



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

NR3/SP/18 /2018

Warszawa, dn. 18. 07. 2018r.

Pan

Wojciech Murdzek

Przewodniczący

Komisji Nadzwyczajnej ds. Deregulacji

Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z trwającymi pracami nad rządowym projektem *ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę* Związek Rzemiosła Polskiego przeprowadził konsultacje ze środowiskiem przedsiębiorców proponowanych rozwiązań prawnych projektu. Projekt ustawy był opiniowany przez przedsiębiorców za pomocą panelu konsultacyjnego on-line oraz podlegał ocenie ekspertów. Prace nad projektem ustawy były realizowane w ramach projektu *Monitorowanie prawa gospodarczego przez organizacje rzemiosła*” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, oś priorytetowa: II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, działanie: 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa.

Rządowy projekt *obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę* ma na celu umożliwienie przedsiębiorcom uzyskującym niewielkie przychody z działalności (do kwoty 5.250 zł) - opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, których wysokość uzależniona będzie od osiąganego przychodu.

Zdaniem Autorów projektu ustawy, proponowane rozwiązanie wpłynie na rozwój przedsiębiorczości oraz „przeżywalność” już działających firm, jak również ograniczy istotnie działalność w tzw. „szarej strefie”. Równocześnie będzie realizowało konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, poprzez zmniejszenie obciążeń daninami publicznymi przedsiębiorców o niskich przychodach.

Związek Rzemiosła Polskiego nie podziela opinii Autorów projektu. Już na etapie planowania tego rozwiązania zwracaliśmy uwagę na jego poważne wady, które często w sposób nieuzasadniony zróżnicują obciążenia opłatami na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców znajdujących się w bardzo podobnej sytuacji finansowej. Uważamy, że przychód, jako podstawa wymiaru obniżonych składek, nie stanowi miarodajnego wyznacznika możliwości finansowych przedsiębiorcy. W rezultacie proponowane regulacje naruszają konkurencję wśród najmniejszych przedsiębiorstw. Zamiast stanowić realne

ułatwienie w prowadzeniu działalności gospodarczej - mogą w konsekwencji przyczynić się do wzmocnienia bodźców do korzystania z samozatrudnienia, jako substytutu dla zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę. Ponadto, jeśli miałyby zostać wprowadzone, to nie znajdujemy żadnego uzasadnienia aby wyłączać z nich osoby opłacające zryczałtowany podatek w formie karty podatkowej.

Poniżej Związek Rzemiosła Polskiego przedstawia szczegółowe stanowisko do projektu ustawy:

Z danych Ministerstwa Finansów oraz z danych ZUS z 2014 roku wynika, że liczba aktywnych firm osób fizycznych w Polsce wynosi między 2.028 tys. (wg danych ZUS o zarejestrowanych płatnikach składek) a 2.360 tys. (dane z PIT). Przy czym z danych ZUS na temat liczby aktywnych płatników składek wynika, że spośród liczby ok. 2 mln płatników, ok. 1,3 mln opłacało składki wyłącznie za siebie (samozatrudnieni).

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że przychody poniżej 60 tys. rocznie w 2015 roku uzyskało ok. 885 tys. przedsiębiorców, z czego 509 tys. była zobowiązana do opłacania składek i najprawdopodobniej dla tych 509 tys. osób działalność gospodarcza była jedynym lub głównym źródłem zarobkowania. Jeśli odnieść liczbę przedsiębiorców opłacających składki do danych nt. liczby przedsiębiorstw osób fizycznych, oznacza, że prawie połowa (43%) wszystkich osób prowadzących indywidualną działalność gospodarczą prowadzi „niskoprzychodowe” biznesy, z czego dla ¼ prawdopodobnie jest to główne źródło dochodu. Można zaryzykować tezę, że w tej grupie przedsiębiorstwa zatrudniające pracowników stanowią niewielki odsetek. Jeśli więc wyłączyć z tej grupy przedsiębiorców zatrudniających pracowników lub prowadzących działalność z osobą współpracującą (wg danych ZUS płatnicy opłacający składki za siebie i za innych), oznaczałoby to, że osoby działające na własny rachunek i opłacające składki, które osiągają niewielkie przychody, stanowią prawie 40% ogółu przedsiębiorstw jednoosobowych. Z szacunków przedstawionych w uzasadnieniu do projektu wynika, że z najniższej podstawy składek skorzysta ok. 173 tys. przedsiębiorców.

