UZASADNIENIE

1. **Cel i potrzeba ustawy.**

Podstawowym celem wydania przedmiotowej nowelizacji ustawy jest dostosowanie wysokości obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ich możliwości finansowych. Intencją wprowadzanej regulacji są także: rozwój przedsiębiorczości, pobudzenie aktywności zawodowej, ograniczenie tzw. „szarej strefy” oraz poprawa przeżywalności przedsiębiorstw.

Wysokość świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych opiera się na zasadzie, w myśl której wartość świadczenia jest pochodną wysokości odprowadzonych składek. Zatem bieżąca obniżka należności od przedsiębiorców spowoduje symetryczną zmianę przyszłych zobowiązań pokrywanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Składka na ubezpieczenie zdrowotne, w którym zakres świadczeń nie jest uzależniony od wysokości obciążeń nałożonych na ubezpieczonego, nie jest przedmiotem niniejszej regulacji.

Rozwiązania zaproponowane w projektowanej ustawie realizują założenia przyjęte w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w obszarze małe i średnie przedsiębiorstwa, w ramach przewidzianego do realizacji projektu pn. „mała działalność gospodarcza”, który ma na celu znoszenie barier w funkcjonowaniu niewielkich podmiotów. Projekt ustawy jest też spójny z projektem zmian w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce przewidzianych w pakiecie Konstytucja dla Biznesu.

1. **Obecne uwarunkowania faktyczne i prawne.**

Jednym z największych, stałych kosztów ponoszonych obecnie przez osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą o niskich przychodach są składki na ubezpieczenia społeczne. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1778, ze. zm.) obejmują one obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, minimalna wysokość składek na ubezpieczenia społeczne dla tych podmiotów w 2018 r. to 843,45 zł[[1]](#footnote-1) miesięcznie. W sumie osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą odprowadzająca składki w minimalnej wysokości poniesie w 2018 r. wydatki z tych tytułów w wysokości 10 131,78 zł. Należy zauważyć, że taka wysokość składek stanowi bardzo istotne obciążenie dla przedsiębiorców osiągających niskie przychody. Wykres 1. przedstawia składki ponoszone w ciągu roku przez przedsiębiorcę jako % jego rocznego przychodu na tle obciążeń ponoszonych przez pracownika. Warto jednocześnie zauważyć, że przedsiębiorca w przeciwieństwie do pracownika musi ponosić wiele kosztów związanych z prowadzeniem działalności. Przeciętny dochód (przed potrąceniem składek) przedsiębiorców (podatników PIT-36 i PIT-36L) o przychodach poniżej 50 000 zł w latach 2006-2015 mieścił się w przedziale od 4205 zł do 5850 zł (patrz: Wykres 2.). Tym samym można stwierdzić, że poziom obciążeń daninami publicznymi przedsiębiorców o niskich przychodach jest nieadekwatny do ich możliwości finansowych co stoi w sprzeczności do konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Wykres 1. Składki na ubezpieczenia społeczne procent przychodu w 2018 roku. Źródło: oprac. własne.

Wykres 2. Przeciętny dochód przedsiębiorców (płatników PIT-36 i PIT-36L) o przychodach poniżej 50 tys. zł w latach 2006-2015. Źródło: oprac. własne.

Jednocześnie należy zauważyć, iż wysokość składek na ubezpieczenia społeczne jest istotnym czynnikiem wpływającym na decyzję o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej. Świadczy o tym skokowy wzrost liczby osób zamykających działalność gospodarczą w okolicach 24. miesiąca działalności, czyli w momencie zmiany najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (patrz: Wykres 3.). Liczbę przedsiębiorców zamykających działalność gospodarczą z tego tytułu można szacować na
7-10 tys. w skali roku, czyli ok. 5% ogółu zamykanych działalności gospodarczych.

