

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9 ust. 2a i 2b otrzymują brzmienie:

„2a. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz współpracy przy wykonywaniu tych umów podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a albo art. 18c, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów, z zastrzeżeniem ust. 2c.

2b. Osoba, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu tej działalności, jeżeli z tytułu wykonywania pracy nakładczej podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe jest niższa od najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 18 ust. 8. Może ona dobrowolnie, na swój wniosek, być objęta ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi również z tytułu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2. Osoba, o której mowa

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2017 r. poz. 38, 1027, 1321, 1428, 1543 oraz z 2018 r. poz. 106, 138, 357, 398, 650, 697, 730, 771 i 1076.

w art. 6 ust. 1 pkt 2, prowadząca jednocześnie pozarolniczą działalność, dla której właściwa jest podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 18a albo art. 18c, podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z obu tytułów.”;

- 2) w art. 18 po ust. 8 dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. W przypadku gdy podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe stanowi zadeklarowana kwota, zadeklarowanie przez ubezpieczonego kwoty wyższej niż obowiązująca go najniższa podstawa wymiaru składek oznacza rezygnację z ustalenia podstawy wymiaru składek w kwocie najniższej i nie podlega korekcie przez ubezpieczonego za miesiąc, w którym zadeklarował wyższą kwotę podstawy wymiaru składek.”;

- 3) po art. 18b dodaje się art. 18c w brzmieniu:

„Art. 18c. 1. Najniższa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonych, o których mowa w art. 8 ust. 6 pkt 1, których roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczył trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku, uzależniona jest od tego przychodu.

2. Najniższa podstawa wymiaru składek, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 60% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia ogłoszonego w trybie art. 19 ust. 10 na dany rok kalendarzowy i nie może być niższa niż 30% kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku.

3. Najniższą podstawę wymiaru składek, o której mowa w ust. 1, ubezpieczony ustala na dany rok kalendarzowy, mnożąc uzyskany przez ubezpieczonego przeciętny miesięczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym, obliczony zgodnie z ust. 4, przez współczynnik, o którym mowa w ust. 5, ogłoszony na dany rok kalendarzowy. Otrzymany wynik jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.

4. Przeciętny miesięczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym jest obliczany według następującego wzoru:

$$\frac{\text{roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym}}{\text{liczba dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym}} \times 30$$

i jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.

5. Współczynnik na dany rok kalendarzowy jest obliczany według następującego wzoru:

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

i jest zaokrąglany do czterech miejsc po przecinku w górę, jeśli na piątym miejscu po przecinku jest liczba równa lub wyższa niż 5, lub w dół, jeśli jest niższa.

6. Prezes Zakładu ogłasza wysokość współczynnika, o którym mowa w ust. 5, na dany rok kalendarzowy, 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.

7. Roczny limit przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1, w przypadku rozpoczęcia, zakończenia lub zawieszenia prowadzenia działalności w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc trzydziestokrotność kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku kalendarzowego przez liczbę dni kalendarzowych w poprzednim roku kalendarzowym i mnożąc przez liczbę dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym i jest zaokrąglany do pełnych groszy w górę, jeśli końcówka jest równa lub wyższa niż 0,5 grosza, lub w dół, jeśli jest niższa.

8. Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, może zadeklarować jako podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kwotę wyższą niż najniższa podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ustalona zgodnie z niniejszym artykułem.

9. Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, przekazuje informację o rocznym przychodzie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanym

w poprzednim roku kalendarzowym oraz o najniższej podstawie wymiaru składek ustalonej na dany rok kalendarzowy w:

- 1) imiennym raporcie miesięcznym albo
- 2) w deklaracji rozliczeniowej – w przypadku, o którym mowa w art. 47 ust. 2 – składanych za styczeń danego roku kalendarzowego lub za pierwszy miesiąc rozpoczęcia lub wznowienia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w danym roku kalendarzowym.

10. Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, może zrezygnować z uprawnienia do ustalenia najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z niniejszym artykułem. Rezygnacja oznacza, że za miesiąc, w którym zrezygnował z uprawnienia, oraz pozostałe miesiące kalendarzowe do końca danego roku kalendarzowego ustala najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na zasadach określonych w art. 18 ust. 8.

11. Przepisy niniejszego artykułu nie mają zastosowania do osób, które lub do których:

- 1) w poprzednim roku kalendarzowym miały zastosowanie przepisy dotyczące zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej i korzystali ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, 2491 oraz z 2018 r. poz. 62, 86 i 650);
- 2) spełniają warunki określone w art. 18a;
- 3) w poprzednim roku kalendarzowym prowadziły pozarolniczą działalność gospodarczą przez mniej niż 60 dni kalendarzowych;
- 4) w poprzednim roku kalendarzowym także prowadziły pozarolniczą działalność, o której mowa w art. 8 ust. 6 pkt 2–5;
- 5) wykonują pozarolniczą działalność gospodarczą na rzecz byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia pozarolniczej działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywały w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej pozarolniczej działalności gospodarczej;
- 6) ustalały najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z niniejszym artykułem przez 36 miesięcy kalendarzowych w ciągu ostatnich 60 miesięcy kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej

działalności gospodarczej. Do powyższych limitów wlicza się, jako pełny miesiąc, każdy miesiąc kalendarzowy, w którym osoba odpowiednio ustalała najniższą podstawę składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z niniejszym artykułem lub prowadziła pozarolniczą działalność gospodarczą przez co najmniej jeden dzień kalendarzowy.

12. W przypadku osób, do których miały zastosowanie przepisy dotyczące zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej i które nie korzystały ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o podatku od towarów i usług przez przychód, o którym mowa w ust. 1, należy rozumieć wartość sprzedaży, o której mowa w art. 2 pkt 22 ustawy o podatku od towarów i usług, podlegającej opodatkowaniu tym podatkiem, bez kwoty tego podatku.”;

- 4) w art. 41 w ust. 3 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) kwotę rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym oraz kwotę najniższej podstawy wymiaru składek uzyskaną na dany rok kalendarzowy, w przypadku o którym mowa w art. 18c ust. 9 pkt 1;”;
- 5) w art. 46 w ust. 4 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) kwotę rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym oraz kwotę najniższej podstawy wymiaru składek ustaloną na dany rok kalendarzowy w przypadku, o którym mowa w art. 18c ust. 9 pkt 2;”;
- 6) w art. 47:
  - a) w ust. 2a pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) na ubezpieczenia społeczne – kwotę w wysokości najniższej podstawy wymiaru składek dla osób prowadzących pozarolniczą działalność, obowiązującej je i osoby z nimi współpracujące, zaś w przypadku osób, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców – obowiązującej osoby z nimi współpracujące, z zastrzeżeniem ust. 2g;”;
  - b) po ust. 2f dodaje się ust. 2g w brzmieniu:

„2g. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, opłacające składki wyłącznie za siebie lub osoby z nimi współpracujące i ustalające najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z art. 18c

są zwolnione z obowiązku składania deklaracji rozliczeniowej lub imiennych raportów miesięcznych za kolejny miesiąc po złożeniu deklaracji rozliczeniowej za pierwszy pełny miesiąc, do końca roku kalendarzowego, na który ustaliły tę podstawę. Osoby te zobowiązane są do złożenia deklaracji rozliczeniowej za pierwszy miesiąc prowadzenia działalności gospodarczej każdego kolejnego roku, na który ustaliły najniższą podstawę wymiaru składek na podstawie art. 18c.”;

7) po art. 48b dodaje się art. 48c w brzmieniu:

„Art. 48c. Ubezpieczony ustalający najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zgodnie z art. 18c jest zobowiązany przedstawić na żądanie Zakładu dokumenty potwierdzające wysokość rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok kalendarzowy, w terminie 14 dni kalendarzowych od doręczenia wezwania, pod rygorem ustalenia przez Zakład za wszystkie miesiące danego roku kalendarzowego podstawy wymiaru składek na zasadach określonych w art. 18 ust. 8.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039) w art. 52 w pkt 1 lit. h otrzymuje brzmienie:

„h) kwoty przychodów w podziale na źródła przychodów, w tym kwoty rocznego przychodu uzyskanego przez podatnika, o którym mowa w art. 18c ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, koszty ich uzyskania oraz dochody.”.

