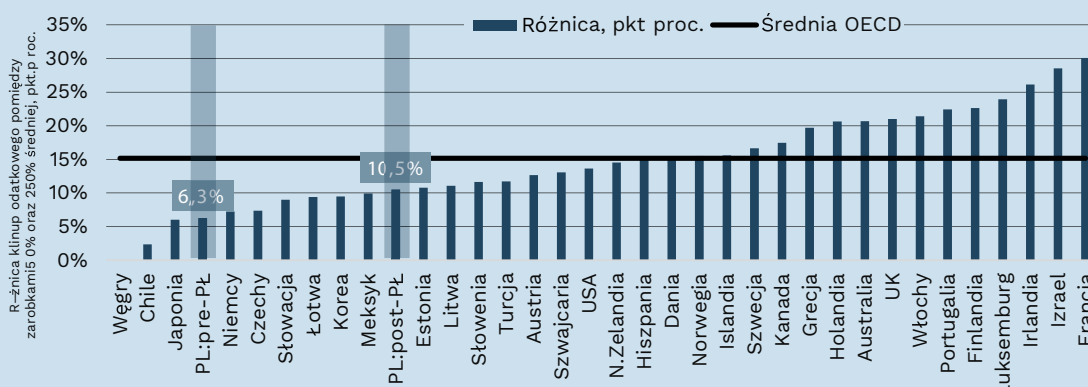
nawet 4 mld PLN

z tytułu oskładkowania dochodu z umowy zlecenia w przypadku występowania zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych (Rzeczpospolita, 2020)

o 7 miejsc

w rankingu krajów OECD o progresywnym systemie podatkowym przeskoczy Polska w wyniku reformy progów podatkowych (w tym podniesienia kwoty wolnej)

Wykres. Różnica pomiędzy klinem podatkowo-składkowym dochodów wysokości 50% i 250% średniej uzyskiwanych w oparciu o umowę o pracę - Polska przed i po reformie na tle krajów OECD.



Źródło: Opracowanie własne Instrat. Disclaimer – patrz poniżej w tekście.

Rekomendujemy cytowanie:

Hetmański, M., Iwanowski, D. (2021).

Polski Ład a perspektywa progresji podatkowej.

Instrat Policy Note 02/2021.

Autorzy:

Michał Hetmański, Damian Iwanowski

Kontakt:

Damian Iwanowski, damian.iwanowski@instrat.pl

Projekt okładki: Anna Olczak

Ilustracja na okładce: Anna Olczak

Skład: Anna Olczak

Treść publikacji dostępna na licencji Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Publikacja wraz z załącznikiem dostępna do pobrania pod adresem:

www.instrat.pl/polski-lad-progresja-podatkowa

Wszelkie błędy są nasze. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Warszawa, czerwiec 2021

ISBN 978-83-959296-8-7

Wprowadzenie

Zaprezentowany przez koalicję rządzącą 15 maja 2021 r. program Polski Ład nie stanowi kompleksowego planu polityki gospodarczej, jakim jest nadal obowiązująca Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Jest on w większości zbiorem zapowiedzi pojedynczych reform, które uzupełniają zapisy planowanych zmian w Krajowym Planie Odbudowy oraz Projekcie Umowy Partnerstwa i Programów Operacyjnych na lata 2021-2027 przekazanych do konsultacji społecznych. W Polskim Ładzie przedstawiono jednak założenia do najbardziej kompleksowej od lat reformy systemu podatkowo-składkowego, która w istotny sposób przełoży się na zwiększenie skali progresji podatkowej w Polsce.

W drugiej z tegorocznych publikacji z serii Instrat Policy Note przyglądamy się temu, jak przewidziano w Polskim Ładzie zmiany w systemie podatkowo-składkowym mające na celu zwiększenie jego progresywności. Wskazujemy, że w skali międzynarodowej zapowiedziane reformy sprawią, że **Polska nadal będzie poniżej średniej OECD pod kątem progresywności systemu podatkowo-składkowego** - zależy nam na wzmocnieniu obecności tego wątku w debacie publicznej, która w naszym odczuciu przez pierwsze tygodnie po prezentacji zapowiedzi była w przeważającej mierze skoncentrowana na kalkulacji zysków i strat dla osób w poszczególnych grupach dochodowych oraz związanych z tym sądach wartościujących natury ekonomii politycznej. Jedne z kluczowych w naszej opinii wątków związanych z wpływem reformy na realizację **konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej** oraz potencjalnych długoterminowych korzyści gospodarczych wynikających ze zmniejszenia nierówności dochodowych nie zostały w wystarczającym stopniu poruszone.

