

Warszawa, 30 października 2019 r.

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE
USTAWY O SYSTEMIE UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH ORAZ USTAWY O KRAJOWEJ ADMINISTRACJI
SKARBOWEJ Z 16 PAŹDZIERNIKA 2019 ROKU**

Przedstawiony projekt ustawy modyfikuje formułę małego ZUS, jednocześnie rozszerzając jego zakres. Zasadniczo jest to słuszny kierunek, ponieważ w tej chwili preferencją objęty jest stosunkowo wąski katalog podmiotów spełniających kryterium przychodowe. Jednocześnie, uważamy że projekt wymaga dalszej pracy i głębokiej analizy, ponieważ jego wady – szerzej opisane w poniższym stanowisku – mogą doprowadzić do tego, że przewidziana w nim preferencja ponownie wykorzystana będzie przez niewielką część działalności gospodarczych.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że Związek Przedsiębiorców i Pracodawców od samego początku mocno wspierał ideę stworzenia preferencyjnego systemu oskładkowania najmniejszych działalności. Wydaje się, że w tym katalogu wyróżnić można przede wszystkim fachowców, osoby prowadzące drobną działalność usługową, czy też znakomitą część samozatrudnionych. Wypracowany przez nas kilka lat temu model zakładał, że tacy przedsiębiorcy osiągający w skali roku przychody nie wyższe, niż określony próg, płaciliby jednolitą daninę, obejmującą składki na ZUS oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Danina byłaby określona stopą procentową, a podstawą jej obliczenia byłby osiągnięty w danym miesiącu przychód. Tym samym, miałyby ona charakter liniowy. Przy projektowaniu tego systemu wychodziliśmy z założenia (i dalej z niego wychodzimy), że preferencje przeznaczone dla najmniejszych działalności gospodarczych powinny być dla nich oczywiście korzystne finansowo, a jednocześnie możliwie najprostsze.

Niestety, ustawodawca zdecydował się zaproponować skrajnie inne rozwiązanie. Aktualnie obowiązujący mały ZUS jest więc modelem stosunkowo skomplikowanym i mało przejrzystym. Preferencja obejmuje wyłącznie składki na ubezpieczenia społeczne, zaś wysokość obciążeń przedsiębiorca może poznać

mnożąc przeciętny miesięczny przychód z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w poprzednim roku kalendarzowym (zgodnie ze specjalnym wzorem zawartym w art. 18c ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) przez ogłaszany corocznie współczynnik, opisany jako pomnożony przez 0,24 iloraz prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia na dany rok kalendarzowy i minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w styczniu danego roku kalendarzowego. W ten sposób uzyskuje się podstawę wymiaru składek, od której – korzystając już z regularnych stawek procentowych – obliczyć można wysokość należnych danin. Do skorzystania z preferencji uprawniony jest przedsiębiorca, którego przychód w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego nie przekroczył trzydziestokrotności kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w grudniu poprzedniego roku. Nie ulega wątpliwości, że model jest skomplikowany i z punktu widzenia najdrobniejszych przedsiębiorców niezrozumiały. Dodatkowo, z preferencji korzystać można jedynie przez 36 miesięcy w ciągu 60 miesięcy (3 z 5 lat), jest więc ona ściśle ograniczona czasowo.

Rozwiązanie zaproponowane w omawianym projekcie dosyć istotnie różni się od modelu obowiązującego w tej chwili. Po pierwsze, zmienia się sama filozofia preferencji – podstawa wymiaru składek ma być od tej pory uzależniona nie od przychodu, tak jak dotychczas, a od dochodu. Stanowi to realizację postulatów szeregu przedsiębiorców generujących wyższe, niż przewidziane do tej pory w ustawowych kryteriach przychody, przy niewielkich dochodach. Ocena tego rozwiązania musi być niejednoznaczna. Z jednej bowiem strony, rzeczywiście umożliwi ono skorzystanie z preferencji przez podmioty generujące jakiegokolwiek realne koszty prowadzenia działalności, co jest niewątpliwą jego zaletą. Z drugiej jednocześnie, wzięwszy pod uwagę rozbieżności i wątpliwości interpretacyjne odnoszące się do możliwości zaliczania do kosztów uzyskania przychodów określonych kategorii wydatków, należy stwierdzić, że uwzględnianie dochodów stanowić będzie istotną komplikację modelu. Niewykluczone, że powstanie na tym gruncie wiele sporów na linii Zakład Ubezpieczeń Społecznych – przedsiębiorcy korzystający z preferencji.

Kolejna zmiana – tym razem jednoznacznie na plus – to rezygnacja z corocznego określania współczynnika niezbędnego do obliczenia podstawy wymiaru składek. Zgodnie z proponowaną wersją przepisów, współczynnik ten wynosi po prostu 0,5. Stanowi to bardzo istotne uproszczenie w stosunku do

rozwiązania aktualnie obowiązującego, stąd też zmianę należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie, wciąż jest to model bardziej skomplikowany, niż ten który Związek Przedsiębiorców i Pracodawców postulował na samym początku prac legislacyjnych nad małym ZUS.