**Art. 3.** Prezes Zakładu ogłasza wysokość współczynnika, o którym mowa w art. 18c ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, na rok 2019, 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 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia na rok 2019.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r., z wyjątkiem art. 3, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

## 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 jest też spójny z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 646).

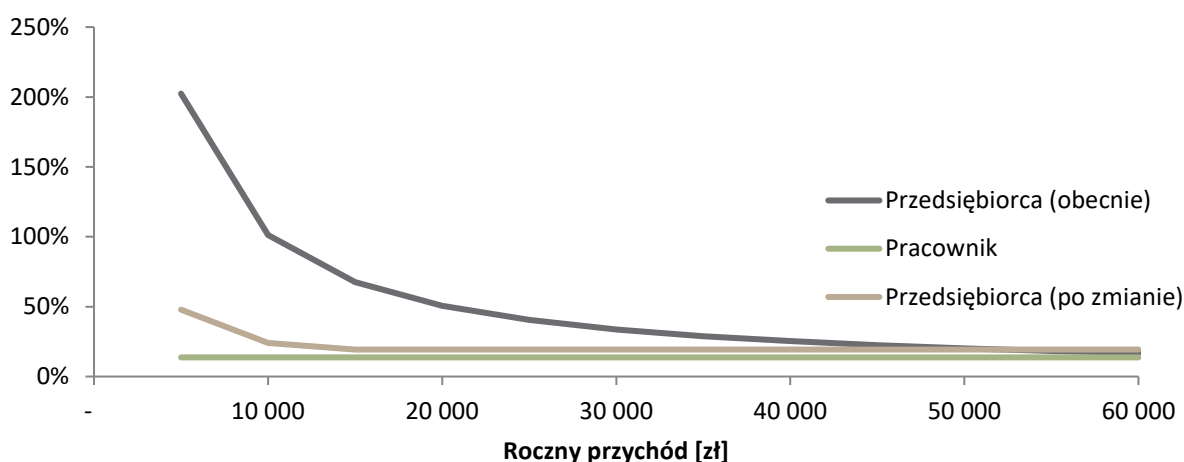
### **2. Obecne uwarunkowania faktyczne i prawne**

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, z późn. 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<sup>1)</sup> miesięcznie. W sumie osoba fizyczna prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą odprowadzająca składki w minimalnej

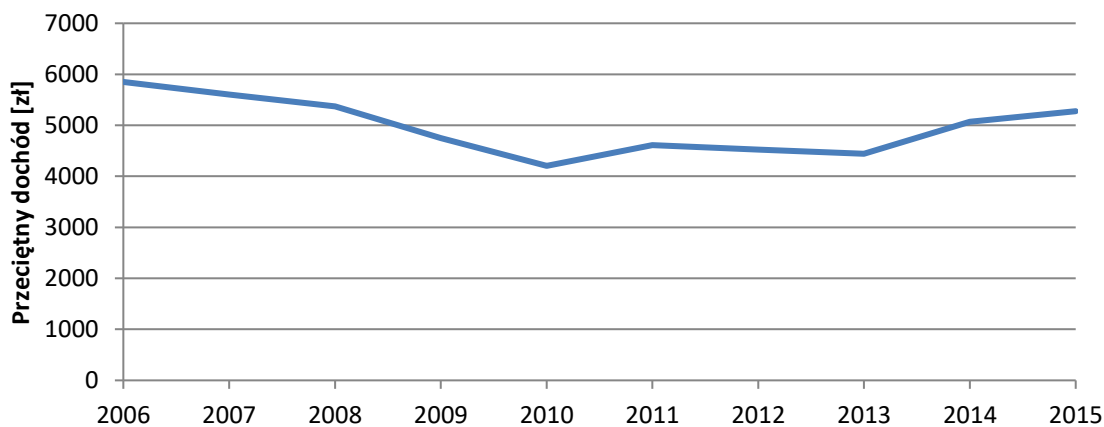
---

<sup>1)</sup> 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.

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, jako procent przychodu w 2018 roku. Źródło: oprac. własne

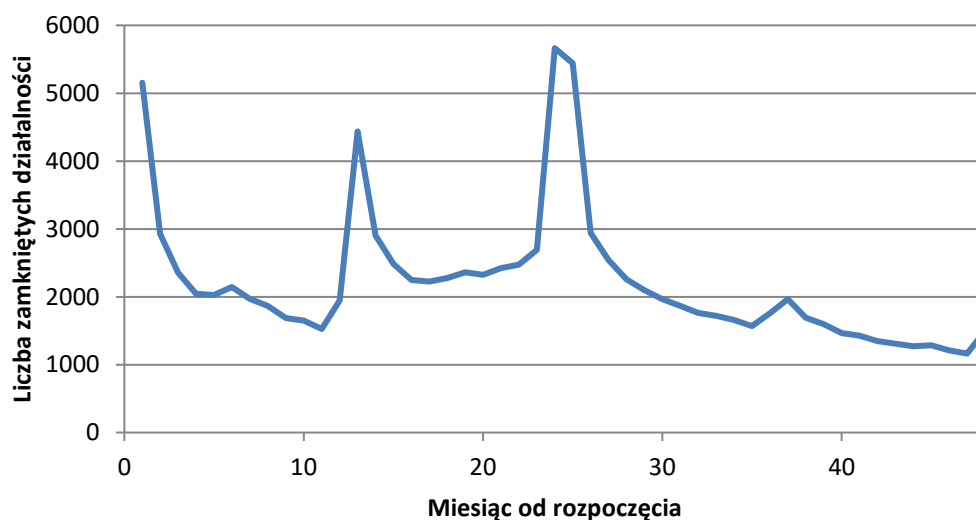


Wykres 2. Przeciętny dochód przedsiębiorców (płatników PIT-36 i PIT-36L) o przychodach poniżej 50 tys. zł w latach 2006–2015. Źródło: oprac. własne



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 r. W 2014 r. 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 istotną 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

### 3. 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. 5500 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. Dzięki temu projektowany art. 18c można uznać za racjonalną kontynuację systemu preferencji w ubezpieczeniach społecznych dla przedsiębiorców, w tym przypadku uzasadnioną skalą działalności danej jednostki.

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, do których w poprzednim roku kalendarzowym miały zastosowanie przepisy dotyczące zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej i korzystały ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, 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 składają do urzędów skarbowych zeznań PIT lub deklaracji VAT, z których ZUS będzie pozyskiwał dane do weryfikacji poprawności ustalenia najniższej podstawy wymiaru składek. 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 negatywnego zjawiska 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.

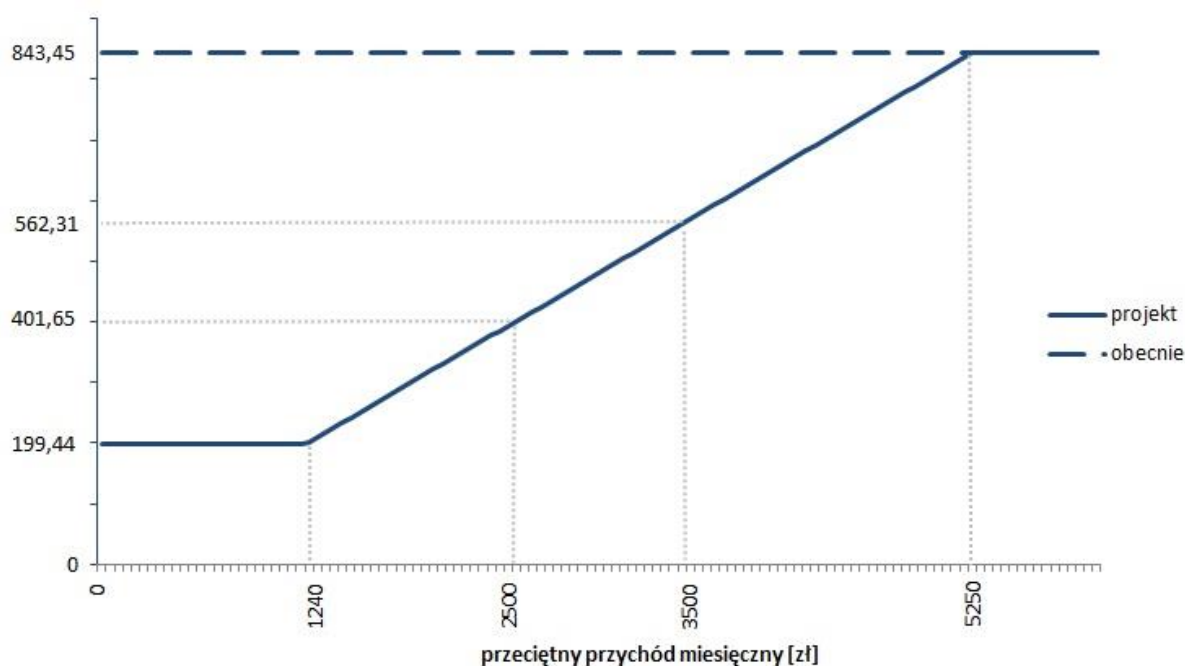
W przypadku zbiegu tytułów do objęcia obowiązkowo ubezpieczeniami społecznymi stosuje się zasady takie jak w przypadku osób, o których mowa w art. 18a (projektowane art. 9 ust. 2a i 2b).