Kolejne publikacje Instrat Policy Note będą dotyczyły innych obszarów Polskiego Ładu, przedstawiając punkt widzenia przedstawicieli Fundacji Instrat zgodny z [wnioskami z dotychczasowych prac](#) w ramach poszczególnych programów badawczych.

Na tle pozostałych obszarów interwencji wskazanych w Polskim Ładzie, proponowane reformy w zakresie systemu podatkowo-składkowego (dział *Uczciwa praca - godna płaca*) można ocenić za najbardziej kompleksowe i spójne, choć wymagają doprecyzowania. Istnieje spore ryzyko natury ekonomii politycznej - sprzeciwu ze strony najlepiej zarabiających oraz części pracodawców, w wyniku którego reformy zostaną rozmyte i nie osiągną zamierzonego efektu wprowadzenia realnej progresji podatkowej. Propozycje przedstawione w Polskim Ładzie istotnie wpływają również na budżety jednostek samorządu terytorialnego, co wymagać będzie zastosowania mechanizmu wyrównawczego w celu zapobieżenia ich erozji.

Zapowiedziano do tej pory:

- 1. zmianę progów podatkowych dla pracujących** - zwiększenie kwoty wolnej do poziomu 30 tys. PLN rocznie (zerowy podatek dla otrzymujących płacę minimalną) oraz podwyższenie granicy drugiego progu podatkowego z 85 tys. PLN do 120 tys. PLN rocznie;
- 2. zmiana z ryczałtowego na liniowy system naliczania składki zdrowotnej dla prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (JDG)** - zamiast stałej wartości niezależnej od osiąganego dochodu (75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w IV kwartale poprzedniego roku - 381,81 PLN w 2021 r.) składka zdrowotna wyniesie 9% od osiąganego dochodu, co istotnie podniesie stawkę obciążenia daninami publicznymi w tej formie osiągnięcia dochodu;
- 3. obciążenie składkami na ubezpieczenia społeczne dochodu z tytułu umowy zlecenia ([zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych](#))**, z perspektywą wprowadzenia *jednego kontraktu na pracę*.

Ponadto zapowiedziano wprowadzenie "ulgi dla klasy średniej", która miałaby sprawić, że zwiększenie progu (degresywnej) kwoty wolnej będzie neutralne dla pracujących osiągających dochód roczny w przedziale 70-130 tys. PLN. Wskazano również inne

elementy reformy na rynku pracy (reforma urzędów pracy, likwidacja luki płacowej w wynagrodzeniach mężczyzn i kobiet), których ocena nie jest jednak tematem tego opracowania.

Wprowadzenie w życie łącznie trzech wskazanych wyżej elementów systemu podatkowo-składkowego będzie jedną z najbardziej istotnych reform ostatnich trzech dekad - od czasu wprowadzenia jednolitej stawki 19% dla opodatkowania działalności gospodarczej (2004) i likwidacji trzeciego progu podatkowego (2009) (Business Insider Polska, 2018). Nieudana próba próba wprowadzenia jednolitej daniny w 2016 r. poskutkowała częściowymi zmianami w systemie, które nie są w stanie w pełni zlikwidować regresywności systemu obciążenia daninami publicznymi dochodu z pracy lub kapitału (tzw. trzydziestokrotność, danina solidarnościowa) (Wojciechowski, 2019).

Polska na tle krajów OECD i UE - droga od regresywnego systemu podatkowego do umiarkowanej redystrybucji?

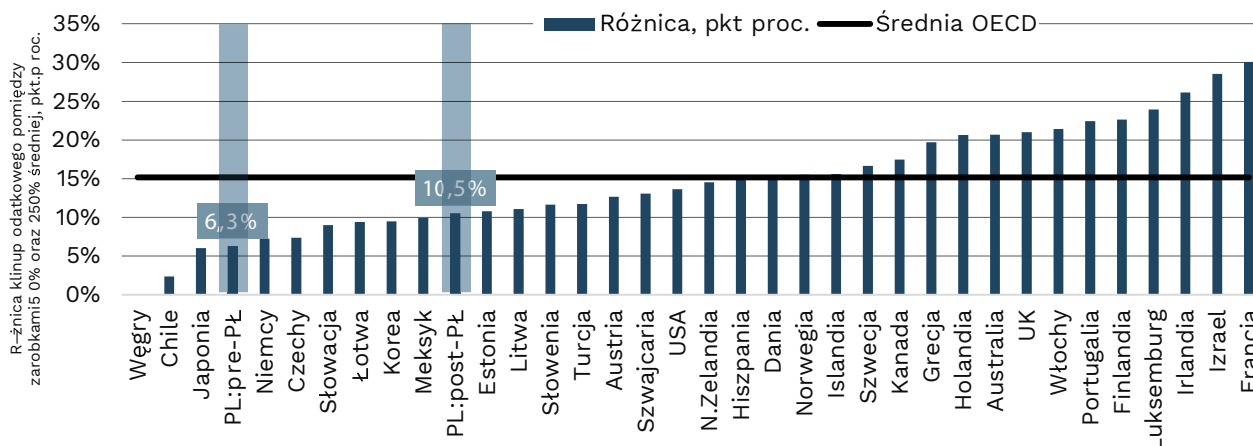
Na tle pozostałych krajów OECD i UE, Polska jest poniżej średniej w rankingu krajów o najwyższym udziale dochodów z podatków i składek jako procencie PKB oraz porównaniu najbardziej progresywnych systemów podatkowych. To charakterystyczna cecha krajów rozszerzenia UE (gospodarek wschodzących), które nie rozwinęły jak kraje zachodnie (w szczególności skandynawskie) rozwiniętego państwa dobrobytu (Sawulski, 2019).