Zgodnie z aktualną treścią projektu z możliwości skorzystania z najniższej podstawy do ubezpieczeń wyłączona zostanie grupa przedsiębiorców opłacających podatek w formie karty podatkowej. Według szacunków Ministerstwa Finansów wynika, że z tej formy opodatkowania w 2014 roku korzystało 109 tys. przedsiębiorców. Ze względu na przedmiot działalności, z takiej formy opodatkowania korzystają głównie małe zakłady rzemieślnicze (m.in. fryzjerskie, fotograficzne, pralnicze, szewskie, krawieckie). Zakłady te to często niskoprzychodowe działalności, które ze względu na formę opodatkowania zostaną wyłączone z możliwości skorzystania z projektowanych preferencji w zakresie składek ZUS. W efekcie proponowane przepisy doprowadzą do nieproporcjonalnego obciążenia niektórych przedsiębiorców o niskich przychodach.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że przedsiębiorcy korzystający z karty podatkowej nie prowadzą ewidencji przychodów, która jest wymagana do określenia podstawy wymiaru składki. **Teza ta nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach podatkowych, bowiem bez względu na formę opodatkowania podatkiem dochodowym, każdy przedsiębiorca jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji przychodów dla celów podatku od towarów i usług.** W przypadku podatnika zwolnionego podmiotowo z VAT, przedsiębiorca może być zobowiązany do ewidencjonowania obrotów za pomocą kasy fiskalnej. Niezależnie od obowiązków wynikających z przepisów o kasach fiskalnych, każdy podatnik zwolniony z VAT jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji sprzedaży celem udowodnienia, że osiągnął obrót uprawnia go do skorzystania ze zwolnienia podmiotowego, na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy o VAT. Ponadto przedsiębiorcy będący czynnymi podatnikami VAT prowadzą ewidencje wynikające z art. 109 ustawy o podatku od towarów i usług (ewidencja VAT), i od 2018 roku mają

obowiązek przesyłania organom podatkowym ewidencji w formie elektronicznej (Jednolity Plik Kontrolny). Ministerstwo Finansów posiada zatem informacje nt. przychodów opodatkowanych VAT.

Kolejnym celem, który przyświecał ustawodawcy, oprócz poprawy kondycji finansowej małych firm, jest stworzenie zachęty do wychodzenia przedsiębiorców z tzw. „szarej strefy”. Podstawowym powodem działania w szarej strefie przez zarejestrowanych przedsiębiorców, nie są obciążenia ZUS (opłacają oni składki ZUS), ale obciążenie podatkiem dochodowym oraz podatek VAT, gdyż duża część przedsiębiorców z szarej strefy świadczy usługi dla konsumentów, gdzie podatek VAT jest istotnym czynnikiem wpływającym na cenę towaru lub usługi. W tym kontekście można postawić tezę, że planowany mechanizm nie stworzy zachęty dla przedsiębiorców już działających do deklarowania ukrytych przychodów. **W rezultacie pozytywny wpływ projektowanych zmian na ograniczenie szarej strefy może być mniejszy od oczekiwanego i może zostać zniwelowany przez efekt działania przepisów w zakresie „działalności nierejestrowanej”.**

Projekt w obecnym kształcie nie przewiduje rozróżnienia sektorowego, ze względu na przedmiot prowadzonej działalności. Trzeba zwrócić uwagę, że przychody nie mogą stanowić dobrego kryterium wyznaczającego sytuację finansową drobnego przedsiębiorcy. Kryterium przychodu nie realizuje celu socjalnego, na który powołuje się ustawodawca, bowiem dochody w różnych branżach mogą być diametralnie różne dla tych samych przychodów. Miesięczny przychód w kwocie 5.250 zł w przypadku większości wolnych zawodów (np. usług prawnych, informatycznych, projektowych) w dużym uproszczeniu można porównać z dochodem z tej działalności. **Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w działalności handlowej, usługach materialnych, czy drobnej działalności wytwórczej, w których osiągniętych przychodów nie można utożsamiać z dochodami, a ich rentowność może być niska. Przyjęcie kryterium przychodowego spowoduje, że z powodów nie znajdujących uzasadnienia, większość przedsiębiorców prowadzących działalność na małą skalę w tych rodzajach działalności nie będzie mogła skorzystać z ulgowych składek na ubezpieczenia społeczne.** Stworzenie preferencji dla przedsiębiorców osiągających niższe przychody, z definicji powoduje wykluczenie z niej przedsiębiorców z niektórych branż i w sposób nieuzasadniony spowoduje dyskryminację ekonomiczną firm osiągających wyższe obroty i zatrudniających pracowników, których dochody mogą być porównywalne z osiąganymi przez najmniejsze firmy.