Ponadto według danych Ministerstwa Finansów prawie 23% przedsiębiorców, którzy uzyskali przychody poniżej 60 tys. zł zdecydowało się na zaprzestanie kontynuowania działalności gospodarczej w 2014 roku. W 2014 roku prowadzenie działalności gospodarczej zakończyło niemal 161 tys. przedsiębiorców. Oznacza to, że przeżywalność przedsiębiorstw o przychodach do 60 tys. zł jest bardzo niska. Niewątpliwie jest to w dużej mierze wynikiem rachunku ekonomicznego, który skłania przedsiębiorców do zamykania nierentownych biznesów. Zasadnym wydaje się postulat, iż rola państwa w tym procesie powinna być co najwyżej neutralna, gdyż w przeciwnym wypadku przyczyniałoby się ono do przyrostu: bezrobocia, pauperyzacji i wykluczenia społecznego. W świetle przedstawionych danych nie ulega wątpliwości, że kluczowym czynnikiem decydującym o zakończeniu działalności przez przedsiębiorców o niskich przychodach jest wysokość danin publicznoprawnych. Bardzo prawdopodobne jest również, że istotna część spośród przedsiębiorców w obliczu nieadekwatnych obciążeń publicznoprawnych przenosi swoją działalność do szarej strefy.

Wykres 3. Średnioroczna liczba zamkniętych działalności gospodarczych w n-tym miesiącu działalności w latach 2015-2016. Źródło: oprac. własne.

1. **Projektowane zmiany.**

Projekt uzależnia wysokość podstawy wymiaru składek od osiąganego przychodu dla osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Warunkiem koniecznym skorzystania z rozwiązania jest nieprzekraczanie limitu rocznego przychodu w wysokości 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (projektowany art. 18c ust. 1). Szacunkowe obliczenia wykazały, że mediana przychodów wśród grupy przedsiębiorców spełniających wskazane powyżej warunki to ok. 22 tys. zł w 2015 r. Warto zauważyć, że pełny roczny poziom składek na ubezpieczenia społeczne stanowił w przypadku takiego przedsiębiorcy ok. 41% przychodu.

Określając limit rocznego przychodu równy 30-krotności minimalnego wynagrodzenia projektodawca kierował się dwiema przesłankami. Po pierwsze, aby objąć regulacją możliwie kompletną grupę przedsiębiorców, dla których opisane wydatki stanowią rzeczywistą i istotną barierę prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie, zbyt wysoki limit przychodów naruszałby reguły konkurencji poprzez faworyzowanie w nieuzasadniony sposób przedsiębiorstw o niskich przychodach, stanowiąc pomoc państwa w rozumieniu przepisów UE. Ustalony na niskim poziomie roczny limit przychodu powoduje, że w praktyce ustawa przedstawia elementy wsparcia socjalnego. Tym samym rozwiązanie to nie ma związku z selektywnymi korzyściami dla grup przedsiębiorców nieuzasadnionymi logiką systemu ubezpieczeniowego. Trzeba mieć na uwadze, że omawiana grupa przedsiębiorców charakteryzuje się osiąganiem bardzo niskich dochodów - średni zysk brutto to ok. 5 500 zł rocznie, a przeciętna rentowność sprzedaży brutto to ok. 18,8%.

Oparcie wysokości limitu przychodu o wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę wynika z chęci rokrocznej aktualizacji zakresu funkcjonowania regulacji – przykład wpisanych kwotowo do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych progów dowodzi, że konieczność dokonania zmian legislacyjnych może prowadzić do zamrożenia ich wysokości na wiele lat.

Projektowana regulacja obejmuje przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą indywidualnie. W szczególności wyłączone z jej zakresu są osoby uczestniczące w spółkach osobowych. Taki warunek w pierwszej kolejności ma na celu wyeliminowanie nadużyć w postaci przenoszenia przychodów do innych form działalności celem optymalizacji obciążeń składkowych. Pamiętać należy, że projektowane przepisy adresowane są do przedsiębiorców o najniższych przychodach, którzy prowadzą działalność na małą skalę, dla której odpowiednia i typowa jest indywidualna działalność. Po trzecie, ograniczenie jest uzasadnione logiką dotychczasowych rozwiązań, ponieważ preferencja z art. 18a jest stosowana wyłącznie do indywidualnej działalności.

W przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia działalności gospodarczej w ciągu roku kalendarzowego roczny limit przychodu warunkujący korzystanie z projektowanych rozwiązań ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu w stosunku do liczby dni faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej (projektowany art. 18c ust. 7). Analogiczny mechanizm pomniejszania kwoty znajduje się w art. 18 ust. 9.