Występowanie arbitrażu podatkowo-składkowego pomiędzy poszczególnymi formami zatrudnienia w Polsce nie jest ani zjawiskiem wyróżniającym Polskę na tle krajów OECD, ani negatywnym lub szkodliwym z definicji. Nadmierne wykorzystywanie tych możliwości celem optymalizacji podatkowo-składkowej ma jednak negatywny wpływ na stan sektora finansów publicznych (SFP) i może przyczyniać się do zmniejszonej podaży pracy oraz fikcyjnego samozatrudnienia (Sawulski, 2019; Bank Światowy, 2014). Istotne różnice w efektywnej i krańcowej stawce podatkowej pomiędzy formami zatrudnienia zwiększają również zachęty do optymalizacji i wyboru mniej stabilnych form zatrudnienia.

Zapowiadane w Polskim Ładzie zmiany w systemie podatkowo-składkowym jedynie nieznacznie zwiększą progresywność systemu podatkowego w porównaniu z innymi krajami OECD i UE - po zapowiadanej reformie Polska nadal będzie istotnie poniżej średniej OECD, bliżej poziomu państw Bałtyckich, Korei Południowej oraz Meksyku.

Polska uchodziła dotąd za kraj o umiarkowanie progresywnym, a momentami nawet regresywnym systemie podatkowym. Jeśli przyjąć jako miarę progresywności systemu różnicę między klinem podatkowym dla wynagrodzenia na poziomie 50% i 250% średniego wynagrodzenia, to w rankingu krajów OECD wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej jedynie Węgry wypadają gorzej od Polski. Polska z wartością 6,3% (przed reformą) jest na 33. miejscu w tym zestawieniu, zaś **w wyniku reformy może skoczyć aż o 7 miejsc w górę** i przeskoczyć Niemcy, Czechy oraz Słowację, pozostając nadal poniżej średniej dla OECD na poziomie 15,2% (dane za 2020 r.). Nieuprawnione są zatem twierdzenia o nadzwyczajnej redystrybucji, jaka jest planowana w wyniku reformy – Polska nadal pozostanie w gronie krajów o słabej i umiarkowanej preferencji do redystrybucji, gdzie prym wiodą kraje skandynawskie, Wielka Brytania czy Irlandia.

Wykres 1. Różnica pomiędzy klinem podatkowo-składkowym dochodów wysokości 50% i 250% średniej uzyskiwanych w oparciu o umowę o pracę - Polska przed i po reformie na tle krajów OECD.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie zapowiedzi przedstawionych w programie Polski Ład oraz danych OECD. Informacje dla osób powyżej 26 r.ż. bez dzieci osiągających wynagrodzenie równe średniej. Jako średnie wynagrodzenie brutto w Polsce przyjęto 5167,47 PLN za grudzień 2020, zaś dolną wysokość klinu obliczono dla wynagrodzenia minimalnego wynoszącego 50,3% średniego wynagrodzenia.