Ustawodawca uzasadniając uzależnienie mechanizmu opłacania składek proporcjonalnie do przychodów odwołuje się do praktyki innych krajów europejskich. Analiza zestawienia zawierającego rozwiązania stosowane w innych krajach w odniesieniu do składek na ubezpieczenia społeczne mikro przedsiębiorstw pokazuje, że proponowane rozwiązania są zupełnie odmienne od funkcjonujących zagranicą (wbrew temu co stwierdzono w uzasadnieniu). **Z analizy zaprezentowanych regulacji w innych krajach wynika, że system w większości z nich oparty jest na dochodach lub zysku netto osiągniętych przez przedsiębiorców.** Do krajów, w których podstawą wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne jest dochód należą m.in. Czechy, Włochy (stawka od 18 do 27,72% dochodu brutto), Wielka Brytania (9% lub 2% dochodu w zależności od kwoty dochodu), Irlandia (4% dochodu netto), Belgia (podstawą wymiaru jest zysk netto). Rozwiązanie przewidujące wysokość składki uzależnioną od przychodu funkcjonuje natomiast we Francji i jest dostępne dla mikro przedsiębiorstw. Jednak regulacje francuskie przewidują różne stawki dla poszczególnych branż, m.in. dla handlu, produkcji, gastronomii i hotelarstwa oraz dla pozostałych branż. Jest to rozwiązanie uzasadnione rentownością poszczególnych sektorów. **Porównanie projektowanego przez ustawodawcę mechanizmu do rozwiązań innych krajów są zatem nieadekwatne i co więcej wskazują, że częściej stosowanym**

modelem jest dochód lub zysk przedsiębiorstwa. Rozwiązanie to jest również najczęściej postulowanym przez polskich ekspertów, choć wskazuje się również na trudności w jego stosowaniu.

Kolejnym aspektem proponowanych rozwiązań jest wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw. Ze względu na limit przychodów uprawniający do preferencji w zakresie składek z projektowanego instrumentu skorzystają w szczególności przedsiębiorcy nie zatrudniający pracowników. W rezultacie większość małych lub mikro przedsiębiorstw, zatrudniająca pracowników nie skorzysta z tej zmiany, mimo, że poziom ich rentowności może być zbliżony przedsiębiorców prowadzących działalność jednoosobowo. Dodatkowo, proponowane przepisy nie rozróżniają przedsiębiorców na tzw. „samozatrudnionych” (podmioty zależne od zleceniodawcy) i tych działających zupełnie niezależnie. W przypadku tych pierwszych nowe regulacje mogą stworzyć nierówne warunki stosowane wobec pracowników, stanowiąc zachętę do korzystania z samozatrudnienia, a w przypadku tej drugiej grupy w sposób nieuzasadniony dyskryminuje się przedsiębiorców prowadzących działalność przy pomocy, np. 1 pracownika. **W rezultacie proponowane rozwiązania naruszają konkurencję wśród najmniejszych przedsiębiorstw, stwarzając nierówne szanse prowadzenia działalności w podobnych warunkach ekonomicznych oraz obniżą konkurencyjność firm zatrudniających pracowników na umowę o pracę.**

Oprócz nierównego traktowania przedsiębiorców, proponowane preferencje mogą zwiększyć już i tak istniejącą segmentację rynku pracy w Polsce. W niektórych branżach usług nie wymagających wysokich kwalifikacji (np. sprzątanie), umowa z osobą „samozatrudnioną” korzystającą z preferencji w ZUS wiąże się z dużo niższym kosztem dla pracodawcy, niż zatrudnienie na umowę o pracę. **W związku z powyższym omawiane rozwiązanie może pogłębić zjawisko korzystania z samozatrudnienia w miejsce świadczenia pracy w oparciu o umowy o pracę.**