Dodatkowo osoby, które opłacały zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej na podstawie odrębnych przepisów w poprzednim roku kalendarzowym nie będą mogły skorzystać z projektowanych rozwiązań mimo teoretycznego spełniania warunku limitu przychodów (projektowany art. 18c ust. 11 pkt 1). Jest to uzasadnione tym, że ci przedsiębiorcy nie prowadzą ewidencji przychodów, która jest wymagana do określenia podstawy wymiaru i możliwości ewentualnego udowodnienia jej poprawnego ustalenia w toku kontroli prowadzonej przez ZUS. Poza tym wyłączone są osoby korzystające z podstawy wymiaru określonej w art. 18a, gdyż zasady wynikające z art. 18c będą dla nich zawsze mniej opłacalne (projektowany art. 18c ust. 11 pkt 2).

Kolejnym warunkiem skorzystania z projektowanej regulacji jest prowadzenie działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym przez co najmniej 60 dni kalendarzowych. Powyższa przesłanka ma na celu wyeliminowanie nadużyć w postaci celowego zakładania albo wznawiania działalności w końcówce roku kalendarzowego, aby w kolejnym roku móc opłacać składki od najniższej podstawy wymiaru w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia (projektowany art. 18c ust. 11 pkt 3).

Projektowany art. 18c ust. 11 pkt 5 analogicznie do art. 18a ust. 2 pkt 2 ma na celu wyeliminowanie negatywnym zjawiskiem tzw. „wypychania” na samozatrudnienie. Zakłada on zakaz korzystania z rozwiązania w przypadku wykonywania pozarolniczej działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy (tj. takiego, z którym w roku bieżącym lub poprzednim łączył przedsiębiorcę stosunek pracy).

Projekt przewiduje ograniczenie czasowe możliwości ustalania najniższej podstawy wymiaru składek zgodnie z art. 18c do 36 miesięcy w ciągu ostatnich 60 miesięcy (projektowany art. 18c ust. 10 pkt 6). Rozwiązanie to ma motywować przedsiębiorców do rozwoju działalności i  w efekcie przechodzenia na tzw. zasady ogólne. Co więcej, gwarantuje ono że ubezpieczeni korzystający przez cały okres aktywności zawodowej z projektowanego mechanizmu uzbierają wymagany staż do uzyskania najniższej emerytury. Wprowadzenie takiego warunku powoduje również zmniejszenie szacowanego ubytku dochodów po stronie sektora finansów publicznych, w porównaniu do stanu, w którym ograniczenia czasowego nie ma. Warunek polegający na traktowaniu miesięcy, w których osoba prowadziła działalność gospodarczą lub skorzystała z uprawnienia ustalenia najniższej podstawy wymiaru składek zgodnie z projektowanym art. 18c krócej niż przez cały miesiąc, jako pełnych miesięcy kalendarzowych służy ograniczeniu potencjalnych przypadków obchodzenia przepisów oraz wątpliwości związanych z ich wykładnią. Zdaniem projektodawcy takie uregulowanie mimo, że mniej korzystne dla przedsiębiorców, ma swoją zaletę dla tej grupy w postaci uproszczonej arytmetyki wykorzystanych okresów.

W przypadku zbiegu tytułów do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami społecznymi stosuje się zasady takie, jak w przypadku osób, o których mowa w art. 18a (projektowane art. 9 ust. 2a i 2b).

Mając na uwadze znaczenie budowania kapitału na poczet przyszłych świadczeń, ograniczenie skutków fiskalnych proponowanej regulacji oraz zawartą w projekcie ustawy Prawo przedsiębiorców propozycję wprowadzenia tzw. działalności nierejestrowej obejmującej przychody w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia miesięcznie oraz wysokość składki podczas pierwszych 24. miesięcy prowadzenia działalności proponuje się wprowadzenie dolnego limitu najniższej podstawy wymiaru w wysokości równej 30% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Z kolei limit górny będzie równy kwocie 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, co odpowiada tzw. zasadom ogólnym (projektowany art. 18c ust. 2).

Wysokość najniższej podstawy wymiaru zgodnie z art. 18c ust. 3 będzie równa iloczynowi przeciętnego miesięcznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym oraz współczynnika na dany rok kalendarzowy określonego wzorem (projektowany art. 18c ust. 5):

$\frac{\begin{array}{c}prognozowane przeciętne wynagrodzenie ogłoszone w trybie \\art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy\end{array}}{minimalne wynagrodzenie obowiązujące w styczniu danego roku kalendarzowego}×0,24$.

Po pierwsze, wiąże on ze sobą dwie wielkości występujące w projekcie, minimalne wynagrodzenie, które determinuje roczny limit przychodów stanowiący przesłankę skorzystania z art. 18c, a także dolne ograniczenie wysokości najniższej podstawy wymiaru oraz prognozowane przeciętne wynagrodzenie, które jest ograniczeniem górnym. Wykres 4. przedstawia otrzymaną w ten sposób zależność najniższej podstawy wymiaru od miesięcznego przychodu.



Wykres 4 Wysokość składki na ubezpieczenia społeczne w zależności od przychodu. Źródło: oprac. własne.

Wartość współczynnika, o którym mowa w art. 18c ust. 5 ogłasza Prezes ZUS co roku w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 18c ust. 6 projektu).

Projektowany art. 18c ust. 4 zawiera wzór obliczania przeciętnego miesięcznego przychodu:

$\frac{\begin{array}{c}roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności\\gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym\end{array} }{\begin{array}{c}liczba dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej\\w poprzednim roku kalendarzowym\end{array}} ×30$.

Mianownik powyższego wzoru uwzględnia fakt, że działalność gospodarcza w roku kalendarzowym może być prowadzona przez mniej niż 365 lub 366 dni ze względu na jej zawieszenie, zakończenie lub rozpoczęcie w trakcie roku. Zatem dni, kiedy działalność była zawieszona lub jeszcze nie była rozpoczęta, nie są dodawane.

Osoby spełniające warunki do objęcia projektowaną regulacją będą obligatoryjnie odprowadzać składki na podstawie wprowadzanych przepisów. Niemniej ubezpieczeni mogą zadeklarować jako miesięczną podstawę wymiaru składek kwotę wyższą od najniższej podstawy wymiaru (projektowany art. 18c ust. 8). Przepis art. 18c ust. 10 podkreśla zasadę, że proponowane rozwiązanie ma charakter fakultatywny.

Art. 18c ust. 9, art. 41 ust. 3 pkt 4a oraz art. 46 ust. 4 pkt 3a zawierają obowiązek przekazywania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych informacji o kwocie rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz wysokości najniższej podstawy wymiaru składek ustalonej na dany rok kalendarzowy. Umożliwi to Zakładowi odpowiednio weryfikację uprawnienia do korzystania z projektowanego rozwiązania oraz ustalanie prawa do świadczeń krótkoterminowych.

Zmiana art. 47 ust. 2a pkt 1 i dodanie ust. 2g i 2h mają charakter dostosowawczy. W przypadku, gdy ubezpieczony będzie opłacał składki tylko na własne ubezpieczenie lub osoby z nim współpracujące od najniższej podstawy wymiaru określonej zgodnie z art. 18c będzie zwolniony z obowiązku składania miesięcznej deklaracji rozliczeniowej i imiennego raportu miesięcznego za kolejny miesiąc po złożeniu pierwszej deklaracji rozliczeniowej z ustaloną zgodnie z art. 18c najniższą podstawą wymiaru składek, do końca roku kalendarzowego, na który ustalił tę podstawę. Następnie ubezpieczony będzie zobowiązany do złożenia deklaracji rozliczeniowej z nową najniższą podstawą wymiaru składek, począwszy od stycznia kolejnego roku. Jest to rozwiązanie konieczne ze względu na rokroczne wahania przychodu uzyskiwanego przez ubezpieczonego, co przekłada się na zmiany wysokości najniższej podstawy wymiaru składek w kolejnym roku.

Dla zagwarantowania poprawności stosowania wprowadzanych przez projekt przepisów ZUS będzie uprawniony do dokonywania weryfikacji prawidłowości ustalenia minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz prawidłowości obliczania i opłacania składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Dlatego art. 48c przewiduje obowiązek dostarczenia przez przedsiębiorcę na żądanie ZUS, w terminie 14 dni kalendarzowych od doręczenia wezwania, dokumentów potwierdzających wysokość rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok kalendarzowy. Nie wywiązanie się z tego obowiązku będzie oznaczało dokonanie przez Zakład miesięcznego wymiaru składek za poprzedni rok kalendarzowy w oparciu o podstawę wymiaru składek ustaloną na zasadach określonych w art. 18 ust. 8

Wprowadzenie mechanizmu przekazywania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na żądanie ZUS danych o przychodach przedsiębiorców (art. 52 pkt 1 lit. h ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej) nie tylko usprawni kontrole i uszczelni system, ale także będzie ułatwieniem dla przedsiębiorców. Ponieważ nie będą oni zmuszeni do poświęcania czasu na kontakt z kontrolerami, dostarczania im dokumentów czy składania wyjaśnień.

Dodanie ust. 8a w art. 18 ust. 8 ma na celu potwierdzenie utrwalonej praktyki orzeczniczej, zgodnie z którą zadeklarowanie przez ubezpieczonego przedsiębiorcę kwoty wyższej niż najniższa podstawa wymiaru nie podlega korekcie. Zgodnie z treścią wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie – III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 2015 r., III AUa 892/14: *Możliwość dokonania korekt w składanych dokumentach dotyczących ubezpieczeń (deklarowanej podstawy wymiaru składek) jest aktualna jedynie w razie zaistnienia w nich nieprawidłowości. Jeżeli takich nieprawidłowości nie było, to nie ma ani potrzeby ani również możliwości dokonywania korekt w tych dokumentach.* Podobnie wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w wyroku z dnia 17 grudnia 2014 r., III AUa 194/14: *Opłacanie przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą, w okresie pierwszych 24 miesięcy kalendarzowych od dnia rozpoczęcia wykonywania tej działalności, składek w wysokości zadeklarowanej, wyższej niż określona w art. 18a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, nie daje podstaw do żądania ich zwrotu w kwocie przewyższającej 30% minimalnego wynagrodzenia.* Dodać jeszcze należy, że dopuszczenie korygowania wstecz przez ubezpieczonych zadeklarowanych wcześniej wyższych podstaw wymiaru oznaczałoby zupełną dowolność w dokonywaniu korekt dokumentów związanych z ubezpieczeniami, wbrew regulacji ustawowej. Dorowadziłoby to do nadużyć, zwłaszcza w zakresie oceny ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego i którym to nadużyciom te regulacje powinny zapobiegać.

1. **Skutki społeczno-gospodarcze.**

Można oszacować, że ustawa obejmie ok. 173,1 tys. przedsiębiorców. Przedstawiony szacunek odwołuje się do liczby przedsiębiorców, dla których skorzystanie z ww. regulacji jest korzystne. Należy zauważyć, że przychody poniżej 60 tys. zł w 2015 roku uzyskało ok. 885 tys. przedsiębiorców, z czego ok. 509 tys. było zobowiązanych do opłacania składek (brak zbiegu tytułów ubezpieczenia). Przedsiębiorcy w pierwszych 2 latach działalności są wyłączeni z art. 18c, poza tym w każdym przypadku korzystanie z oskładkowania na zasadach określonych w art. 18c nie byłoby dla nich opłacalne. Po wyłączeniu tej grupy pozostaje ok. 323 tys. przedsiębiorców, z czego po uwzględnieniu skutków zawieszania działalności można szacować, iż realną korzyść ekonomiczną uzyska ok. 173,1 tys. przedsiębiorców.

Istotnym skutkiem społeczno-gospodarczym projektu ustawy będzie zniesienie nieproporcjonalnego obciążenia przedsiębiorców prowadzących nisko przychodowe działalności gospodarcze (m.in. związane z działalnością sezonową). Tacy przedsiębiorcy powinni ponosić adekwatne, niższe obciążenia publicznoprawne, co byłoby zgodne z duchem konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Obecnie składki na ubezpieczenia nie są uzależnione od skali działalności. Najniższa podstawa wymiaru składki ma zastosowanie zarówno do przedsiębiorców uzyskujących np. 10 000 zł przychodu rocznie, jak i do tych o przychodzie powyżej 1 mln zł. Należy podkreślić, że koszty ponoszone przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne systematycznie rosną. W porównaniu do 2007 r., czyli w ciągu ostatniej dekady, wzrosły o ponad 46%. Warto jednocześnie zauważyć, że przychód jest wykorzystywany, jako podstawa do określenia wysokości składek na ubezpieczenie społeczne także przy innych, niż działalność gospodarcza źródłach takich, jak np. umowa o pracę.

Oczekuje się, że projektowane rozwiązania przyczynią się do stymulacji gospodarki poprzez zwiększenie popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego przedsiębiorstw, a także aktywności zawodowej. Podmioty, na które oddziałuje projekt, otrzymają *de facto* ekwiwalent obniżki podatków. Nastąpi także zmniejszenie tzw. szarej strefy, jednak jest to zjawisko niemierzalne. Według szacunków GUS ok. 600 tys. przedsiębiorców działa obecnie w szarej strefie. Obniżenie obciążeń parapodatkowych zwiększy podaż pracy i aktywność zawodową ludności. Szczególnie ten efekt będzie zauważalny w regionach o niższych dochodach mieszkańców oraz regionach wiejskich, gdzie osiągnięcie progu rentowności przez mikroprzedsiębiorców jest trudniejsze. Wzrost aktywności zawodowej będzie się wiązał z wejściem na rynek pracy osób niepracujących i nieposzukujących pracy (np. wykonujących opiekę nad dzieckiem) a także osób funkcjonujących w szarej strefie. Również można oczekiwać, że mniejsze obciążenia związane z ubezpieczeniami społecznymi zachęcą osoby bezrobotne, które już nie mogą skorzystać z tzw. preferencyjnej podstawy wymiaru dla osób rozpoczynających działalność do założenia własnej firmy. Dodatkowo należy się spodziewać wystąpienia efektu stymulacyjnego zmiany w postaci zwiększonego popytu na pracę.

Pożądanym efektem społeczno-gospodarczym będzie również poprawa przeżywalności przedsiębiorstw. Prawdopodobieństwo zaprzestania prowadzenia działalności po 2 roku w grupie docelowej projektu jest znacznie wyższe niż wśród przedsiębiorców osiągających wyższe przychody.

W przedstawionym w projekcie rozwiązaniu nie dochodzi do nieuzasadnionej dyskryminacji przedsiębiorców. Proponowana regulacja ustanawia mechanizm zgodnie z którym świadczenie uzyskiwane w zamian za płaconą składkę będzie proporcjonalne względem składki. Zgodnie z orzecznictwem, zasada ekwiwalentności składek i świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych w nieznacznym stopniu modyfikowana jest zasadą solidarności społecznej[[2]](#footnote-2). Ponadto nie można w tym przypadku mówić o sytuacji, w której *niektóre podmioty nie muszą ponosić kosztów, jakie w danym porządku prawnym zwykle muszą ponosić inne porównywalne podmioty*, ponieważ wprowadzany środek nie przewiduje żadnego rozróżnienia sektorowego czy terytorialnego, nie faworyzuje konkretnej grupy przedsiębiorców. Ma natomiast, jak już zostało wyżej wspomniane, charakter parasocjalny – objęci są nim przedsiębiorcy uzyskujący najniższy przychód. W końcu, szczegółowa lista przesłanek, które musi spełnić przedsiębiorca gwarantuje, że ustawa unika różnicowania podmiotów podobnych. Po pierwsze, limit przychodu jest proporcjonalnie zmniejszany do rzeczywiście prowadzonej działalności w ciągu roku. Po drugie, wyłączone są podmioty, które już korzystają z różnych preferencji w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne. Wyłączone są osoby, które opłacają zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej oraz korzystające podstawy wymiaru określonej w art. 18a.

Wykres 5. Prawdopodobieństwo zaprzestania działalności w zależności od wysokości przychodów. Źródło: oprac. własne.

Proponowana regulacja stanowi logiczną konsekwencję przyjętego w Polsce systemu ustanawiania danin publicznych, w tym określania ich wysokości. Jako przykłady regulacji różnicujących wysokość danin publicznych ze względu na określone cechy grupy podmiotów, niemających dyskryminującego charakteru, można podać np. art. 18a i 18b zmienianej ustawy o ubezpieczeniach społecznych, art. 19 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2343, z późn.zm.). Ponadto uzależnienie wysokości daniny publicznoprawnej od wysokości przychodu funkcjonuje m.in. w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2157, z późn.zm.).

Można wskazać podobne rozwiązania w innych krajach UE. Przykładowo, we Francji podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne tzw. *micro-entrepreneurs* to przychód[[3]](#footnote-3). *Micro-entrepreneurs* płacą składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 13,41%, 22,5% lub 22,7% przychodu w zależności od rodzaju działalności. Z kolei w Czechach podstawą wymiaru składek jest 50% dochodu brutto, który przez większość przedsiębiorców obliczany jest na podstawie kosztów w wysokości stanowiącej zależny od branży procent przychodu. Oznacza to, że *de facto* to właśnie przychód jest wartością, w oparciu o którą ustalana jest podstawa wymiaru składek.

Przychód jest najpowszechniejszym kryterium determinującym dostępność wielu uproszczeń i ulg dla MMŚP w porządkach prawnych krajów OECD i G20[[4]](#footnote-4). W przywołanym przykładzie francuskim, aby uzyskać status *micro-entrepreneur* roczny przychód przedsiębiorcy nie może przekroczyć 82800 EUR, jeżeli prowadzi on działalność w sektorach handlu detalicznego, produkcji, gastronomii lub hotelarstwa, albo 33200 EUR dla pozostałych branż. Tabela 1. przedstawia zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne w wybranych państwach EOG.

|  |  |
| --- | --- |
| **Kraj** | **Zasady ustalania wysokości składek na ubezpieczenia społeczne** |
| Austria | Obowiązek opłacania składek występuje, jeżeli roczny zysk brutto przekroczył 5108,4 EUR (w 2017). Składek nie opłaca się od rocznej nadwyżki zysku ponad 69720 EUR.  |
| Belgia | Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest zysk netto. Osoba samozatrudniona płaci 21,5% rocznego zysku netto ponad 13,010.66 EUR oraz 14,16% podstawy wymiaru ponad 56,182.45 EUR i nie odprowadza składek od zysku ponad 82,795.16 EUR (2016). Minimalna wysokość składek wynosi 699,32 EUR kwartalnie. Stawki dla osób w ciągu pierwszych 3 lat działalności są nieznacznie obniżone.  |
| Czechy | Bazą do obliczania składek na ubezpieczenie społeczne jest 50% dochodu do opodatkowania. Przedsiębiorca ma możliwość skorzystania z uproszczonej kalkulacji dochodu brutto i ustalić go jako % przychodu w zależności od branży. Maksymalna roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne to 1355136 CZK (2016), czyli 48-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Stawka ubezpieczenia emerytalnego to 28%. Jeżeli przedsiębiorca zarabia mniej niż 3-krotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, to jego podstawą jest połowa tej kwoty. |
| Niemcy | Osoba samozatrudniona co do zasady nie musi uczestniczyć w publicznym systemie zabezpieczenia społecznego. Jednak niektóre zawody są zobowiązane do opłacania składek. Przykładowo samozatrudnieni nauczyciele, rzemieślnicy oraz dziennikarze muszą odprowadzać 19% podstawy wymiaru na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne. |
| Francja | Podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest zysk brutto, a wybrane profesje mają różne stawki ubezpieczeń. Występuje minimalna, stała kwota składki. **Dodatkowo, szczególna regulacja dotyczy tzw. *micro-entrepreneurs***, którzy osiągają przychód brutto poniżej 82800 EUR (dla handlu, produkcji, gastronomii i hotelarstwa) albo poniżej 33200 EUR (dla pozostałych branż). Wtedy ich podstawą wymiaru jest przychód brutto, a stawka zależy od branży: 13,41%, 22,5% lub 22,7%.  |
| Grecja | Jest 14 kategorii (progów) i na początku działalności automatycznie trafia się do kategorii pierwszej. Nie ma dolnego ograniczenia, jest tylko górne od którego nie opłaca się składek. 5,543.55 EUR miesięcznie, dla tych którzy przystąpili do ubezpieczenia po 31.12.1992 r. i 221.74 EUR dziennie, dla tych którzy przystąpili po raz pierwszy wcześniej. |
| Irlandia | Minimalna kwota, od której płaci się składki to 5000 EUR rocznie. Maksymalna składka miesięczna wynosi 500 EUR. Dodatkowa składka w wysokości 0,5%, dla dochodów powyżej 100100 EUR rocznie. Niższe stawki dla samozatrudnionych poniżej 21 r.ż. |
| Włochy | Samozatrudnieni odprowadzają składki do krajowego INPS (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)* albo w przypadku wybranych profesji (np. prawnicy, księgowi, inżynierowie) do swoich *cassa* lub do INPS*.* Podstawą wymiaru jest dochód brutto, a stawki wahają się od 18% do 27,72%. Przykładowo, dla detalistów minimalna podstawa to 15,548EUR rocznie. Do wysokości 46,123 EUR stawka wynosi 23,64%, a między 46,123 EUR a 76,872 EUR 24,64%, powyżej tego progu już się składek nie odprowadza (2017).  |
| Łotwa | Stawka wynosi 30,58% podstawy wymiaru, jednak kwota zapłacona nie może być niższa niż 4440 EUR rocznie (2017). |
| Norwegia | Stawka wynosi 11,4% podstawy wymiaru. Minimalna wysokość podstawy to 49,650 NOK. Maksymalna składka to 25% rocznego dochodu. |
| Szwecja | Składka emerytalna równa jest 17,21% podstawy wymiaru. Minimalna wysokość podstawy to 18,739 SEK, a maksymalna 478,551 SEK (2016). |
| Wielka Brytania | W przypadku podstawy od 6,025 GBP do 8,164 GBP rocznie płaci się 2,85 GBP tygodniowo. Poniżej 6,025 GBP nie ma obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne. Od podstawy pomiędzy 8,164 GBP a 45,000 GBP stawka wynosi 9% dochodu, a powyżej tej kwoty 2%. Od 2018 rząd planuje zniesienie pierwszego progu i wprowadzenie obowiązku opłacania składek od drugiego progu, obecnie 8,164% oraz podniesienie stawek. |