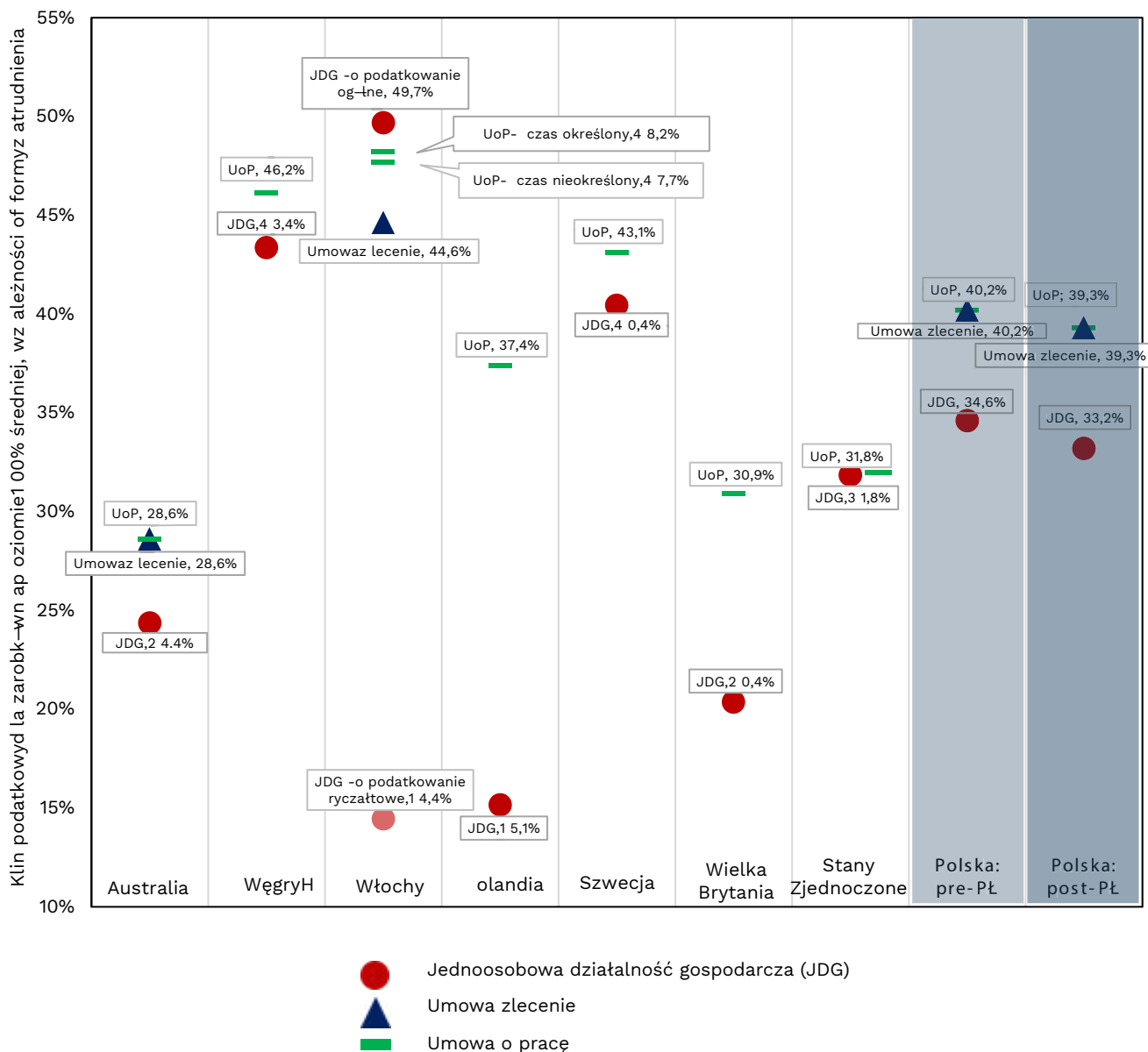
Możliwości arbitrażu podatkowego w różnych formach zatrudnienia zmniejszają efektywność systemów podatkowych (ILO, 2009). Oznacza to, że firmy i osoby fizyczne prowadzące podobną działalność podlegają różnym poziomom opodatkowania, co ma istotne konsekwencje dla sektora finansów publicznych i sprawiedliwości systemów podatkowych.

Zjawiskiem o istotnej skali w Polsce jest fikcyjne samozatrudnienie, które może dotyczyć nawet co dziesiątego przedsiębiorcę prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą w Polsce (Sawulski, 2019). Powszechne stosowanie tej formy relacji ekonomicznej zamiast umowy o pracę lub zlecenia ma przesłanki nie tylko organizacyjne i administracyjne (łatwiejsza obsługa księgową, mniejsze zobowiązania), ale przede wszystkim ekonomiczne – różnica między klinem podatkowo-składkowym na umowie o pracę a JDG dla średniego wynagrodzenia wynosi w Polsce blisko 6 pkt proc. **Zapowiedziane w Polskim Ładzie wprowadzenie liniowego (zamiast ryczałtowego) systemu naliczania składki zdrowotnej dla prowadzących JDG nie wpłynie istotnie na redukcję arbitrażu dla osób ze średnim wynagrodzeniem (vide Wykres 2), ale dotknie przede wszystkim osoby o ponadprzeciętnych zarobkach.**

Potencjalna reforma istotnie zmniejszy arbitraż podatkowo-składkowy pomiędzy formami zatrudnienia przy osiągnięciu ponadprzeciętnych dochodów, przywracając różnicę w średniej wysokości klina podatkowego pomiędzy działalnością gospodarczą a dochodem z pracy (umowa o pracę lub zlecenia) do poziomu pozostałych rozwiniętych krajów OECD i UE. Nadal pozostanie istotny arbitraż składkowy na poziomie ubezpieczeń społecznych (przy nadal degressywnym sposobie ich naliczania).

