

DOI: 10.5604/01.3001.0015.2929

# Aktualne wyzwania i problemy dotyczące przepisów składkowych i podatkowych na poziomie europejskim i krajowym

## Current challenges and problems related to premium/contribution and tax regulations on the European and national level

prof. dr hab. Gertruda Uścińska

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0001-7379-5156

### Streszczenie

Relacje między podatkami i składkami, na poziomie zarówno prawa krajowego, jak i prawa europejskiego, są niedookreślone, co powoduje m.in. problemy związane z koordynacją świadczeń społecznych w ramach Unii Europejskiej (UE), a w konsekwencji – ograniczenie unijnej swobody przemieszczania się osób. Istnieje więc rosnąca potrzeba wprowadzenia – wspartych wskazaniem z badań i opiniami ekspertów – zmian w przepisach UE określających obszar koordynacji z uwzględnieniem świadczeń podatkowych.

W artykule przedstawiono wybrane wyniki prac europejskiej sieci niezależnych ekspertów (projekt Free Movement of Workers and Social Security Coordination – FreSsco) dotyczące definiowania składek i podatków oraz relacji między nimi. Odniesiono się do występujących w prawie krajowym państw europejskich podatków celowych i podatków naznaczonych społecznie. Omówiono relacje między tzw. świadczeniami podatkowymi a świadczeniami społecznymi, rozwiązania w prawie unijnym ukierunkowane na gwarancje bezpieczeństwa socjalnego obywateli UE korzystających ze swobody przemieszczania się, w tym wybrane przykłady orzecznictwa sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

**Słowa kluczowe:** podatki, składki, zabezpieczenie społeczne, swoboda przepływu osób w ramach Unii Europejskiej, koordynacja systemów świadczeń społecznych.

### Abstract

The relations between taxes and premiums or contributions, at the national and European law level, are not precisely determined, which translates into problems related to, *inter alia*, the coordination of social benefits within the EU and, consequently, limitations in the freedom of movement of persons otherwise declared by/within the EU. Hence, the growing need to introduce modifications in the EU legislation, with support of research-based guidelines and expert opinions, determining the area of such coordination, tax considerations included.

The study discusses selected outcome of the efforts of the European network of independent experts (the FreSsco project) which addressed the defining of, and the relations between, contributions/premiums and taxes. The specific targets were the exceptional taxes and ‘socially marked’ taxes. The relations between so-called tax considerations and social benefits have been singled out, along with the EU-law solutions focused on ensuring social security to EU citizens enjoying the freedom of movement—including selected examples of judicial decisions the national courts and the ECJ.

**Keywords:** taxes, premiums/contributions, social security, freedom of movement of people within the EU, coordination of social benefit systems.

## 1. WPROWADZENIE

Składki i podatki należą do podstawowych elementów systemu danin publicznych, kształtowanego w ramach prawa krajowego poszczególnych państw. Systematyka danin publicznych ewoluowała od prostego podziału danin na podatki,

opłaty i składki, ku bardziej złożonym podziałom<sup>1</sup>. Ponieważ rozwój tych systemów w każdym państwie przebiegał w odmiennych warunkach ekonomicznych, prawnych i społeczno-kulturowych, to obecnie systemy te istotnie się różnią. Obejmują odmiennie zdefiniowane zasady, zróżnicowane

zestawy instrumentów, różne cele i priorytety. Nie da się ich opisać przy pomocy zdefiniowanych, jednorodnych cech konstytutywnych.

Regulacje dotyczące danin publicznych w istotny sposób wielokierunkowo wpływają na realizację podstawowych swobód gwarantowanych obywatelom UE<sup>2</sup>. Eksperti europejscy, wykonujący na zlecenie Komisji Europejskiej projekt FreSsco<sup>3</sup>, na podstawie m.in. analiz oddziaływania różnych krajowych systemów prawnych na realizację swobody przepływu osób i zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego udokumentowali w swoich raportach, że istniejąca różnorodność w zakresie zasad w krajowych systemach podatków i składek jest poważną barierą w korzystaniu z tej właśnie swobody.

W artykule zaprezentowano wybrane wyniki projektu FreSsco<sup>4</sup>, na podstawie których sformułowano powyższy wniosek. Podstawą do tej konstatacji w pierwszej kolejności była jednak konieczność ustalenia, jaki jest związek między składkami i podatkami w sensie formalnym i funkcjonalnym. Chodziło tu zarówno o rozwiązania w systemach krajowych, jak i o rozwiązania funkcjonujące na poziomie prawa europejskiego.

W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej, jak i zagranicznej, można zaobserwować wyraźnie dychotomiczny podział na opracowania podejmujące problemy albo wyłącznie podatków, albo wyłącznie składek; z pewnymi wyjątkami w postaci prac o charakterze podręcznikowym, szczególnie z obszaru finansów publicznych. W projekcie FreSsco także istniał wyraźny podział na ekspertów zajmujących się tylko składkami albo tylko podatkami. Już w toku prac projektowych wyraźnie zaznaczyła się jednak nie tylko potrzeba, ale też nierzadko konieczność połączenia obu tych kategorii spraw i uczynienia ich przedmiotem wspólnych badań. Tylko przy scalonym podejściu możliwe się okazało odpowiednio pogłębione przeanalizowanie systemowych uwarunkowań realizacji swobody przepływu osób i wyciągnięcie prawidłowych wniosków. Podatki i składki w tych analizach występowały bowiem zwykle nierozłącznie, tj. były wzajemnie zmiennymi zależnymi.