Mając na uwadze znaczenie budowania kapitału na poczet przyszłych świadczeń, ograniczenie skutków fiskalnych proponowanej regulacji oraz zawartą w ustawie – Prawo przedsiębiorców tzw. działalności nierejestrową obejmującą przychody w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia miesięcznie oraz wysokość składek 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):

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

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:

$$\frac{\text{roczny przychód z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym}}{\text{liczba dni kalendarzowych prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym}} \times 30.$$

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. Niewywiązanie 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.

W końcu art. 18c ust. 12 ma za zadanie doprecyzować, że w przypadku osób, do których miały zastosowanie przepisy dotyczące zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej i które nie korzystały ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o podatku od towarów i usług, przez przychód należy rozumieć wartość sprzedaży o której mowa w art. 2 pkt 22 ustawy o podatku od towarów i usług, podlegającej opodatkowaniu tym podatkiem, bez kwoty tego podatku.

Dodanie ust. 8a w art. 18 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: *Oplacanie 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. Doprowadziłoby to do nadużyć, zwłaszcza w zakresie oceny ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego, którym to nadużyciom te regulacje powinny zapobiegać.

#### **4. 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 r. 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 skorzystanie 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. 175 tys. przedsiębiorców.

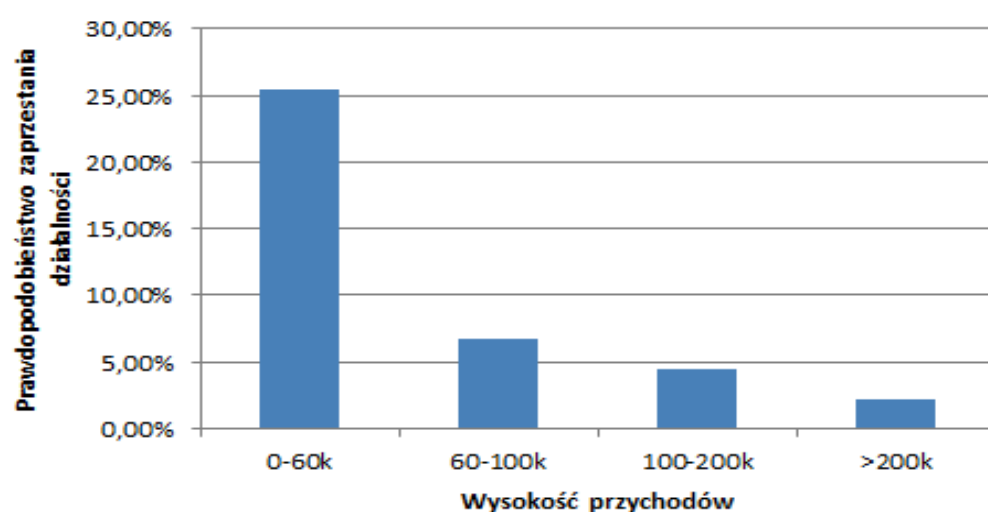
Istotnym skutkiem społeczno-gospodarczym projektu ustawy będzie zniesienie nieproporcjonalnego obciążenia przedsiębiorców prowadzących nisko przychodowe działalności gospodarcze (m.in. związane z działalnością sezonową). Tacy przedsiębiorcy powinni ponosić adekwatne, niższe obciążenia publicznoprawne, 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 paropodatkowych 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.



Można również 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

Wykres 3. Prawdopodobieństwo zaprzestania działalności w zależności od wysokości przychodów

Źródło: oprac. własne

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<sup>2)</sup>. Ponadto nie można w tym przypadku mówić o sytuacji, w której

<sup>2)</sup> 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.

*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 z podstawy wymiaru określonej w art. 18a.*

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 2018 r. poz. 1036, 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<sup>3)</sup>. *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, na podstawie której ustalana jest podstawa wymiaru składek.

---

<sup>3)</sup> France's social security scheme for self-employed workers  
[http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france\\_independants\\_en.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france_independants_en.html)

Przychód jest najpowszechniejszym kryterium determinującym dostępność wielu uproszczeń i ulg dla MMŚP w porządkach prawnych krajów OECD i G20<sup>4)</sup>. 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. <b>Dodatkowo, szczególna regulacja dotyczy tzw. <i>micro-entrepreneurs</i></b> , 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 ( <i>Istituto Nazionale della Previdenza Sociale</i> ) albo w przypadku wybranych profesji (np. prawnicy, księgowi, inżynierowie) do swoich <i>cassa</i> lub do INPS. Podstawą wymiaru jest dochód brutto, a stawki wahają się od 18% do 27,72%. Przykładowo, dla detalistów minimalna podstawa to 15,548 EUR 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.  |

<sup>4)</sup> *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, September 2015.

|  |  |
|--|--|
|  | 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

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

Jak wskazano wyżej projekt ustawy oddziałuje bezpośrednio jedynie na 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.

## **6. 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 ujednoczenia 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.

## **7. 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. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, z właściwymi 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.

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Nazwa projektu</b><br/>Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b><br/>Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b><br/>Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b><br/>Dominik Wasiluk, Departament Małych i Średnich Przedsiębiorstw<br/>e-mail: dominik.wasiluk@mpit.gov.pl,<br/>tel. 22 262 93 84, 783 927 765</p> | <p><b>Data sporządzenia</b><br/>25.06.2018 r.</p> <p><b>Źródło</b><br/>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</p> <p><b>Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów</b><br/>UD238</p> |
|--|---|

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa rozwiązuje istotny problem społeczny związany z nadmiernym obciążeniem przedsiębiorców prowadzących niskoprzychodowe działalności gospodarcze (m.in. związane z działalnością sezonową). W aktualnej sytuacji, często zmuszeni są oni do funkcjonowania w szarej strefie, ponieważ uiszczanie należności publicznoprawnych w pełnej wysokości czyniłoby ich działalności całkowicie nieopłacalnymi.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozwiązanie uzależnia wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne od uzyskiwanego przychodu. Przesłanki podmiotowe podlegania tej regulacji zostały szczegółowo określone:

- uzyskiwanie przychodu nieprzekraczającego w ciągu roku kalendarzowego 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (w przypadku rozpoczęcia lub zawieszenia działalności gospodarczej w ciągu roku kalendarzowego, limit przychodów ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu);
- niekorzystanie równocześnie z preferencyjnej podstawy wymiaru składek dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą (tzw. mały ZUS);
- prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym przez min. 60 dni;
- niewykonywanie pozarolniczej działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy.

Ponadto osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą będzie mogła korzystać z projektowanego mechanizmu przez 36 miesięcy w ciągu ostatnich 60 miesięcy prowadzenia działalności.

Dodatkowo z regulacji zostały wyłączone osoby, do których w poprzednim roku kalendarzowym miały zastosowanie przepisy dotyczące zryczałtowanego podatku dochodowego w formie karty podatkowej i korzystały ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o podatku od towarów i usług. Jest to uzasadnione tym, że te osoby nie przekazują informacji o przychodach w składanych formularzach podatkowych do KAS.

Projektowane rozwiązanie w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej ma na celu umożliwienie przekazywania przez KAS na żądanie ZUS informacji o przychodach podatnika w celu sprawnej weryfikacji poprawności ustalania najniższej podstawy wymiaru przez ubezpieczonego.

W efekcie poprawi się rentowność niskoprzychodowych działalności gospodarczych, które obecnie ponoszą nieadekwatne obciążenia paropodatkowe. To wpłynie pozytywnie na przeżywalność przedsiębiorstw oraz przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości. Co więcej, wprowadzone rozwiązanie będzie stanowić silną zachętę dla osób funkcjonujących w szarej strefie do zalegalizowania działalności.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Duża część krajów OECD stosuje podejście polegające na określeniu składki jako odsetka wysokości rzeczywistego dochodu osiąganego przez samozatrudnionego. Część krajów stosuje także dodatkowo progi dochodowe. Niektóre różnicują wysokość składki w zależności od działalności (zawodu), który jest wykonywany. Poniżej podsumowano zastosowane w praktyce rozwiązania.

| 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 ustalenia 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. <b>Dodatkowo szczególna regulacja dotyczy tzw. micro-entrepreneurs</b> , 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 ( <i>Istituto Nazionale della Previdenza Sociale</i> ) albo w przypadku wybranych profesji (np. prawnicy, księgowi, inżynierowie) do swoich <i>cassa</i> lub do INPS. Podstawą wymiaru jest dochód brutto, a stawki wahają się od 18% do 27,72%. Przykładowo, dla detalistów minimalna podstawa to 15,548 EUR 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.   |

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa   | Wielkość                    | Źródło danych | Oddziaływanie                                    |
|---|-----------------------------|---------------|--|
| Przedsiębiorcy (osoby fizyczne) osiągający w skali roku przychody poniżej trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę | ~175.6 tys. przedsiębiorców | MF/MPiT       | pozytywne, zmniejszające obciążenia parafiskalne |
| Zakład Ubezpieczeń Społecznych  | 1                           | -             | konieczność aktualizacji systemu informatycznego |

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Konsultacje publiczne zostały przeprowadzone w terminie 13 kwietnia – 5 maja 2017 r. Zaproszenie do udziału w konsultacjach zostało skierowane do 14 ogólnopolskich organizacji społecznych, w tym głównych organizacji przedsiębiorców. W efekcie projekt został zmodyfikowany o m.in.:

- mechanizm ustalania najniższej podstawy wymiaru uzależniony od przychodu uzyskiwanego w roku poprzednim;
- elektroniczną wymianę informacji pomiędzy KAS a ZUS umożliwiającą weryfikację przychodu ubezpieczonego, co minimalizuje obciążenia przedsiębiorców;
- wprowadzenie warunków dot. zakazu świadczenia usług na rzecz byłego pracodawcy, prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez min. 60 dni w poprzednim roku kalendarzowym oraz limitu korzystania z nowych rozwiązań przez 36 miesięcy w ciągu ostatnich 60 miesięcy prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

Projekt był dwukrotnie rozpatrywany przez Radę Dialogu Społecznego. Po raz ostatni 17 maja 2018 r. na posiedzeniu Doraźnego Zespołu ds. SOR.

Ponowne konsultacje publiczne projektu odbyły się w terminie 27 kwietnia – 11 maja 2018 r. Swoje stanowisko przedstawiło 9 organizacji i osób. Na podstawie zgłoszonych uwag projekt został uzupełniony o włączenie do zakresu osób, do których zastosowanie miały przepisy o zryczałtowanym podatku dochodowym w formie karty podatkowej i którzy nie korzystali ze zwolnienia podmiotowego od PTU, o którym mowa w art. 113 ustawy o PTU.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

| (ceny stałe z 2017 r.)    | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] |        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |                |
|---------------------------|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
|                           | 0   | 1      | 2      | 3      | 4      | 5      | 6      | 7      | 8      | 9      | 10     | Łącznie (0–10) |
| <b>Dochody ogółem</b>     | 0   | -545.4 | -560.1 | -576.5 | -517   | -533   | -549.5 | -566.7 | -584.2 | -602.3 | -621.1 | -5655.8        |
| budżet państwa            | 0   | 55.3   | 56.8   | 58.4   | 52.4   | 54     | 55.7   | 57.4   | 59.2   | 61.1   | 62.9   | 573.2          |
| JST                       | 0   | 54.8   | 56.2   | 57.8   | 51.9   | 53.5   | 55.2   | 56.9   | 58.6   | 60.5   | 62.3   | 567.7          |
| pozostałe jednostki (ZUS) | 0   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0              |
| pozostałe jednostki (FUS) | 0   | -566.2 | -581.4 | -598.3 | -536.7 | -553.3 | -570.5 | -588.2 | -606.4 | -625.3 | -644.6 | -5870.9        |
| pozostałe jednostki (FP)  | 0   | -89.3  | -91.7  | -94.4  | -84.6  | -87.2  | -89.9  | -92.8  | -95.6  | -98.6  | -101.7 | -925.8         |
| <b>Wydatki ogółem</b>     | 15  | -25.5  | -25.6  | -26.5  | -23.8  | -24.5  | -25.1  | -25.9  | -26.8  | -27.7  | -28.6  | -245           |
| budżet państwa            | 0   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0              |
| JST                       | 0   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0              |
| pozostałe jednostki (ZUS) | 15  | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 15             |
| pozostałe jednostki (FUS) | 0   | -25.5  | -25.6  | -26.5  | -23.8  | -24.5  | -25.1  | -25.9  | -26.8  | -27.7  | -28.6  | -260           |
| pozostałe jednostki (FP)  | 0   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0              |
| <b>Saldo ogółem</b>       | -15   | -519.9 | -534.5 | -550   | -493.2 | -508.5 | -524.4 | -540.8 | -557.4 | -574.6 | -592.5 | -5410.8        |
| budżet państwa            | 0   | 55.3   | 56.8   | 58.4   | 52.4   | 54     | 55.7   | 57.4   | 59.2   | 61.1   | 62.9   | 573.2          |
| JST                       | 0   | 54.8   | 56.2   | 57.8   | 51.9   | 53.5   | 55.2   | 56.9   | 58.6   | 60.5   | 62.3   | 567.7          |
| pozostałe jednostki (ZUS) | -15   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | -15            |
| pozostałe jednostki (FUS) | 0   | -540.7 | -555.8 | -571.8 | -512.9 | -528.8 | -545.4 | -562.3 | -579.6 | -597.6 | -616   | -5610.9        |
| pozostałe jednostki (FP)  | 0   | -89.3  | -91.7  | -94.4  | -84.6  | -87.2  | -89.9  | -92.8  | -95.6  | -98.6  | -101.7 | -925.8         |

|                     |  |
|---------------------|--|
| Źródła finansowania | <p>Projekcja wpływu na sektor finansów publicznych zakłada, że zmniejszenie wpływów z tytułu składek zostanie zrekompensowane zwiększeniem dotacji/pożyczki dla FUS z budżetu państwa. Realizacja projektowanych rozwiązań odbywać się będzie w ramach planu finansowego Funduszu Pracy na 2019 r. i kolejne lata.</p> <p>Koszty organizacyjne ZUS związane z wdrożeniem zmiany zostaną sfinansowane z przychodów uzyskanych w trybie art. 76 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.</p> |
|---------------------|--|



|  |  |
|--|--|
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | <p>Przy sporządzaniu oceny wpływu na sektor finansów publicznych przyjęto założenia co do wzrostu wynagrodzeń realnych zgodne z „Wytocznymi dotyczącymi stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – październik 2017”.</p> <p>Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych został obliczony w oparciu o dane jednostkowe dotyczące podatników PIT-36, PIT-36L i PIT-28 połączone z danymi dotyczącymi opłaconych przez nich składek ZUS w roku 2015. W oparciu o dane jednostkowe dla każdego podatnika obliczono wysokość składek należnych w scenariuszu bazowym, indeksując wysokość opłaconych składek ZUS/FP w 2015 r. o wysokość wzrostu prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia do roku 2018. Następnie wykorzystując dane jednostkowe dotyczące przychodów przedsiębiorców dla każdego z nich wyliczono teoretyczną wysokość składek ZUS/FP w scenariuszu zakładającym wprowadzenie regulacji, jak również wysokość należnego podatku. Obliczenia te zostały poprzedzone korektą przychodów przyjętą na poziomie wzrostu prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w latach 2015–2018. W latach kolejnych wpływ na sektor finansów publicznych został zindeksowany o wzrost wynagrodzeń realnych. Obliczenia uwzględniają również wpływ regulacji na podatników rozliczających zryczałtowany podatek w formie karty podatkowej będących równocześnie płatnikami VAT.</p> <p>Ubytek wpływów do FUS i FP został obliczony jako suma różnic pomiędzy składkami należnymi przy uwzględnieniu regulacji oraz składkami należnymi w scenariuszu bazowym dla przedsiębiorców, dla których skorzystanie z wprowadzanej regulacji byłoby korzystne.</p> <p>Wzrost dochodów budżetu państwa i JST jest konsekwencją zwiększenia podstawy opodatkowania, w wyniku obniżenia składek odliczanych od dochodu. Obliczenia uwzględniają fakt, iż w przypadku części przedsiębiorców (niewykazujących dochodu) obniżenie poziomu obciążeń składkowych nie doprowadzi do wzrostu należnego podatku dochodowego.</p> <p>Założono, że zmniejszenie wpływów składek na fundusz wypadkowy przyczyni się do proporcjonalnego zmniejszenia jego wydatków ze względu na zmniejszenie podstawy, a w ślad za nią wysokości otrzymywanych świadczeń. Wpływy i wydatki funduszu wypadkowego przyjęto w oparciu o „Prognozę wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2016–2020” (ZUS) i ekstrapolowano na lata kolejne (wzrost wpływów i wydatków przyjęty na poziomie wzrostu wynagrodzeń realnych z wytycznych MF).</p> <p>Od 4. roku w projekcji uwzględniono spadek obciążeń dla sektora finansów publicznych w wyniku ograniczenia możliwości korzystania z preferencji do 3 lat w okresie 5-letnim. W oparciu o dane z lat 2005–2015 efekt tego ograniczenia oszacowano na ok. 13%.</p> <p>Projekcja wpływu na sektor finansów publicznych ze względów ostrożnościowych nie uwzględnia pozytywnego wpływu regulacji na stan finansów publicznych związanego m.in. z większą przeżywalnością przedsiębiorstw, redukcją szarej strefy i bezrobocia.</p> <p>Wydatek 15 mln zł w roku 0 odnosi się do kosztów organizacyjnych ZUS wynikających przede wszystkim z konieczności przystosowania systemu informatycznego.</p> |
|--|--|

**7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe**

|  |  | Skutki  |       |       |     |       |       |                |
|--|--|---|-------|-------|-----|-------|-------|----------------|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian               |  | 0   | 1     | 2     | 3   | 5     | 10    | Łącznie (0–10) |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.) | Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe      | 0   | 0     | 0     | 0   | 0     | 0     | 0              |
|  | Przedsiębiorstwa (łącznie)                       | 0   | 519.9 | 534.5 | 550 | 508.5 | 592.5 | 5395.8         |
| W ujęciu niepieniężnym                               | duże przedsiębiorstwa                            | Stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a dodatkowo także aktywność zawodową.   |       |       |     |       |       |                |
|  | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | Stymulacja gospodarki zwiększająca popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, a dodatkowo także aktywność zawodową. Podmioty, na które oddziałuje projekt, otrzymały <i>de facto</i> ekwiwalent obniżki podatków.             |       |       |     |       |       |                |
|  | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe      | Osoby prowadzące małą działalność gospodarczą zostaną objęte systemem, który zmniejszy ich obciążenia paropodatkowe, zwiększając rentowność działalności oraz osiągną przez nie dochód (ekwiwalent obniżki podatków). |       |       |     |       |       |                |

|              |   |   |
|--------------|---|---|
|              | sytuacja ekonomiczna i społeczna rodzin, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych | Projekt wpłynie pozytywnie na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin tych przedsiębiorców, gdyż zwiększy się kwota środków będących w dyspozycji najmniejszych przedsiębiorców, a także przyczyni się do wzrostu aktywności gospodarczej. Projekt nie wpłynie bezpośrednio na osoby niepełnosprawne i osoby starsze. |
| Niemierzalne |   | Zmniejszenie szarej strefy (wg szacunków GUS ok. 600 tys. przedsiębiorców działa w szarej strefie).   |

|  |     |   |
|--|-----|---|
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | 1)  | Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – październik 2017 r.   |
|  | 2)  | Baza danych o podatku dochodowym od osób fizycznych.  |
|  | 3)  | Dane makroekonomiczne z różnych źródeł dotyczące podstawowych parametrów sfery realnej, procesów inflacyjnych, rynku pracy, sfery fiskalnej (MF, GUS, NBP, Eurostat).   |
|  | 4)  | Do obliczeń przyjęto, że reguły polityki fiskalnej są wyłączone (tzn. że spadek dochodów z tytułu obciążeń przedsiębiorców nie będzie finansowany przez zacieśnienie fiskalne w innym obszarze).  |
|  | 5)  | Wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość oszacowano z wykorzystaniem modelu makroekonomicznego polskiej gospodarki NECMOD (szczegółowa dokumentacja modelu dostępna jest na stronie <a href="http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/necmod.html">http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/necmod.html</a> ).  |
|  | 6)  | W okresie symulacji udział przedsiębiorców spełniających kryteria kwalifikujące działalność do małej działalności gospodarczej w całości populacji osób prowadzących działalność gospodarczą jest stały.  |
|  | 7)  | Pozytywny wpływ obniżenia obciążeń składowych na rynek pracy oraz na produkt potencjalny przeważa nad efektami popytowymi, przekładając się na niższą presję płacową oraz słabszy wzrost cen zmieniający warunki indeksacji wypłacanych świadczeń przez sektor ubezpieczeń społecznych.   |
|  | 8)  | Wpływ na konkurencyjność i przedsiębiorczość uwzględniający efekty pośrednie, oszacowany z wykorzystaniem modelu NECMOD został zaprezentowany w tabeli poniżej.   |
|  | 9)  | Oczekuje się, że osoby wchodzące na rynek, które rozpoczną działalność od 1 stycznia 2017 r. i przez cały okres swojej aktywności gospodarczej (odpowiednio 40 lat mężczyźni i 36 lat kobiety) będą uzyskiwać przeciętne przychody odpowiadające co najmniej minimalnemu wynagrodzeniu za pracę i korzystające w maksymalnym stopniu z projektowanych rozwiązań, uzbierają minimalny kapitał emerytalny. Szacunki przeprowadzono metodą NPV przy wykorzystaniu wskaźników makroekonomicznych i emerytalnych MF i ZUS oraz założeniu braku zmian w prawie emerytalnym. Przyjęto stopę dyskonta odpowiadającą przeciętnej rentowności 10-letnich obligacji skarbowych w ostatnich 5 latach. |
|  | 10) | Analiza z punktu widzenia uzbierania wymaganej liczby okresów składowych (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn) pokazuje, przy powyższych założeniach dot. okresu aktywności zawodowej i przyjęciu średniej podstawy wymiaru w wysokości połowy przychodu, że wymagane warunki zostaną spełnione już przy przeciętnych przychodach kobiet nie niższych niż ok. 60% minimalnego wynagrodzenia, a mężczyzn ok. 90% minimalnego wynagrodzenia.  |

Skutki (po uwzględnieniu efektów pośrednich)

| Czas w latach od wejścia w życie zmian               |   | 0 | 1    | 2   | 3   | 5   | 10  | Łącznie (0–10) |
|--|---|---|------|-----|-----|-----|-----|----------------|
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.) | Rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | 0 | 573  | 510 | 503 | 446 | 519 | 4516           |
|  | Przedsiębiorstwa (łącznie)                  | 0 | 1036 | 673 | 624 | 218 | 415 | 2920           |

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak  
 nie  
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

tak  
 nie  
 nie dotyczy

## 9. Wpływ na rynek pracy

Obniżenie obciążeń parafiskalnych zwiększy podaż pracy i aktywność zawodową ludności. Szczególnie ten efekt będzie zauważalny w regionach o niższych dochodach mieszkańców oraz regionach wiejskich, gdzie osiągnięcie prognozy 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.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Pozytywny wpływ na rozwój aktywności gospodarczej w regionach, w których jest duży udział działalności sezonowej (np. turystyki) oraz które cechują się niskimi dochodami mieszkańców.