W większości państw OECD obowiązuje zasada niższego obciążenia podatkowo-składkowego dla prowadzących działalność gospodarczą (JDG) w porównaniu do dochodów z umowy o pracę (UoP) przy dochodach o pracę na poziomie przeciętnego wynagrodzenia. Różnica między tymi poziomami sięga od 5 do 10 pkt proc. (vide Wykres 2). Wśród krajów, które przyjęły odwrotną relację są Włochy, gdzie (poza nielicznymi wyjątkami) dochód z JDG jest obciążony wyższą stawką niż umowa o pracę (Bertola, 2009). Z drugiej zaś strony jest Holandia, w której osoby prowadzące działalność gospodarczą płacą o 22,3 pkt proc. mniejsze obciążenia niż pracownicy zatrudnieni w oparciu o UoP (przy przeciętnym wynagrodzeniu).

Wykres 2. Klin podatkowo-składkowy w zależności od formy zatrudnienia w Polsce oraz wybranych krajach OECD, 2020.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie zapowiedzi przedstawionych w programie Polski Ład oraz OECD (2020). Informacje dla osób powyżej 26 r.ż. bez dzieci osiągających wynagrodzenie równe średniej. Jako średnie wynagrodzenie brutto przyjęto 5167,47 PLN za grudzień 2020. Dla poszczególnych form zatrudnienia zostały dobrane najbliższe odpowiedniki z innych krajów (JDG dotyczy samozatrudnienia, umowa zlecenie natomiast pracowników koordynowanych i kontaktów zatrudnienia). Wysokość klina podatkowego umowy zlecenia dla Polski została obliczona po uwzględnieniu najnowszych zmian w ich oskładkowaniu.

Obciążenia podatkowo-składkowe różnych form pracy niekoniecznie muszą być identyczne. Najlepsze międzynarodowe praktyki wskazują, że **systemy podatkowe powinny co do zasady dążyć do neutralności podatkowych pomiędzy wszystkimi formami zatrudnienia**, to jednak pewne różnice między charakterem zatrudnienia mogą uzasadniać odmienne traktowanie (Komisja Europejska, 2004). Przykładowo, mniejsze uprawnienia do świadczeń społecznych związanych z konkretną formą zatrudnienia mogą uzasadniać odmienny poziom oskładkowania, co ma miejsce w przypadku wysokości zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców w Polsce, jednak każdorazowo takie różnice powinny znajdować uzasadnienie, przy jednoczesnym zapewnieniu że system nie będzie zachęcać firm do wypychania pracowników na niechcianą pracę na własny rachunek - tzw. fikcyjne samozatrudnienie.

Wskazane powyżej przesłanki do istnienia arbitrażu podatkowo-składkowego są jedną z przyczyn występowania nierówności dochodowych w Polsce. W skali międzynarodowej

istnieją jednak wyzwania związane ze zmierzeniem ich poziomu w porównywalny do innych krajów sposób.

Poprawa sytuacji materialnej 80% podatników w wyniku reformy (Rzeczpospolita, 2021) pozytywnie wpłynęła na redukcję ubóstwa, w tym na poprawę sytuacji gospodarstw domowych o ponadprzeciętnej liczbie członków, w tym dzieci. Zwiększone inwestycje w edukację przyczynią się w długim terminie do zwiększenia mobilności społecznej i ekonomicznej.

Jest to szczególnie istotne w kontekście strukturalnych zmian na rynku pracy powodowanych przez rozwój technologii cyfrowych, które generują liczne ryzyka dla osób najmniej zarabiających, na skutek zatrudnienia platformowego, zapotrzebowania na nowy rodzaj kompetencji czy nadużywanie dominującej pozycji rynkowej i posiadanych zasobów organizacyjnych (Wawrzyniak, Iwanowski, 2021).