Podstawy do sformułowania wniosku, że różnorodność regulacji krajowych w zakresie prawa podatkowego stanowi poważną przeszkodę w realizacji swobody przemieszczania się w UE, dawały ekspertom projektu już studia literaturowe, ale główną rolę w tych ustaleniach odgrywały eksperckie raporty krajowe z lat 2013-2014<sup>5</sup>. Przedstawiają one regulacje w zakresie prawa podatkowego i składowego w krajach UE, a przez to obrazują, jak bardzo jest to zróżnicowana i skomplikowana materia. Ponadto wskazują, jak kształtują się wzajemne relacje między podatkami a składkami, a przy tym zwracają uwagę na siłę tego związku.

Prace eksperckie prowadzone były w odniesieniu do unijnych regulacji prawnych w zakresie zabezpieczenia społecznego oraz składek, czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>6</sup> oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>7</sup>. W dziedzinie podatków na

poziomie unijnym nie ma natomiast specjalnych regulacji, ale stosowana jest Modelowa konwencja OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku<sup>8</sup>, której zapisy zostały ukierunkowane na ujednoczenie prawa podatkowego i zasad wykładni w zakresie unikania podwójnego opodatkowania<sup>9</sup>.

## 2. SKŁADKI A PODATKI – RÓŻNICE W KONTEKŚCIE PRAWA ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO I PRAWA PODATKOWEGO

Głównym celem regulacji prawnych z obszaru zabezpieczenia społecznego jest chronienie obywateli przed skutkami ryzyk społecznych, prawo podatkowe natomiast w praktyce ma na celu pobór środków niezbędnych do sfinansowania przez państwo zadań publicznych. Do zadań tych należą także te, które są związane z realizacją zabezpieczenia społecznego obywateli. Nie jest więc możliwe zupełnie odrębne, autonomiczne definiowanie celów jednej i drugiej polityki i tylko w potocznym rozumieniu podatki mają jedynie aspekt finansowy (płacenie podatków, obciążenie finansowe), a zabezpieczenie społeczne (choć też w dużym stopniu powiązane z finansami – opłacanie składek) wiązane jest najczęściej z kontekstem społecznym i zapewnianiem świadczeń uprawnionym osobom.

Składkę na zabezpieczenie społeczne można zdefiniować jako wpłatę na finansowanie świadczeń społecznych, które wchodzi w zakres przyjętego katalogu ryzyk socjalnych. Podatki natomiast rozumie się – w kontekście badawczym – jako inne rodzaje poborów finansowych, których określonym i bezpośrednim celem nie jest finansowanie jednego ze świadczeń z listy ryzyk społecznych. Na takie rozumienie pojęć w prawie unijnym wskazuje m.in. orzecznictwo TSUE<sup>10</sup>.

Między składkami a podatkami są nie tylko różnice, ale i podobieństwa. I jedno, i drugie:

- 1) są daninami publicznymi uregulowanymi w odpowiednich aktach prawnych;
- 2) mają charakter obowiązkowy (obywatele nie mają tu swobody wyboru, czy je płacić);
- 3) zmniejszają kwotę dochodów (podlegających opodatkowaniu i/lub oskładkowaniu), co powoduje skłonność podatników i płatników składek do unikania wywiązywania się z tych zobowiązań.

Z administracyjnego punktu widzenia rozróżnienie podatków i składek na zabezpieczenie społeczne nie zawsze jest dość wyraźne. Dotyczy to państw/systemów, w których podatki i składki pobiera ta sama instytucja<sup>11</sup>.

Składki na zabezpieczenie społeczne mają konkretny cel, podczas gdy w przypadku podatków nie zawsze jest on wyraźnie określony (ich celem jest uzyskanie zasobów finansowych, które mogą mieć m.in. przeznaczenie społeczne).

Cechą charakterystyczną składek, nieobecną w konstrukcji podatków, jest relacja ubezpieczony-instytucja ubezpieczeniowa, oparta na związku między opłacaniem składek a obowiązkiem zapewnienia w zamian świadczeń. Podmiot otrzymujący wpływy ze składek to instytucja odpowiadająca za swoje działania na mocy prawa, mająca na celu jedynie zapewnienie realizacji określonych praw społecznych. Wysokość świadczenia zależna jest często od wysokości opłacanych składek (np. w przypadku rent i emerytur), co wskazuje na ścisły związek między składkami a świadczeniami udzie-

lanymi przez instytucję publiczną w ramach prawa krajowego<sup>12</sup>. Stąd w prawie krajowym granica między podatkami a składkami na zabezpieczenie społeczne jest wyraźna. Podatki pobiera bowiem instytucja, która zajmuje się egzekwowaniem podatków ustalanych na zupełnie różnych podstawach (od wynagrodzeń, nieruchomości, lokat itd.).