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy ustawy wejdą w życie 1.01.2019 r., z wyjątkiem art. 3, który wejdzie w życie z dniem ogłoszenia.

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

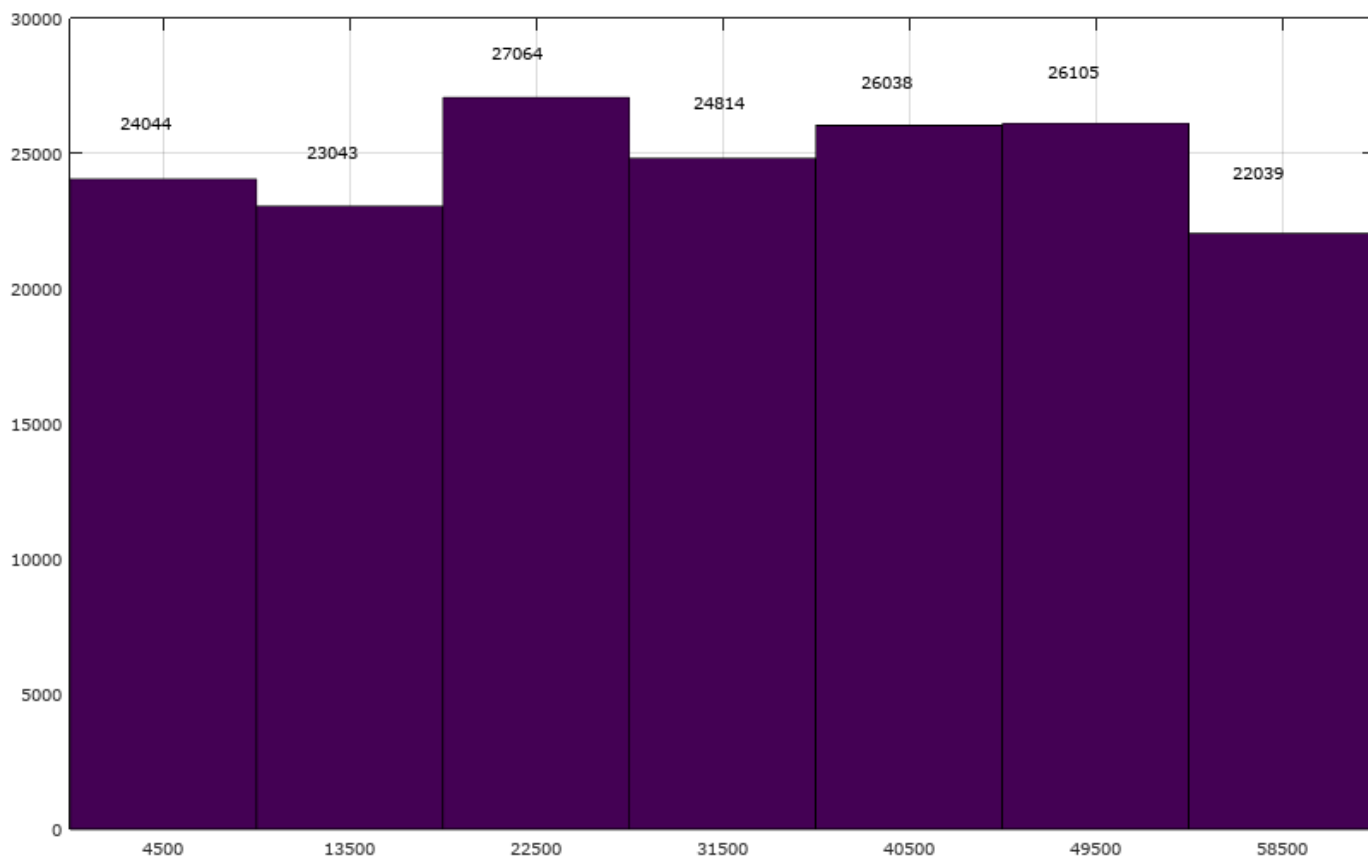
Ewaluacja efektów projektu będzie prowadzona każdorazowo wraz z opracowaniem projektu komunikatu Prezesa ZUS określającego wysokość współczynnika, o którym mowa w art. 18c ust. 5, począwszy od roku 2020.

Zostaną wzięte pod uwagę zmiany następujących wskaźników:

- liczba przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie i działających dłużej niż 2 lata,
- liczba wyrejestrowanych przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie,
- liczba zawieszonych działalności gospodarczej,
- średnia wysokość wpływu z PIT od przedsiębiorców uzyskujących przychody nie wyższe niż trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia rocznie.

## 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

- 1) Choi J. (2009), „Pension Schemes for the Self-Employed in OECD Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 84., [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pension-schemes-for-the-self-employed-in-oecd-countries\\_224535827846](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pension-schemes-for-the-self-employed-in-oecd-countries_224535827846)
- 2) OECD Tax Database, Social Security contributions, [www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm) z 7.11.2016 r.



Wykres 1. Prognozowany rozkład przychodów przedsiębiorców (podatników PIT36, PIT36L oraz PIT28) o przychodach poniżej 30-krotności minimalnego wynagrodzenia (z wykluczeniem zbiegów, przedsiębiorców działających poniżej 2 lat oraz przedsiębiorców dla których regulacja nie przynosi korzyści ekonomicznych).

Warszawa, dnia 30 maja 2018 r.

**Raport z konsultacji**  
**projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących**  
**działalność gospodarczą na mniejszą skalę**

W toku konsultacji publicznych i opiniowania swoje uwagi zgłosiły następujące podmioty:

- Związek Rzemiosła Polskiego,
- Stowarzyszenie Samozatrudnieni,
- pan Krzysztof Bujko,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- Konfederacja Lewiatan,
- Pracodawcy RP,
- Związek Pracodawców BCC,
- Komisja Krajowa NSZZ Solidarność,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Omówienie zgłoszonych uwag wraz ze stanowiskiem Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii znajduje się w tabeli poniżej.

| Lp. | Podmiot zgłaszający         | Jednostka redakcyjna | Treść uwagi   | Stanowisko MPiT   |
|-----|-----------------------------|----------------------|---|---|
| 1.  | Związek Rzemiosła Polskiego | Art. 18c ust. 1      | „Składek na własne ubezpieczenia społeczne nie można traktować jak podatek, są to składki na przyszłe świadczenia emerytalno-rentowe i nie powinno się ich zasadniczo różnicować, uzależniając, np. od dochodów, czy tym bardziej od przychodów.” | <p><b>Uwaga nieuwzględniona.</b></p> <p>Należy zwrócić uwagę, że proporcjonalność podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne, a w efekcie samych składek, w polskim systemie prawnym występuje w przypadkach pracowników czy zleceniobiorców. Zatem można uznać taki mechanizm za podstawowy. Po drugie, wszystkie europejskie kraje OECD uzależniają co do zasady kwotę składek płaconych przez przedsiębiorców od ich wyników finansowych, najczęściej od dochodu. Stosowna analiza komparatystyczna została przedstawiona w pkt 3 OSR.</p>  |
| 2.  | Związek Rzemiosła Polskiego | Art. 18c ust. 1      | Przychody nie stanowią dobrego kryterium wyznaczającego sytuację przedsiębiorcy ze względu na różnice w kosztach działalności w zależności od branż.  | <p><b>Uwaga nieuwzględniona.</b></p> <p>Projekt ustawy jest adresowany do określonej grupy przedsiębiorców. Nie wyłącza on wprost żadnej grupy ze względu na PKD, natomiast przyjęty mechanizm ustalania podstawy wymiaru ekonomicznie determinuje, które kategorie przedsiębiorców skorzystają na projektowanym rozwiązaniu. Przyjęcie jako kryterium wysokości przychodów jest uzasadnione z kilku powodów. Po pierwsze, niemal 40% przedsiębiorców, którzy skorzystają z projektu już w pierwszym roku jego obowiązywania, opłaca podatek dochodowy w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych, zatem nie przedstawia dochodu w zeznaniach podatkowych. Po drugie, dochód księgowy często nie odzwierciedla rzeczywistej sytuacji finansowej przedsiębiorcy, szczególnie w grupie osób prowadzących działalność na małą skalę. Dzieje się tak m.in. ze względu na możliwość rozliczania straty podatkowej w kolejnych latach, czy możliwość jednorazowego zaliczenia wydatków na nabycie środka trwałego o wartości do 10 tys. zł do kosztów uzyskania przychodów. Po trzecie, podobne rozwiązania do proponowanego występują w zagranicznych porządkach prawnych. Przykładowo we Francji przedsiębiorcy</p> |

|    |                             |                        |   |  |
|----|-----------------------------|------------------------|---|--|
|    |                             |                        |   | uzyskujący roczny przychód nieprzekraczający określonego progu opłacają składki na ubezpieczenia społeczne w zależności od przychodu. Stawka waha się od 13,1% do 22,7% w zależności od sektora. Zgodnie z proponowanym projektem przedsiębiorcy będą odprowadzać ok. 16% przychodów.  |
| 3. | Związek Rzemiosła Polskiego | Art. 18c ust. 10 pkt 1 | Projekt nie powinien wyłączać osób opłacających podatek dochodowy w formie karty podatkowej, ponieważ przedsiębiorcy prowadzą ewidencję przychodów dla celów VAT. | <p><b>Uwaga uwzględniona częściowo.</b></p> <p>W odróżnieniu od osób opłacających podatek w formie karty podatkowej, osoby opłacające podatek na zasadach ogólnych, według liniowej stawki podatku lub w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych przekazuje informacje o wartości tych przychodów administracji skarbowej rokrocznie w deklaracjach podatkowych. Ze względu na limit przychodów uprawniający do skorzystania z projektowanego rozwiązania (trzydziestokrotność minimalnego wynagrodzenia) można przyjąć, że większość przedsiębiorców spełniających te wymagania, korzysta jednocześnie ze zwolnienia od podatku od towarów i usług (art. 113 ust. 1 ustawy o PTU). Tacy przedsiębiorcy prowadzą w dowolnej formie ewidencję sprzedaży zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o PTU, którą przedstawiają organowi podatkowemu na jego żądanie. Istotnym elementem projektu jest elektroniczna wymiana informacji pomiędzy KAS a ZUS, umożliwiającą weryfikację przez ZUS prawidłowości ustalenia podstawy wymiaru, przez wszystkich przedsiębiorców korzystających z projektowanego rozwiązania, bez konieczności angażowania indywidualnego przedsiębiorcy i przeprowadzania u niego kontroli. Zatem zapewnia to pełną poprawność rozliczeń i nie generuje dodatkowych kosztów dla ZUS związanych z kontrolami przedsiębiorców. W przypadku osób opłacających podatek w formie karty podatkowej, jak zostało wykazane, takiej możliwości nie ma, co było przyczyną dla której projektodawca zdecydował o wyłączeniu tej grupy z zakresu podmiotowego.</p> |

|    |                                |                        |   |   |
|----|--------------------------------|------------------------|---|---|
|    |                                |                        |   | Natomiast do zakresu podmiotowego zostały włączone osoby opłacające podatek w formie karty podatkowej i nie korzystające ze zwolnienia sprzedaży od podatku od towarów i usług na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o PTU. Podyktowane jest to faktem, że te osoby przekazują informacje o przychodach w deklaracjach VAT.   |
| 4. | Stowarzyszenie Samozatrudnieni | Art. 18c ust. 1        | Przychody nie stanowią dobrego kryterium wyznaczającego sytuację przedsiębiorcy ze względu na różnice w kosztach działalności w zależności od branż.              | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Uwaga omówiona w pkt 2.  |
| 5. | Pan Krzysztof Bujko            | Art. 18c ust. 10 pkt 1 | Projekt nie powinien wyłączać osób opłacających podatek dochodowy w formie karty podatkowej, ponieważ przedsiębiorcy prowadzą ewidencję przychodów dla celów VAT. | <b>Uwaga uwzględniona częściowo.</b><br>Uwaga omówiona w pkt 3.   |
| 6. | OPZZ                           | Uwaga ogólna           | Projektowane rozwiązania będzie stanowiło podstawę do wypychania pracowników na samozatrudnienie.   | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że głównym czynnikiem zachęcających pracodawców i pracowników lub potencjalnych pracowników do zastępowania umów o pracę umowami typu B2B są preferencje dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Natomiast projektowane rozwiązanie adresowane jest do osób, które funkcjonują na rynku od co najmniej dwóch lat lub nie mają prawa do takiej ulgi. Po drugie, celem ograniczenia takich praktyk, w szczególności w odniesieniu do osób, które ulgę z art. 18a już wykorzystywały i zakończyły prowadzenie działalności w okresie ostatnich pięciu lat, dodany został art. 18c ust. 11 pkt 5, który zakazuje wykonywania działalności gospodarczej na rzecz byłego pracodawcy przez dwa lata, w zakresie odpowiadającym czynnościom wykonywanym w ramach stosunku pracy. Po trzecie, atrakcyjność takiego działania ma dodatkowo zredukować wprowadzony w art. |



|    |   |                 |  |   |
|----|---|-----------------|--|---|
|    |   |                 |  | 18c ust. 11 pkt 6 mechanizm cykliczności. Polega on na ograniczeniu możliwości korzystania z projektowanych rozwiązań do 36 miesięcy w ciągu ostatnich 60 miesięcy prowadzenia działalności. Po czwarte, należy mieć na względzie, że świadczenia otrzymywane w ramach systemu ubezpieczeń społecznych są pochodną odprowadzanych składek. Wydaje się, że osoby fizyczne nie zawsze chętnie będą przechodzić „na samozatrudnienie” mając w perspektywie dużo niższe kwoty na przykład zasiłków w przypadku choroby czy macierzyństwa. |
| 7. | OPZZ  | Uwaga ogólna    | Osoby korzystające z projektowanych rozwiązań, w trakcie swojej aktywności zawodowej nie uzbierają wystarczającego kapitału, aby otrzymać emeryturę w wysokości przynajmniej minimalnej. | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Wprowadzony w art. 18c ust. 11 pkt 6 mechanizm cykliczności umożliwia zgromadzenie wymaganego kapitału do otrzymania minimalnej emerytury przy założeniu, że przedsiębiorca przez cały okres swojej aktywności zawodowej będzie w maksymalnym stopniu korzystał z projektowanych rozwiązań i uzyskiwał w tym okresie, w przypadku kobiet, przeciętne miesięczne przychody wynoszące co najmniej 120% minimalnego wynagrodzenia.  |
| 8. | Organizacje pracodawców (Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, ZP BCC, ZRP) | Art. 18c ust. 1 | Przychody nie stanowią dobrego kryterium wyznaczającego sytuację przedsiębiorcy ze względu na różnice w kosztach działalności w zależności od branż.                                     | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Uwaga omówiona w pkt 2.  |
| 9. | Organizacje pracodawców (Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, ZP BCC, ZRP) | Uwaga ogólna    | „Prawdopodobne jest, że faktyczna liczba beneficjentów będzie niższa od zakładanych przez autorów przedmiotowej ustawy 173,1 tys. przedsiębiorców.”                                      | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Szacunek 173,1 tys. przedsiębiorców należy uznać za konserwatywny. Wyliczenia zostały oparte na danych MF pochodzących z zeznań PIT. W pkt 4 uzasadnienia zostało wskazane, że z grupy osiągającej przychody poniżej limitu wyłączono: osoby nie zobowiązane do opłacania składek z powodu zbiegu tytułów do ubezpieczenia, przedsiębiorców w pierwszych dwóch latach działalności oraz przedsiębiorców nie odnoszących realnych korzyści  |