Trudno zrozumieć, dlaczego projektodawca zdecydował się utrzymać czasowy charakter preferencji, tj. umożliwić korzystanie z niej jedynie przez 3 lata w ciągu 5 lat. Jest to rozwiązanie absolutnie pozbawione racjonalnego uzasadnienia, szczególnie wzięwszy pod uwagę katalog podmiotów, do których adresowana jest ulga. Są to podmioty, które niemal z samej swojej natury generować będą stosunkowo niewielkie przychody i dochody, prowadząc działalność gospodarczą w bardzo ograniczonej skali. Trzeba pamiętać o tym, że z małego ZUS skorzystają firmy już po wykorzystaniu „pasa startowego” w postaci 6 miesięcy bez składek na ubezpieczenia społeczne, a następnie 24 miesięcy, w trakcie których obowiązują niższe składki dla nowych firm. Istotną część z nich to działalności, które z uwagi na swoją charakterystykę, nie będą dynamicznie rosnąć. Tym samym, problem relatywnie wysokiego obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne będzie dla nich ciągle aktualny. Wydaje się, że czasowe ograniczenie preferencji ma w założeniu projektodawcy stymulować firmy do rozwoju. Byłoby to zbieżne z przedstawianym niejednokrotnie celem polityki gospodarczej rządu, jakim jest wzrost firm – z mikro do małych, z małych do średnich, ze średnich do dużych, zaś z dużych do czempionów. Oczywiście – rozwój firm stanowi z pewnością cel godny pochwały, jednak akurat te podmioty, które powinny być objęte preferencją, z uwagi na swój charakter, organicznie nie są do wzrostu przeznaczone. Są to bowiem raczej działalności prowadzone albo w zastępstwie do zatrudnienia na etacie, albo z wyboru, lecz których celem jest utrzymanie właściciela i jego najbliższej rodziny, a nie rozwój i podbijanie kolejnych rynków. Dlatego też priorytetem powinno być stworzenie dla nich regulacji jak najmniej dokuczliwych finansowo i administracyjnie oraz pozytywnie wpływających na ich długoterminową przeżywalność. Apelujemy wobec powyższego o rezygnację z czasowego ograniczenia możliwości skorzystania z omawianej preferencji.

Ostatecznie, zmianie uległ również próg przychodów generowanych w ciągu roku, uprawniający do skorzystania z ulgi. Na aprobatę zasługuje fakt, że próg ten został efektywnie i dosyć istotnie, bo około dwukrotnie, podniesiony. Jednocześnie, wątpliwości budzi zaproponowane w projekcie rozwiązanie

polegające na określeniu go w sposób kwotowy. Dotychczas, wskaźnik ten był bezpośrednio skorelowany z wysokością minimalnego wynagrodzenia z pracę, przez co jego waloryzacja dokonywana była automatycznie co roku. W ramach zaproponowanego modelu, zmiana wysokości progów wymagałaby zmiany ustawy, co wiąże się oczywiście z długotrwałym procesem legislacyjnym. Z praktyki wiemy dodatkowo, że ściśle kwotowo określone w ustawie wskaźniki z reguły pozostają na tym samym poziomie przez długie lata – wspomnieć można choćby kwotę wolną od podatku. Wpisanie do regulacji mechanizmu wiążącego próg przychodów uprawniający do skorzystania z ulgi, z jakimkolwiek wskaźnikiem ulegającym corocznej korekcie, gwarantowałoby, że wskaźnik ten nie będzie w istotnym stopniu odbiegał od rzeczywistej sytuacji gospodarczej.

Reasumując, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców pozytywnie ocenia generalny kierunek projektowanych zmian, tj. poszerzenie katalogu podmiotów, które mogą skorzystać z możliwości preferencyjnego opłacania składek na ZUS. Jednocześnie, zwracamy uwagę na szereg elementów projektu, które mogą sprawić, że generalny jego cel nie zostanie osiągnięty. Wpłynąć na to może przede wszystkim utrzymanie czasowego charakteru preferencji, całkowicie nieracjonalnego z punktu widzenia głównych jej adresatów. Cieszy fakt, że podnosząc próg przychodów uprawniających do skorzystania z małego ZUS, jednocześnie uproszczono model (poprzez rezygnację z corocznej aktualizacji współczynnika i opisywania go za pomocą wzoru matematycznego). Wydaje się jednak, że uproszczenie to wciąż nie idzie wystarczająco daleko – potrzebna jest realizacja założeń stojących u podstaw idei małego ZUS, tj. stworzenie bardzo prostego i trwałego systemu preferencyjnego oskładkowania najmniejszych działalności gospodarczych.