### 3. PODATKI I SKŁADKI W PRAWIE KRAJOWYM PAŃSTW EUROPEJSKICH

Prawo zabezpieczenia społecznego i prawo podatkowe są w zdecydowanej większości państw europejskich regulowane oddzielnie<sup>13</sup>. Mimo to część państw (Austria, Bułgaria, Dania, Estonia, Hiszpania, Chorwacja, Niemcy, Włochy, Litwa i Polska oraz pozaunijna Szwajcaria) nie wypracowała w swoim ustawodawstwie definicji składki na zabezpieczenie społeczne, a w aktach prawnych, w których stosowane jest to pojęcie, jest ono wyjaśnione mało precyzyjnie<sup>14</sup>.

Niektóre kraje do definiowania składek na zabezpieczenie społeczne używają określenia „podatek socjalny”, ale np. w Republice Czeskiej i w Estonii podatek socjalny jest zupełnie odrębną formą daniny publicznej. Zasadniczo jednak w większości państw europejskich rozróżnienie składek i podatków jest klarowne. Państwa – takie jak Niemcy, Finlandia, Francja, Chorwacja, Słowenia, Szwajcaria i Polska – akcentują specjalne przeznaczenie składek, tzn. ich rolę w finansowaniu świadczeń lub ustalaniu prawa do świadczeń. Nie we wszystkich krajach jest możliwe jednak rozróżnianie składek i podatków ze względu na kryterium organizacyjne systemu, czyli instytucję pobierającą te daniny publiczne. Jak już zaznaczono, czasami składkami i podatkami zajmuje się ta sama instytucja, chociaż środki trafiają na osobne rachunki.

Większość państw europejskich nie sformułowała ani w prawie administracyjnym, ani w rozporządzeniach proceduralnych definicji podatku i zwykle tylko konkretne rodzaje podatków mają swoje definicje w aktach prawnych regulujących ich pobór. Są też stosowane (np. w Słowenii<sup>15</sup>) definicje bardzo ogólne i takie, które definiują *ignotum per ignotum*.

Trudności w definiowaniu w prawie krajowym podatków i składek wiążą się m.in. z praktyką przeznaczania określonych podatków na zaspokajanie potrzeb społecznych, chociaż nie gwarantują one (jak to jest w przypadku składek) prawa do świadczenia. Władze mają bowiem prawo do celowego lokowania środków z określonego rodzaju podatków<sup>16</sup>.

Brak lub nieklarowność definicji składek i podatków w prawie krajowym nierzadko wymaga stosowania rozstrzygnięć sądowych. Część orzeczeń wskazuje na odmienny charakter tych danin. Oto przykłady takich rozstrzygnięć<sup>17</sup>:

- 1) Trybunał Konstytucyjny w Słowenii: składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe nie są tym samym co podatki, ponieważ podatki nie wiążą się bezpośrednio z konkretnym świadczeniem, podczas gdy składki determinują prawo do świadczeń w systemie emerytalnym i rentowym;
- 2) Naczelny Sąd Administracyjny we Francji: składki płacone przez firmy farmaceutyczne należy zaklasyfikować jako podatki, mimo że finansują one systemy zabezpieczenia społecznego<sup>18</sup>;
- 3) Naczelny Sąd Administracyjny w Hiszpanii: charakter podatków i składek jest bardzo zbliżony, chociaż składki

posiadają pewne cechy, które można uznać za rozróżniające;

- 4) Trybunał Administracyjny w Szwecji: składki na zabezpieczenie społeczne mają ten sam charakter prawny co podatki, jeśli chodzi o ich ustalanie (obydwie kategorie znajdują się w kompetencji parlamentu).

W Polsce orzecznictwo sądów krajowych dotyczyło najczęściej ustalenia publicznego lub prywatnego charakteru prawnego składek, a wyroki w tej sprawie związane były przede wszystkim z reformą systemu emerytalnego w 2014 r.<sup>19</sup>

### 4. PODATKI CELOWE NAZNACZONE SPOŁECZNIE

Nie wszystkie dochody podatkowe państwa trafiają do ogólnej puli środków w jego budżecie. Część wpływów podatkowych odprowadzana jest do określonej części tego budżetu (np. do specjalnego funduszu). Dotyczy to m.in. tzw. podatków naznaczonych społecznie (podatki o przeznaczeniu społecznym). To właśnie „nieklarowny” charakter tych podatków, które – jak już wskazano – w niektórych systemach krajowych są klasyfikowane jako składki na zabezpieczenie społeczne, ma istotne znaczenie dla kwestii swobody przepływu osób i uprawnień socjalnych objętych koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego w UE.