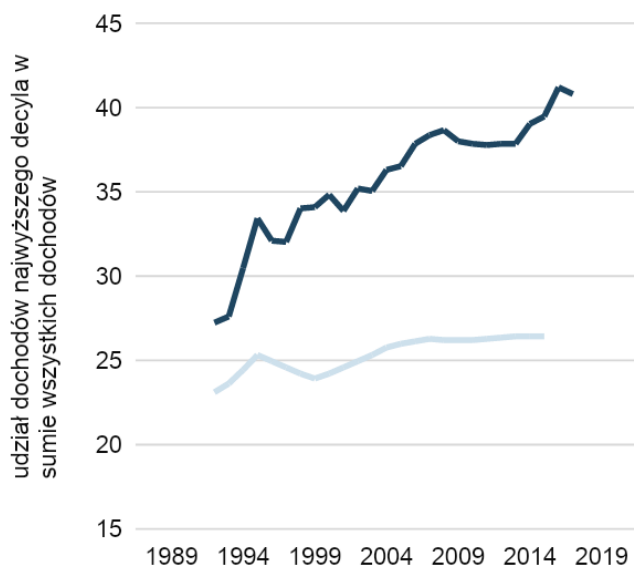
Literatura naukowa wskazuje szereg zagrożeń dla wzrostu gospodarczego płynących z nadmiernych nierówności dochodowych. **Wśród badaczy istnieje konsensus, iż nierówności dochodowe w statystycznie istotny sposób ograniczają potencjał wzrostu** (OECD, 2014). Negatywny wpływ nierówności na wzrost jest zdeterminowany przez skalę spadku dochodów dolnej części rozkładu, istotny jest zatem nie tylko udział w dochodach najniższego decyla, ale 40% osób o najniższych dochodach (Bank Światowy, 2013). Jako główny czynnik wiążący rosnące nierówności z malejącym potencjałem gospodarczym jest kapitał ludzki - im większe są nierówności dochodowe, tym mniejsza jest szansa, że członkowie gospodarstw domowych o niskich dochodach będą dysponowali wiedzą i umiejętnościami pozwalającymi na zatrudnienie w sektorach gospodarki o rosnącej produktywności (IMF, 2011). Istotną rolę pełnią również inne bariery w mobilności społecznej związanej z nierównościami dochodowymi takie jak wzrost skali problemów zdrowotnych i przestępczości oraz zagrożenia dla stabilności społecznej.

Tylko dlatego, że nierówności są szkodliwe dla wzrostu, nie oznacza, że wszystkie reformy, które zmniejszają nierówności, są korzystne dla społeczeństwa. Kluczowe jest odpowiednie wydatkowanie środków pozyskanych w ramach bardziej progresywnego systemu podatkowego, na starannie zaprojektowane polityki publiczne które pozwalają na wzmocnienie trwałego wzrostu gospodarczego m.in. poprzez wyrównywanie szans w dostępie do usług publicznych, wzrost posiadanych umiejętności i ich dostosowanie do zmian na rynku pracy oraz tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju innowacji. Mając na uwadze fakt, iż kryzys gospodarczy związany z pandemią koronawirusa pozbawił pracy ponad 300 tys. osób poniżej 29 roku życia, kluczowe będzie realizowanie interwencji mających na celu ponowną integrację młodych dorosłych na rynku pracy (Sawulski, 2021). W przeciwnym razie będą oni ponosić negatywne konsekwencje COVID-19 przez całe swoje dorosłe życie.

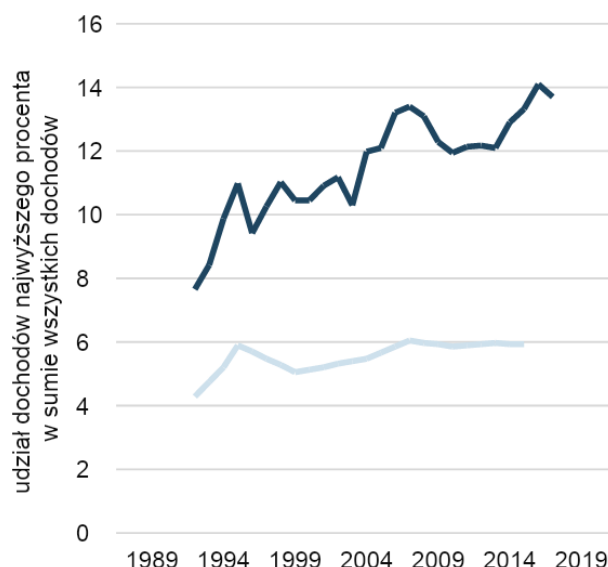
Dotychczas przeprowadzone szacunki Ministerstwa Finansów (Chrostek et al., 2019, 2020) wskazują, że system podatkowo-składkowy w Polsce jest efektywnie regresywny – klin podatkowo-składkowy podatników o wyższych dochodach jest wyższy niż tych osiągających mniejszy dochód. Co więcej, szacunki wskaźnika Giniego obrazującego poziom nierówności dochodowych wskazują, że w Polsce sięgać on może wartości rzędu 0,4-0,5, czyli zdecydowanie wyższych niż wynika to z danych międzynarodowych. Jego wysoka wartość jest efektem trwałej i wieloletniej polityki wprowadzania ulg i zachęt w systemie do płacenia efektywnie niższych podatków i składek przez osoby najlepiej zarabiające.

Jak wskazują Bukowski i Novokmet (2017) istnieją istotne problemy natury metodologicznej (w tym pod kątem dostępności danych), które nie pozwalają na łatwe oszacowanie udziału dochodów najlepiej zarabiających wśród całej populacji. Szacunki na podstawie danych administracyjnych pozwalają określić, że udział dochodów najwyższego decyla lub procenta w sumie wszystkich dochodów stale rośnie przez ostatnie dekady (od 1989 roku).

Wykres 3. Udział dochodów najwyższego decyla w sumie wszystkich dochodów, 1989-2018.



Wykres 4. Udział dochodów najwyższego procenta w sumie wszystkich dochodów, 1989-2018.



— szacunki na podstawie danych administracyjnych
— szacunki na podstawie danych ankietowych

Źródło: Dane administracyjne i ankietowe za lata 1989-2015 Bukowski, Novokmet (2017), dane administracyjne za lata 2016-2017 Chrostek et al. (2019; 2020).

Porównywalność w czasie i pomiędzy badaniami poziomu nierówności ekonomicznych, w tym dochodowych w Polsce jest utrudniona przez brak powszechnego dostępu do danych, które są dostępne w gestii Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dalsze badania nad wpływem reform zapowiedzianych w Polskim Ładzie na poziom nierówności dochodowych w Polsce powinny być kontynuowane, ale jedynie otworzony dostęp do indywidualnych (zanonimizowanych) danych podatników i ubezpieczonych (np. z bazy danych APOT) umożliwi niezależną ewaluację wpływu reformy na zmniejszenie nierówności (Iwanowski et al., 2020).

Składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w Polskim Ładzie - (r)ewolucja?

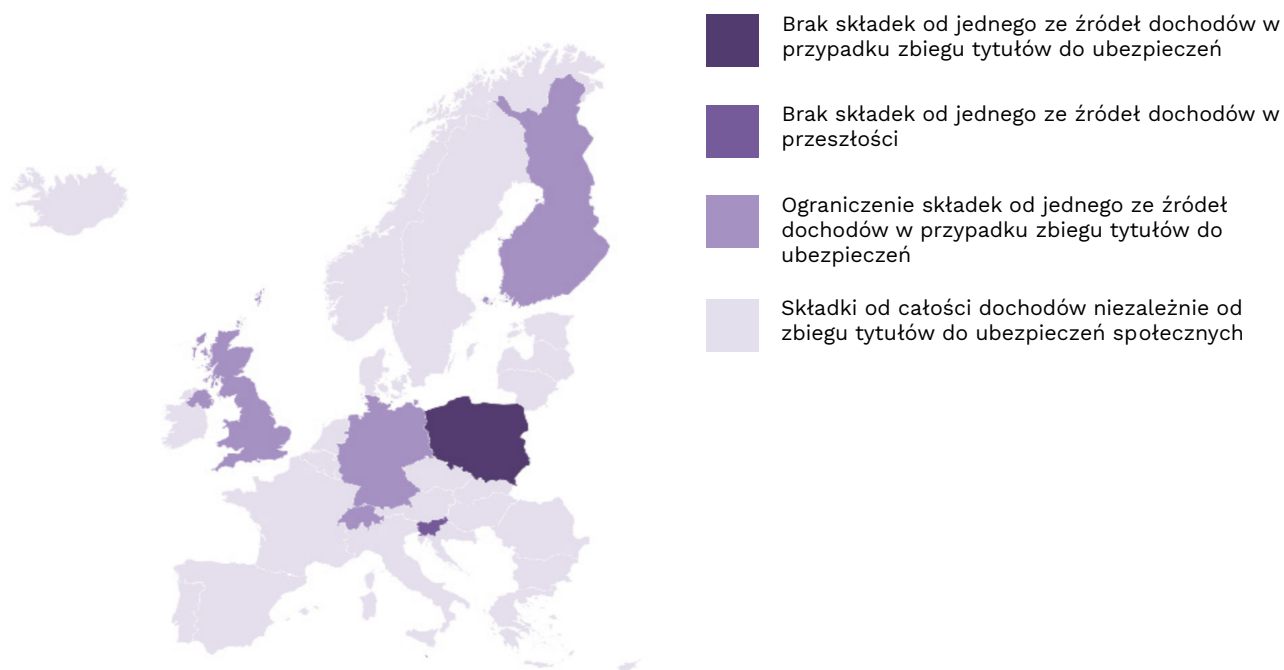
Prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą po reformie w większym stopniu niż do tej pory dołożą się do kosztów obsługi systemu opieki zdrowotnej - Ministerstwo Finansów szacuje wzrost wpływów z tytułu liniowej (a nie ryczałtowej) składki zdrowotnej na ok. 14 mld PLN. To zaledwie 1/3 z kwoty 42 mld PLN, która jest potrzebna, aby podnieść poziom finansowania służby zdrowia z obecnych 5,03% PKB (budżet 2020) na zapowiadane 7% (do 2027 r.). Co więcej, założenie neutralności reformy dla sektora finansów publicznych oznacza de facto przesunięcie tej kwoty z budżetu samorządów (oraz najbogatszych podatników) do systemu opieki zdrowotnej i może odbyć się kosztem zmniejszenia inwestycji gmin i powiatów, w tym także w samorządowy system ochrony zdrowia.