|     |   |                        |   |  |
|-----|---|------------------------|---|--|
|     |   |                        |   | ekonomicznych z powodu zawieszania działalności w ciągu roku. Co więcej, należy się spodziewać, że ostatecznie więcej przedsiębiorców skorzysta z projektowanych rozwiązań z powodu poprawy przeżywalności przedsiębiorstw oraz wychodzenia osób z szarej strefy.  |
| 10. | Organizacje pracodawców (Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, ZP BCC, ZRP) | Art. 18c ust. 10 pkt 1 | „Wątpliwości budzi adresowanie specjalnej regulacji wprowadzającej złożony system ustalania minimalnej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne do tak wąskiego grona odbiorców, m.in. na skutek wyłączenia osób prowadzących działalność gospodarczą, które płacą zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej.” | <p style="text-align: center;"><b>Uwaga uwzględniona częściowo.</b></p> <p>Uwaga omówiona w pkt 3.</p>   |
| 11. | Komisja Krajowa NSZZ Solidarność  | Art. 18c ust. 1        | Projekt nie reguluje zagadnienia opłacania składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą w sposób kompleksowy.  | <p style="text-align: center;"><b>Uwaga nieuwzględniona.</b></p> <p>Intencją projektodawcy wyrażoną w pkt 1 uzasadnienia jest dostosowanie wysokości obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do ich możliwości finansowych. Taka zmiana ma w efekcie pobudzić rozwój przedsiębiorczości, poprawić przeżywalność przedsiębiorców, zwiększyć aktywność zawodową i przyczynić się do ograniczania szarej strefy. Próg 30-krotności minimalnego wynagrodzenia rocznie został wybrany na podstawie analizy relatywnej wysokości tego rodzaju kosztów oraz przeżywalności przedsiębiorców w poszczególnych grupach przychodowych (pkt 2 uzasadnienia). Ponadto ze względu na ustalony próg przychodowy, nie dochodzi do nieuzasadnionej dyskryminacji przedsiębiorców, a proponowane rozwiązanie ma charakter parasocjalny. Zatem objęcie szerszej grupy przedsiębiorców projektowaną regulacją nie przyczyniłoby się w sposób istotny do lepszego osiągnięcia celu projektu.</p> |

|     |                                  |              |  |  |
|-----|----------------------------------|--------------|--|--|
| 12. | Komisja Krajowa NSZZ Solidarność | Uwaga ogólna | Projektowane rozwiązania nie gwarantują uzyskania przez ubezpieczonych niezbędnej wielkości kapitału koniecznego do uzyskania minimalnego świadczenia emerytalnego.  | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Uwaga omówiona w pkt 7.   |
| 13. | Komisja Krajowa NSZZ Solidarność | Uwaga ogólna | „Zaproponowane zmiany nie ograniczają liczby powtarzających się okresów uprawniających do skorzystania z ulg w oskładkowaniu, dlatego należy liczyć się z tym, że osoby prowadzące pozarolniczą działalność będą optymalizowały obowiązek składkowy i nie będzie stanowiło to wystarczającej motywacji do rozwoju.,,               | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Projekt proponuje szereg mechanizmów eliminujących możliwość optymalizacji obowiązków składkowych. Po pierwsze, uzależnienie podstawy wymiaru co do zasady w sposób liniowy od przychodu redukuje zachęty dla przedsiębiorców do nieewidencjonowania lub sztucznego przenoszenia na kolejny rok części przychodu w celu płacenia niższych składek. Po drugie, przedsiębiorcy będą płacić składki w kwocie nie niższej, niż wynikające z preferencyjnej podstawy wymiaru dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Po trzecie, skorzystanie z projektowanych rozwiązań dostępne jest jedynie dla osób, które prowadziły działalność gospodarczą przez min. 60 dni w poprzednim roku kalendarzowym. Po czwarte, wskazany mechanizm cykliczności „zmusza” przedsiębiorcę do opłacania składek przez min. 24 miesiące w ciągu kolejnych 60 miesięcy prowadzenia działalności. Zatem w szczególności nie oznacza to, że przedsiębiorca będzie mógł zawiesić działalności na 24 miesiące, aby następnie opłacać składki na proponowanych zasadach przez kolejne 36 miesięcy. |
| 14. | Komisja Krajowa NSZZ Solidarność | Uwaga ogólna | „Projekt nie wprowadza zasady kumulowania obowiązków ubezpieczeniowych osób łączących prowadzenie takiej działalności z innymi formami aktywności zawodowych będących podstawą do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowego (poza nielicznymi wyjątkami), co poszerza przestrzeń do nieuzasadnionej optymalizacji | <b>Uwaga nieuwzględniona.</b><br>Kwestia zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych została rozwiązana w sposób spójny z dotychczasowymi rozwiązaniami i analogiczny do sytuacji, o której mowa w art. 18a (art. 1 ust. 1 projektu). Oznacza to, że projekt nie poszerza przestrzeni do nieuzasadnionej optymalizacji obowiązków składkowych, przez np. łączenie umowy zlecenia z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Dodatkowo, aby w pełni wyeliminować potencjalne praktyki optymalizacyjne, z zakresu regulacji wyłączone zostały osoby prowadzące   |

|     |     |              |  |   |
|-----|-----|--------------|--|---|
|     |     |              | obowiązków składowych, a tym samym minimalizowania kapitału emerytalnego.”   | obok pozarolniczej, inną działalność gospodarczą (projektowany art. 18c ust. 11 pkt 4). |
| 15. | ZUS | art. 1 pkt 3 | <p>... dodawany art. 18c proponujemy uzupełnić o nowy ust. 9 (i odpowiednio zmienić numerację kolejnych ustępów) w brzmieniu:</p> <p><i>„9.Ubezpieczony, o którym mowa w ust. 1, przekazuje informację o rocznym przychodzie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanym w poprzednim roku kalendarzowym oraz o najniższej podstawie wymiaru składek ustalonej na dany rok kalendarzowy w:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>imiennym raporcie miesięcznym albo</i></li> <li>2) <i>w deklaracji rozliczeniowej – w przypadku, o którym mowa w art. 47 ust. 2</i></li> </ol> <p><i>- składanych za styczeń danego roku kalendarzowego lub za pierwszy miesiąc rozpoczęcia lub wznowienia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w danym roku kalendarzowym.”.</i></p> <p>W konsekwencji proponujemy odpowiednie uzupełnienie art. 41 ust. 3 i 46 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez dodanie nowych pkt 4 i 5 (i odpowiednią zmianę numeracji kolejnych punktów ustawy zmieniającej):</p> | <b>Uwaga uwzględniona.</b>  |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p>„4) w art. 41 w ust. 3 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:</p> <p>„4a) kwotę rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym oraz kwotę najniższej podstawy wymiaru składek ustaloną na dany rok kalendarzowy, w przypadku o którym mowa w art. 18c ust. 9 pkt 1;”;</p> <p>„5) w art. 46 w ust. 4 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:</p> <p>„3a) kwotę rocznego przychodu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym oraz kwotę najniższej podstawy wymiaru składek ustaloną na dany rok kalendarzowy, w przypadku o którym mowa w art. 18c ust. 9 pkt 2;”;</p> <p>Informacja o rocznym przychodzie z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym potrzebna będzie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do weryfikacji uprawnienia do korzystania z ulgi przewidzianej w projektowanej ustawie, a informacja o najniższej podstawie wymiaru składek ustalonej na dany rok kalendarzowy – przy ustalaniu prawa do świadczeń krótkoterminowych.</p> |  |
|--|--|---|--|

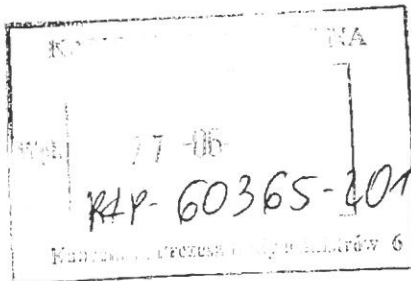
KPRM



AAA368868



Minister  
Spraw Zagranicznych



Warszawa, 25 czerwca 2018 r.

DPUE.920.673.2017 / 10 / as

dot.: RM-10-93-18 z 21.06.2018 r.

Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

#### Opinia


**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

Szanowna Pani Minister,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem

  
z up. Ministra Spraw Zagranicznych  
Piotr Wawrzyk  
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pani Jadwiga Emilewicz

Minister Przedsiębiorczości i Technologii