W 23 państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, nie ma podatków celowych naznaczonych społecznie<sup>20</sup>, czyli takich, z których finansuje się świadczenia w systemie zabezpieczenia społecznego. Stan ten jest w dużym stopniu pochodną wyroku TSUE w sprawie dotyczącej podatku akcyzowego, w którym ustalono m.in. charakter prawny tego podatku i zasady jego pobierania<sup>21</sup>. Są jednak w UE kraje, które mimo to stosują podatki naznaczone społecznie o zdefiniowanym przeznaczeniu społecznym. Są to rozwiązania bardzo zróżnicowane: podatki VAT, akcyza od papierosów i alkoholu, podatki od firm farmaceutycznych i inne. Są to też podatki pobierane od określonych świadczeń społecznych. Jako przykład można wskazać podatki tego rodzaju pobierane od pracodawców w Austrii. Jest to podatek od umów o pracę o charakterze marginalnym, który ma ograniczyć nieuzasadnione wykorzystywanie tej formy pracy. W Austrii też część podatków płaconych przez osoby samozatrudnione musi być wykorzystana na cele związane z zabezpieczeniem społecznym. Przedsiębiorcy na Węgrzech także opłacają podatek socjalny. W Danii podatek socjalny jest pobierany od wszystkich pracodawców w celu finansowania ochrony przed skutkami ryzyka choroby, macierzyństwa i niewypłacalności. Podatek socjalny w tym państwie płacą też pracodawcy, którzy nie zatrudniają osób niepełnosprawnych<sup>22</sup>.

Podatki naznaczone społecznie mogą być pobierane od zakupionych towarów, od usług, ale także od całego dochodu (np. podatek społeczny w Estonii). Przeznaczenie społeczne mają też podatki od ubezpieczenia pojazdów, podatki od papierów wartościowych przekazywanych pracownikom czy podatki płacone przez koncerny farmaceutyczne we Francji<sup>23</sup>.

Niestety nie ma w regulacjach unijnych jednoznacznego wskazania, czy społecznie oznaczone podatki podlegają koordynacji na mocy rozporządzenia nr 883/2004. W związku z tym albo nie są one koordynowane (Dania, Włochy, Malta), albo są koordynowane tylko wybrane z podatków przeznaczonych na cele socjalne i to jedynie w niektórych krajach

(np. podatek socjalny w Estonii i na Węgrzech, który zastąpił składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców)<sup>24</sup>.

## 5. GŁÓWNE PROBLEMY KOORDYNACJI ŚWIADCZEŃ SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W KONTEKŚCIE ROZRÓŻNIENIA PODATKÓW I SKŁADEK

To, czy dane świadczenie jest objęte zakresem przedmiotowym rozporządzenia nr 883/2004, każdorazowo wymaga indywidualnej decyzji, która zależy od specyfiki danego przypadku oraz konstytutywnych cech i elementów rozpatrywanego świadczenia. Przywołane rozporządzenie nie zawiera bowiem definicji wskazujących wprost każde z objętych nim świadczeń.

Procedura oceny w zakresie podlegania określonego świadczenia zasadom unijnej koordynacji wymaga w pierwszej kolejności rozpoznania, czy dane świadczenie jest związane z jednym z ryzyk społecznych, wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, i czy odpowiada na jego skutki. Stosuje się w tym procesie perspektywę regulacji obowiązujących w prawie UE. Dlatego świadczenia, które w prawie krajowym są regulowane np. w prawie pracy (np. wynagrodzenie chorobowe), w ocenie dokonywanej w kontekście prawa europejskiego w celu stosowania przepisów przywołanego rozporządzenia mogą zostać uznane za świadczenia zabezpieczenia społecznego, a wypłacający to wynagrodzenie pracodawca – za instytucję zabezpieczenia społecznego, która musi się zachowywać zgodnie z wymogami określonymi w tym rozporządzeniu. Dla opisywanej procedury oceny pod kątem koordynacji nie ma natomiast znaczenia sposób finansowania świadczenia, ponieważ także świadczenia nieskładkowe, finansowane z podatków, mogą zostać uznane za świadczenia zabezpieczenia społecznego, jeśli tylko są powiązane z którymś ryzykiem społecznym, wymienionym w art. 3 rozporządzenia nr 883/2004.

Świadczenia zabezpieczenia społecznego oparte są co do zasady na uprawnieniach, a nie na decyzji urzędniczej i ocenie indywidualnego przypadku. W zakresie odwołującym się do powyższych kryteriów oceny podlegania koordynacji istnieje bogate orzecznictwo TSUE.

### 5.1. Świadczenia w prawie podatkowym

W prawie podatkowym są stosowane m.in. przywileje podatkowe wprowadzane ze względów społecznych, zwykle egalitarnych. Do takich rozwiązań w polskim systemie podatkowym należą np. ulgi podatkowe na dzieci. Inny rodzaj wykorzystywanych w przepisach podatkowych przywilejów to specjalne progi podatkowe dla określonych kategorii osób. Tu można wskazać też na (obecną także w polskim systemie podatkowym) możliwość rozliczania podatku ze współmałżonkiem lub dzieckiem. Są również w systemie zwolnienia od opodatkowania określonych świadczeń społecznych (w Polsce jest np. nieopodatkowane świadczenie wychowawcze 500+). W wielu krajach elementy ochrony socjalnej są więc obecne w różnych rozwiązaniach, zarówno w systemie zabezpieczenia społecznego, jak i w systemie podatkowym. W obydwu obszarach, mimo różnic widocznych już na etapie definiowania składki i podatku, i jedno, i drugie są ukierunko-

wane na minimalizowanie skutków wystąpienia ryzyka społecznego<sup>25</sup>. Ulgi i zwolnienia podatkowe pełniące funkcje socjalne są z reguły mniej widoczne niż świadczenia społeczne. Nie zawsze są wymieniane jako instrumenty polityki społecznej, choć mogą istotnie wpływać na materialne warunki życia ludności<sup>26</sup>.

Wspomniane świadczenia podatkowe zwykle budzą mniejszy sprzeciw przy ich wprowadzaniu niż świadczenia społeczne, głównie ze względu na automatyzm przyznawania uprawnień podatkowych, co istotnie obniża koszty ich obsługi administracyjnej. Należy jednak zauważyć, że każda kolejna ulga podatkowa czy zwolnienie komplikują system podatkowy, co obniża jego społeczną ocenę.

Wprowadzanie świadczeń podatkowych powinno być zawsze poprzedzone obiektywną analizą finansowych, ale i społecznych skutków proponowanych rozwiązań. Tzw. efekt społeczny może bowiem podważać zasady stabilności systemu podatkowego, zwłaszcza gdy nowe rozwiązania są odbierane jako niesprawiedliwe. Przykładem takich rozwiązań, których efekt jest nazywany odwrotnym (lub przewrotnym) celem świadczeń podatkowych, są np. wprowadzone w Belgii i Estonii ulgi podatkowe dla osób opłacających dobrowolne składki na dodatkowe systemy zabezpieczenia społecznego. Rozwiązania te okazały się bowiem korzystne prawie wyłącznie dla osób o najwyższych dochodach<sup>27</sup>. Podobne opinie w polskim systemie podatkowym dotyczą ulg podatkowych dla osób oszczędzających na indywidualnych kontach na przyszłą emeryturę<sup>28</sup>.

W państwach UE świadczenia podatkowe w formie ulg mają różną konstrukcję (np. odliczenia od dochodu lub od podatku) i adresatów. Przykładowo ulgi podatkowe dla rodzin z dziećmi mogą być adresowane do wszystkich takich rodzin (jak w Czechach) lub do określonej kategorii rodzin, uznanej za wymagającą wsparcia (np. rodzin spełniających kryterium dochodu – jak w Austrii czy w Polsce, rodzin posiadających określoną liczbę dzieci – jak np. we Francji, w Rumunii, Słowenii, Estonii, Polsce).

Zakres przedmiotowy świadczeń z zabezpieczenia społecznego jest wyznaczony rodzajami ryzyk socjalnych<sup>29</sup>, ale świadczenia podatkowe także mogą być powiązane z tymi ryzykami. Z uwagi na powszechne w Europie zmiany demograficzne, powodujące starzenie się społeczeństw, warto zauważyć ulgi podatkowe związane z ryzykiem wieku podeszłego (ulgi dla emerytów uzyskujących niskie dochody w Austrii, Belgii, Estonii, we Francji, Włoszech, w Holandii, ulgi dla opiekunów osób niesamodzielnych stosowane w Niemczech i we Włoszech, ulgi związane z zatrudnieniem opiekuna osoby niesamodzielnej stosowane na Malcie, we Francji i w Hiszpanii)<sup>30</sup>. W tę grupę ulg wpisują się też planowane w Polskim Ładzie<sup>31</sup> zwolnienia podatkowe dla osób z niskimi emeryturami<sup>32</sup>. W obecnej sytuacji demograficznej, społecznej i ekonomicznej Europy tak adresowane ulgi podatkowe są szczególnie istotną grupą świadczeń podatkowych.

Warto też wspomnieć o ulgach podatkowych odnoszących się do innych rodzajów ryzyka socjalnego. I tak np. w Austrii, Belgii i Grecji podatnicy mają możliwość odliczenia kosztów związanych z chorobą, a w Hiszpanii – możliwość odliczenia wydatków na świadczenia medyczne. Wiele krajów europej-



skich włączyło do systemu świadczenia podatkowe dla osób niesamodzielnych. Poza Polską są to także Bułgaria, Niemcy, Francja, Włochy, Rumunia, Wielka Brytania, Malta. Z ulg mających zastosowanie w razie wypadku przy pracy mogą z kolei skorzystać podatnicy w Estonii, a np. ryzyko bezrobocia uwzględniono w systemie podatkowym Belgii i Malty.

Innym rodzajem rozwiązań łączących składki i podatki jest objęcie zwolnieniami z podatku określonych rodzajów świadczeń społecznych. I tak np. w systemie podatkowym Litwy i Hiszpanii z podatku są zwolnione emerytury i renty, a w Belgii i Grecji zwolnienie dotyczy zasiłków dla bezrobotnych. Irlandia natomiast nie wprowadziła zwolnień, a niższe progi podatkowe dla podatników utrzymujących się ze świadczeń społecznych<sup>33</sup>.