Tabela 1 Zasady ustalania składek na ubezpieczenia społeczne w wybranych państwach EOG. Źródło: oprac. własne.

1. **Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.**

Jak wskazano wyżej projekt ustawy oddziałuje bezpośrednio jedynie ma mikroprzedsiębiorców. Wpływ polega na obniżeniu obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i uzależnieniu ich od przychodu. Przełoży się to w pierwszej kolejności na wzrost dochodów grupy docelowej. W efekcie wzrośnie popyt inwestycyjny ze strony mikroprzedsiębiorców, co dodatkowo stymuluje ich rozwój. Poprawi się również konkurencyjność, zwłaszcza cenowa, tych jednostek. Spodziewać się należy wzrostu liczby mikroprzedsiębiorstw ze względu na: poprawę ich przeżywalności, szczególnie po 2 latach działalności, ekonomiczną zachętę do legalizacji dotychczasowej tzw. nieformalnej działalności w szarej strefie, a także bodziec do zakładania nowych przedsiębiorstw.

1. **Termin wejścia w życie ustawy.**

Do projektu ustawy zastosowanie będą miały przepisy uchwały nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicania terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), z uwagi na fakt, że projekt zawiera regulacje określające warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Ustawa wejdzie w życie od dnia 1 stycznia 2019 r., z wyjątkiem art. 3, który wejdzie w życie z dniem ogłoszenia ustawy. Jest to podyktowane koniecznością wcześniejszego ogłoszenia przez Prezesa ZUS wysokości współczynnika na rok 2019.

1. **Pozostałe kwestie.**

Wejście w życie ustawy od 1 stycznia 2019 r. wymaga, aby odpowiednio wcześniej został ogłoszony współczynnik na rok 2019 zdefiniowany w projektowanym art. 18c ust. 5. Dlatego art. 3 zobowiązuje Prezesa ZUS do ogłoszenia tego wskaźnika w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej ,,Monitor Polski”, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia ogłoszenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, w trybie określonym w art. 19 ust. 10, kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia na rok 2019. Projekt nie zawiera innych przepisów przejściowych i dostosowujących.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn.zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, z właściwym organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

1. Kwota składki na ubezpieczenie wypadkowe obliczona stopą procentową w wysokości 1,67% właściwą dla płatników składek zgłaszających w poprzednim roku kalendarzowym do ubezpieczenia wypadkowego przeciętnie miesięcznie nie więcej niż 9 osób. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tak: Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2010 r, II UZP 1/10, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 15.07.2013 r, K 7/12. [↑](#footnote-ref-2)
3. France’s social security scheme for self-employed workers http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\_france\_independants\_en.html [↑](#footnote-ref-3)
4. *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries,* OECD Tax Policy Studies, September 2015. [↑](#footnote-ref-4)