Rząd może sięgnąć po inne instrumenty niż tylko zmianę progów podatkowych (w tym kwoty wolnej od podatku) i sposobu naliczania składek zdrowotnych dla przedsiębiorców (JDG) efektywnie zwiększających progresywność systemu. Bardziej sprawiedliwy udział osób o najwyższych dochodach w finansach publicznych można również osiągnąć m.in. poprzez (1) uporządkowanie kwestii zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych (perspektywiczny "jednolity kontrakt"), (2) silniejszą egzekucję istniejących przepisów (nadużywanie samozatrudnienia w przypadku występowania cech stosunku o pracę) oraz

(3) ograniczenie, w tym eliminację odliczeń podatkowych, które zwykle przynoszą nieproporcjonalnie wyższe korzyści osobom o wysokich dochodach. Ponadto (4) potencjalne zmiany w zakresie opodatkowania dochodów kapitałowych, które są silnie skoncentrowane wśród zamożnych gospodarstw domowych i stanowiły w 2017 roku blisko 5% całkowitych dochodów jednego procenta najlepiej zarabiających Polaków (Chrostek et al., 2020).

Oskładkowanie wszystkich umów zleceń z perspektywą wprowadzenia jednego kontraktu na pracę może wygenerować zaledwie 3-4 mld PLN wpływów do SFP, ale znacząco uprościć system składkowy z korzyścią dla pracowników, pracodawców i jego operatora (ZUS) (Rzeczpospolita, 2020). Jak wskazaliśmy w raporcie przygotowanym we współpracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (Iwanowski et al., 2020), obowiązujące w Polsce wyłączenie z oskładkowania części dochodu pracujących stanowi wyjątek w skali UE i OECD. Spośród krajów członkowskich UE, jedynie w Polsce i na Malcie współwystępowanie równoległych tytułów do ubezpieczeń społecznych pozwala płacić składki na ubezpieczenia społeczne od niepełnych przychodów, które może być wykorzystywane do arbitrażu pomiędzy formami zatrudnienia (vide Wykres 5). Stanowi to istotną cechę charakterystyczną polskiego rynku pracy, która dodatkowo pogłębia jego dualizm w stopniu niespotykanym w UE.

Wykres 5. Możliwość obniżenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne w konsekwencji zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych.



Źródło: Opracowanie własne Instrat na podstawie danych Mutual Information System on Social Protection, OECD SOCX, przeglądu aktów prawnych oraz odpowiedzi na ankietę rozesłaną do instytucji zarządzających systemami zabezpieczenia społecznego w państwach UE/EFTA.

Zapowiadana w Polskim Ładzie próba oskładkowania wszystkich umów zleceń może dotyczyć 720 tys. pracujących - to 2/3 z grupy ponad 1 miliona ubezpieczonych ze zbiegiem tytułu do ubezpieczeń społecznych (dane za 2019 r.). To przede wszystkim osoby osiągające dochód naraz z umowy o pracę i umowy zlecenia (ok. 590 tys. ubezpieczonych), których średni miesięczny dochód brutto sięga nawet 7,5 tys. PLN, czyli blisko 50% więcej niż przeciętne wynagrodzenie w gospodarce (w firmach powyżej 9 pracowników). Tym samym zapowiadana reforma może również w istotny sposób przyczynić się do zwiększenia redystrybucji, ale rodzic będzie zobowiązanie systemu emerytalnego na przyszłość i tym samym zwiększy konieczność zwiększenia dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.