## 5.2. Świadczenia podatkowe w programie Polski Ład<sup>34</sup>

W Polsce trwają prace legislacyjne nad rządowym programem reform Polski Ład. Wśród jego głównych pięciu komponentów istotne miejsce zajmuje blok rozwiązań dotyczących zmian w systemie podatkowym („Niższe podatki”)<sup>35</sup>. Planowane jest:

- 1) **podwyższenie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł**, co można traktować jako formę świadczenia podatkowego wspierającego podatników o najniższych dochodach. To rozwiązanie spowoduje bowiem, że podatek nie obejmie płacy minimalnej, i obniży podatki płacone przez osoby o niskich dochodach. Zachowana zostanie przy tym możliwość wspólnego rozliczania podatku przez małżonków, co dwukrotnie zwiększa kwotę wolną;
- 2) **podniesienie pierwszego progu podatkowego z 85 tys. do 120 tys. zł**, co jest rozwiązaniem z korzyścią dla średnio zarabiających podatników. Autorzy programu szacują, że to posunięcie spowoduje zmniejszenie o połowę liczby osób płacących podatek w drugim przedziale podatkowym (tj. 32%);
- 3) **zwolnienie z podatku emerytur i rent do wysokości 2,5 tys. zł**, co oznacza też, że emeryci i renciści o wyższych świadczeniach zapłacą podatek tylko od kwoty przekraczającej 2,5 tys. zł. Dla emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia (wysokość minimalnej emerytury od dnia 1 marca 2021 r. wynosi 1250 zł 88 gr) to rozwiązanie oznacza, że w ogóle nie będą płacili podatku od swoich świadczeń;
- 4) **zwolnienie osób w wieku emerytalnym z podatku dochodowego od wynagrodzeń za pracę (tzw. PIT-0), o ile nie przejdą na emeryturę**. Osoby te będą więc miały wyższe pensje, ale też będą powiększały swój kapitał emerytalny.

Wskazane zmiany, wprowadzające świadczenia podatkowe w różnej formie, są istotne nie tylko dla zasad systemu podatkowego, ale i systemu emerytalnego. Jest to kierunek działań szczególnie istotny w kontekście procesu starzenia się ludności i potrzeby podtrzymywania jak najdłuższego okresu aktywności zawodowej, która wpływa na wysokość świadczeń emerytalnych. W polskim systemie emerytalnym każdy rok pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego daje świadczenie emerytalne wyższe o 10-15%.

Polski Ład przewiduje też restrykcyjną zmianę w odniesieniu do składki zdrowotnej, którą płać wszyscy ubezpie-

zeni i płatnicy składek. Co do zasady ma ona wzrosnąć do 9% i nie podlegać odliczeniu od podatku.

W ramach Polskiego Ładu przewiduje się także regulacje podatkowe, które mają docelowo wpływ na poprawę ochrony socjalnej osób świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. W obecnym stanie prawnym jedna umowa opiekująca na minimalne wynagrodzenie wyłącza – w razie zbiegu tytułów do ubezpieczenia – obowiązek oskładkowania pozostałych umów. Rezultatem takiego stanu prawnego jest sytuacja, w której 1,1 mln osób pracujących na podstawie umów zlecenia (w tym znaczna grupa osób w wieku powyżej 40 lat z wynagrodzeniem powyżej średniej krajowej) nie płaci składek m.in. na swoją przyszłą emeryturę.

## 6. PODSUMOWANIE

Wskazane wyżej, wybrane z bogatego katalogu, rozwiązania podatkowe to jedynie przykłady świadczące o powiązaniu między systemem podatkowym a systemem zabezpieczenia społecznego. O ile jednak zdecydowana większość świadczeń społecznych podlega koordynacji na mocy rozporządzenia nr 883/2004, o tyle świadczenia podatkowe co do zasady jej nie podlegają, ponieważ są elementem krajowego systemu podatkowego. Wyjątkiem są określone w prawie podatkowym świadczenia dla rodzin.

Każde państwo ma własny reżim podatkowy i krajowe rozwiązania są niezwykle różnicowane. Działania zmierzające do objęcia podatków lub świadczeń podatkowych zasadami koordynacji lub chociażby integracji są więc ogromnym wyzwaniem.

Harmonizacja przepisów systemu zabezpieczenia społecznego i systemu podatkowego na poziomie krajowym zwykle nie stanowi problemu. Leży ona bowiem w gestii państwa, które je organizuje i zarządza nimi. Kiedy jednak w grę wchodzi element transgraniczny, zwykle pojawiają się problemy wynikające z tego, że różnorodność rozwiązań krajowych ogranicza możliwości jednolitego stosowania unijnych zasad koordynacji świadczeń.

Społeczne, a nawet socjalne aspekty świadczeń podatkowych oraz wielość i różnorodność tych rozwiązań powodują, że prawo unijne stoi przed ogromnym zadaniem, jakim jest konieczność kwalifikacji podatków oznaczonych społecznie. Dla realizacji zasad koordynacji należy ustalić, czy należy je uznać za zwykłe podatki, czy też za składki na zabezpieczenie społeczne<sup>36</sup>.

Zgodnie z orzeczeniami TSUE podatki oznaczone społecznie mogą być w pewnym zakresie<sup>37</sup> objęte koordynacją, gdy występuje choćby teoretyczny związek między opłaceniem tego podatku a uzyskaniem prawa do świadczenia, nawet jeśli opłacana kwota nie wpływa na wysokość zasiłku. Mogą to jednak być jedynie podatki od dochodu. Inne rodzaje podatków, jak np. akcyza czy VAT, nawet jeśli mają przypisaną określoną rolę społeczną, w świetle orzecznictwa TSUE nie podlegają koordynacji.

Niezależni eksperci krajowi (projekty FreSso i MoveS) podkreślają, że rozróżnienie świadczeń zabezpieczenia społecznego i przywilejów podatkowych (ulgi, odliczenia, niższe progi) stanowi – mimo orzecznictwa TSUE, które jedynie fragmentarycznie porządkuje ten obszar – poważny problem w procesie koordynacji świadczeń, co ogranicza swobodę

przepływu osób w ramach UE<sup>38</sup>. Dlatego – z uwagi na cele zarówno świadczeń społecznych, jak i świadczeń podatkowych – niezbędne są ciągle prace ukierunkowane na zmniejszenie niejasności istniejących w obecnym stanie prawnym. W tym celu pożądanym jest – jako podstawowe działanie – ustanowienie wyraźnej granicy między świadczeniami zabezpieczenia społecznego a świadczeniami podatkowymi, które nie są uwzględnione w rozporządzeniu nr 883/2004. Jest to możliwe w drodze poprawy współpracy międzyinstytucjonalnej na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym. Wsparciem dla tych działań powinny być dalsze prace badawcze, które identyfikują pole konfliktu i wskazują potencjalne jego rozwiązania.

#### Przypisy

- 1 T. Wołowicz, *Finanse publiczne*, t. 1, Lublin 2021.
- 2 Art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47) ustanawia w warunkach wspólnego rynku UE „swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”.
- 3 Projekt FreSsco jest realizowany przez międzynarodowy zespół badaczy-ekspertów europejskich i koordynowany przez Uniwersytet w Gandawie. W zespole badawczym ekspertem polskim była autorka powyższego artykułu. Więcej o projekcie zob. <https://www.eftheia.eu/fresco>, dostęp: 27.09.2021.
- 4 W 2020 r. w projekcie MoveS niezależna sieć ekspertów wznowiła badania, aby ocenić, jakie zmiany zaszły w analizowanym obszarze od czasu zamknięcia projektu FreSsco. Wyniki tych prac, w których uczestniczyła autorka opracowania, będą dostępne pod koniec 2021 r.
- 5 Zob. G. Uścińska, *Questionnaire for FreSsco national experts (answer Poland)*, raport polski przygotowany w ramach projektu „Free Movement of Workers and Social Security Coordination” (FreSsco), koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie na zlecenie Komisji Europejskiej, Warszawa 2014.
- 6 Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1, Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72, dalej: rozporządzenie nr 883/2004.
- 7 Dz. Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1. Zob. też G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej* (Monografie LEX), Warszawa 2013, s. 10 i nast.
- 8 OECD, *Model Double Taxation Convention on Income and on Capital*, Paris 1977. Konwencja uchwalona w 1963 r. była wielokrotnie nowelizowana.
- 9 United Nations, *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, wyd. 1, New York 1980 oraz *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, wyd. 2, New York 2001.
- 10 Zob. np. wyrok z dnia 15 lutego 2000 r. w sprawie C-34/98 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, ECLI:EU:C:2000:84, Zb. Orz. 2000, I-00995, pkt 34 i 35.
- 11 B. Spiegel (red.), *Analytical report 2014. The relationship between social security coordination and taxation law*, Report prepared under Contract No VC/2013/0300 – FreSsco, April 2015.
- 12 Tamże, s. 11 i nast.
- 13 Tamże, s. 16 i nast.
- 14 Przykładem może być sformułowanie „składka opłacana na podstawie obowiązujących przepisów” (tamże, s. 16).
- 15 Słowenia definiuje podatek jako „każdy wpływ do budżetu państwa, budżetu UE lub budżetu społeczności lokalnej, który nie jest płatnością za towar lub wykonaną usługę i uzyskiwany jest na mocy aktów prawa podatkowego” (tamże, s. 18).
- 16 Np. finansowanie opieki zdrowotnej z wpływów z akcyzy na wyroby tytoniowe w Danii czy środków z podatku akcyzowego za alkohol na terapię uzależnień w Polsce (tamże, s. 11 i nast.).
- 17 Tamże, s. 18-20.
- 18 Sąd kasacyjny podtrzymał tę decyzję, lecz zachował przy tym podwójną klasyfikację: w terminologii prawa krajowego składki te należy uznać za podatki, ale dla celów realizacji unijnego rozporządzenia nr 883/2004 należy je uznawać za składki na zabezpieczenie społeczne.
- 19 G. Uścińska, *Questionnaire for FreSsco...*, dz. cyt., s. 46 i nast.
- 20 Podatków tego rodzaju nie ma w Belgii, Czechach, Cyprze, Finlandii, Chorwacji, Holandii, Polsce, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii, Szwecji, Słowenii, Słowacji, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, Litwie i w Hiszpanii.
- 21 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-82/12 Transportes Jordi Besora SL v. Generalitat de Catalunya, ECLI:EU:C:2014:108, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:-62012CJ0082>, dostęp: 27.09.2021. Dotyczył on interpretacji art. 3 ust. 2 dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz. Urz. WE L 76 z 23.03.1992, s. 1, Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 179).
- 22 B. Spiegel (red.), dz. cyt., s. 16.
- 23 Tamże.
- 24 Tamże, s. 16 i nast.
- 25 To rozwiązanie bywa określane jako niewidoczne państwo opiekuńcze, zob. np. C. Howard, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, New York 1997.
- 26 B. Spiegel (red.), dz. cyt.
- 27 A. Sinfield, *Social Protection vs Tax Benefits*, w: *Social Protection of the Next Generation in Europe*, D. Pieters (red.), Hague 1998, s. 7.
- 28 *Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich opracowany przez zespół pod kierunkiem J. Ruteckiej, Warszawa 2014.
- 29 Ich wykaz zawarto w Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775). Katalog rodzajów ryzyka społecznego, jaki stosuje się obecnie w UE, znajduje się w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Są tam wyliczone i powiązane z odpowiednimi świadczeniami zabezpieczenia społecznego następujące rodzaje ryzyka społecznego: choroba, macierzyństwo (rodzicielstwo), niepełnosprawność, starość, śmierć żywiciela, wypadki przy pracy i choroby zawodowe, świadczenia związane z pochówkiem, bezrobocie, okres przedemerytalny i zasiłki rodzinne.
- 30 B. Spiegel (red.), dz. cyt., s. 21-22.
- 31 *O programie*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>, dostęp: 27.09.2021.
- 32 *Wyższa emerytura*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/wyzsza-emerytura>, dostęp: 27.09.2021. Zob. też rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1532, przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1532>, dostęp: 27.09.2021.
- 33 B. Spiegel (red.), dz. cyt.
- 34 Rozwiązania przytoczone według stanu prac nad dokumentem w dniu 18 września 2021 r.
- 35 *Niższe podatki*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/nizsze-podatki>, dostęp: 27.09.2021.
- 36 B. Spiegel (red.), dz. cyt., s. 54-58.
- 37 Chodzi o zakres określony w tytule II rozporządzenia nr 883/2004.
- 38 B. Spiegel (red.), dz. cyt., s. 54-57.

#### Bibliografia

##### Literatura

- Dodatkowy system emerytalny w Polsce – diagnoza i rekomendacje zmian*, raport Towarzystwa Ekonomistów Polskich opracowany przez zespół pod kierunkiem J. Ruteckiej, Warszawa 2014.
- Greve B., *The hidden welfare state, tax expenditure and social policy. A comparative overview*, „Scandinavian Journal of Social Welfare” 1994, Vol. 3, Issue 4.
- Howard C., *The Hidden Welfare State. Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, New York 1997.
- Sinfield A., *Social Protection vs Tax Benefits*, w: *Social Protection of the Next Generation in Europe*, D. Pieters (red.), Hague 1998.
- Spiegel B. (red.), *Analytical report 2014. The relationship between social security coordination and taxation law*, Report prepared under Contract No VC/2013/0300 – FreSsco, April 2015.
- United Nations, *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, wyd. 1, New York 1980.

United Nations, *Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, wyd. 2, New York 2001.

Uścińska G., *Questionnaire for FreSsco national experts (answer Poland)*, raport polski przygotowany w ramach projektu „Free Movement of Workers and Social Security Coordination” (FreSsco), koordynowanego przez Uniwersytet w Gandawie na zlecenie Komisji Europejskiej, Warszawa 2014.

Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej* (Monografie LEX), Warszawa 2013.

Wołowicz T., *Finanse publiczne*, t. 1, Lublin 2021.

#### Źródła internetowe

<https://www.eftheia.eu/fressco>, dostęp: 27.09.2021.

*Niższe podatki*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/nizsze-podatki>, dostęp: 27.09.2021.

*O programie*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>, dostęp: 27.09.2021.

*Wyższa emerytura*, <https://www.gov.pl/web/polski-lad/wyzsza-emerytura>, dostęp: 27.09.2021.

#### Akty prawne

Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, Dz. Urz. WE L 76 z 23.03.1992, s. 1, Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 179.

Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE L 166 z 30.04.2004, s. 1, Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, s. 72.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009, s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

#### Orzecnictwo

Wyrok TSUE z dnia 15 lutego 2000 r. w sprawie C-34/98 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, ECLI:EU:C:2000:84, Zb. Orz. 2000, I-00995.

Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-82/12 Transportes Jordi Besora SL v. Generalitat de Catalunya, ECLI:EU:C:2014:108, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0082>, dostęp: 27.09.2021.

#### Inne źródła

OECD, *Model Double Taxation Convention on Income and on Capital*, Paris 1977.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1532, przebieg procesu legislacyjnego: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1532>, dostęp: 27.09.2021.