Większość dostępnych opracowań i raportów w zakresie mikro- małych przedsiębiorstw, oprócz pozytywnego wpływu tych podmiotów na gospodarkę, m.in. dzięki lepszym możliwościom adaptacyjnym do zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej, wskazują na zagrożenia związane z samozatrudnieniem, takie jak niższa produktywność (samozatrudnienie pozostaje działalnością na małą skalę, bez perspektyw na rozwój) oraz potencjalnie negatywny wpływ na system zabezpieczeń społecznych. Zwraca na to uwagę również Komisja Europejska w zaleceniach Rady UE z dnia 23.05.2018r. wydanych dla Polski w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 rok. W opinii Rady stwierdza się, m.in. **Należy zatem mieć na uwadze, że dzisiejsze „oszczędności” w przyszłości będą zapewne skutkowały koniecznością dotacji z budżetu państwa dla osób o najniższych emeryturach.**

Proponowany system preferencji w ZUS będzie prowadził do wspierania nierentownych przedsięwzięć, na co wskazuje również ustawodawca w uzasadnieniu do projektu. Według uzasadnienia, przedsiębiorcy często likwidują działalności po 2 latach wraz z końcem ulgi w ZUS. Powstaje uzasadniona wątpliwość, czy możliwość płacenia niskiego ZUS-u (proporcjonalnie do przychodów) przez kolejne trzy lata, a następnie powrót do pełnego ZUS, zapewni „przeżywalność” firm. Wprowadzenie preferencji przeznaczonej dla przedsiębiorców o niskich dochodach może więc jedynie oznaczać wydłużenie czasu funkcjonowania nierentownych przedsięwzięć, a nie będzie instrumentem wspierania produktywnej działalności. **Wprowadzanie kolejnych ulg w systemie ubezpieczeń, spowoduje że preferencje mogą okazać się nieracjonalne z punktu całej gospodarki i dyskryminujące pewną grupę mikro-przedsiębiorców oraz przede wszystkim, że funkcjonowanie systemu odbędzie się kosztem pozostałych ubezpieczonych, choćby dlatego, że pojawi się**

konieczność poniesienia dodatkowych wydatków ze środków publicznych. W tym kontekście intencję wprowadzenia zmian w zakresie obciążeń mikro- i małych przedsiębiorców należy ocenić negatywnie.

Głównym problemem zgłaszanym przez przedsiębiorców nie są tylko obciążenia podatkowe, ale przede wszystkim niestabilność przepisów prawa (w szczególności podatkowego), koszty pracy, niedostateczne finansowanie oraz problem konkurencji i importu tanich produktów z rynków wschodnich. **Stwarzanie możliwości rozwoju dla mikro i małych przedsiębiorstw przez państwo, powinno obejmować stworzenie warunków do rozwoju polskich firm, tak aby niskie przychody przedsiębiorców przestały dotyczyć tak dużej grupy przedsiębiorstw jak ma to miejsce obecnie.** Efektywna polityka gospodarcza państwa powinna zmierzać do optymalnego wykorzystania zasobów w gospodarce, zwiększania inwestycji i zatrudnienia, wspierania działających z powodzeniem na rynku przedsiębiorstw, a nie wspierania nierentownych firm, bez perspektyw na dalszy rozwój. Wzrost wartości jak i stabilizacja przychodów najmniejszych przedsiębiorstw przyczyni się do poprawy ich kondycji finansowej, dzięki czemu długotrwałe i nieefektywne stosowanie preferencji w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne, kosztem pozostałych przedsiębiorców przestanie być priorytetem systemu ubezpieczeń społecznych.

Z drugiej strony, jeśli Autorzy projektu nie uwzględnią zgłaszanych przez środowiska uwag i projektowane regulacje miałyby wejść w życie, to nie można znaleźć uzasadnienia aby z ulgowych składek nie mogły korzystać osoby opłacające podatek dochodowy w formie karty podatkowej. Dodatkowo, weryfikacji powinno ulec kryterium dochodowe uprawniające do skorzystania z najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Pomimo przesłanek związanych ze zróżnicowaną rentownością poszczególnych branżach, na którą wskazywano powyżej, ustawodawca nie wzorował się na pozytywnym modelu francuskim, gdzie limity uprawniające do skorzystania z ulg są uzależnione od branży. Wydaje się, że w tym zakresie zaproponowane rozwiązania powinny ulec znaczącej modyfikacji, tak aby objąć możliwie dużą ilość mikro przedsiębiorstw w których ze względu na specyfikę działalności (np. handel) rentowność jest podobna jak w firmach o niskich przychodach.

/ - / Jan Klimek

Z-ca Prezesa Zarządu

Związku Rzemiosła Polskiego



Polish Craft Association

Miodowa Street 14, 00-246 Warsaw, tel. +48 22 50 44 200, fax. + 48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl
