

Reformy systemu ubezpieczeń społecznych

Propozycja rozwiązania legislacyjnego

wersja: 7 kwietnia 2019 r.

PROBLEMY WYMAGAJĄCE ROZWIĄZANIA

- Obowiązkowe składki dla przedsiębiorców osiągających niski dochód stanowią nadmierne obciążenie – bariera rozwoju działalności gospodarczej
- Obowiązkowe składki dla przedsiębiorców osiągających wysoki dochód są bardzo niskie w porównaniu do oskładkowania innych form aktywności ekonomicznej – bodziec do arbitrażu kosztowego na rynku pracy i nieuzasadnionego samozatrudnienia
- Ryzyko gospodarcze związane z nadmiernym skomplikowaniem systemu ubezpieczeń społecznych – trudności interpretacyjne, w szczególności w odniesieniu do zakresu dopuszczalności stosowania zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego
- Wzrost wartości umów zlecenia nieobjętych ubezpieczeniami społecznymi pomimo wprowadzonej od 2016 r. zasady kumulacji tytułów do wysokości minimalnego wynagrodzenia
- Narastający problem społeczny związany z dynamicznym wzrostem liczby osób otrzymujących świadczenia emerytalne niższe od minimalnego
- Wzrost deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kolejnych latach związany z występującymi tendencjami demograficznymi, obciążającego finalnie wynik budżetu państwa

PROPONOWANE ROZWIĄZANIE

Jednoczesne wdrożenie pakietu trzech zmian:

1. Powiązanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą z podstawą opodatkowania
2. Wprowadzenie zasady kumulacji tytułów do ubezpieczenia społecznego
3. Restytucja ubezpieczeń społecznych

1. Połączenie podstawy wymiaru składek i opodatkowania

- Zasadniczy cel reformy: uzależnienie wysokości składek płaconych przez większość przedsiębiorców z uzyskiwanym przez nich dochodem
- Harmonizacja formy i terminu składania rozliczeń oraz dokonywania płatności z tytułu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne
- **Dla podatników składających rozliczenie PIT-36 i PIT-36L:** podstawę wymiaru stanowi 50% dochodu z tytułu działalności gospodarczej
- **Dla przedsiębiorców rozliczających podatek w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (PIT-28):** składki obliczane od podstawy wymiaru ustalonej w relacji do sumy uzyskanego przychodu z działalności gospodarczej
- **Dla przedsiębiorców korzystających z rozliczenia w postaci karty podatkowej:** podstawę wymiaru stanowi zadeklarowana kwota, minimum ustalone w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (dotychczasowe zasady)

Propozycja harmonizacji reguł określania podstawy opodatkowania oraz podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne:

Forma rozliczenia	Podatek	Składki – obecnie	Składki – po zmianach
Podatek dochodowy na zasadach ogólnych	Proporcjonalny do dochodu	Od zadeklarowanej kwoty	Proporcjonalne do dochodu
Podatek dochodowy liniowy 19%	Proporcjonalny do dochodu	Od zadeklarowanej kwoty	Proporcjonalne do dochodu
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	Proporcjonalny do przychodu	Od zadeklarowanej kwoty	Proporcjonalne do przychodu
Karta podatkowa	Kwotowy	Od zadeklarowanej kwoty	Od zadeklarowanej kwoty

Podstawowe założenia proponowanego systemu:

- Stopy procentowe składek na ubezpieczenia społeczne pozostają niezmienione
- Analogicznie jak w przypadku podatku dochodowego, dokonywane jest roczne rozliczenie składek
- Staż ubezpieczeniowy na potrzeby ustalania prawa do minimalnej emerytury ustala się na bazie średniej miesięcznej podstawy wymiaru składek z danego roku
- Zakładana jest likwidacja dotychczasowych preferencji skierowanych do początkujących przedsiębiorców, w związku z tym, że mogliby oni skorzystać z możliwości płacenia znacznie niższych składek w oparciu o zasady ogólne
- Utrzymana zostaje najniższa miesięczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie – w celu eliminacji sytuacji, w której niektórzy ubezpieczeni korzystaliby z ochrony mimo niepłacenia składek w przypadku wykazania braku dochodu
- Ze względu na możliwość odliczenia od podatku 87% kwoty zapłaconej składki zdrowotnej, co ma istotne implikacje dla salda budżetu państwa i NFZ, proponuje się, by w początkowym okresie podstawa wymiaru składki zdrowotnej pozostała ustalana na dotychczasowych zasadach

W wyniku przyjęcia powyższych założeń, sumę składek na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorcy rozliczającego podatek dochodowy (PIT-36, PIT-36L) można wyznaczyć wg następującej skali:

Miesięczny dochód	Z dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym	Bez dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego
0 – 1.253 zł	213,57 zł	197,03 zł
1.253 – 23.825 zł	34,09% z 50% dochodu	31,64% z 50% dochodu
Powyżej 23.825 zł	4060,97 zł + 6,57% od nadwyżki z 50% dochodu	3769,12 zł + 4,12% od nadwyżki z 50% dochodu

Dokładne stawki oraz skala dotycząca przedsiębiorców rozliczających podatek w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych lub karty podatkowej powinny zostać ustalone w wyniku dalszych analiz dokonanych w oparciu o szczegółowe dane. Ich poziom powinien ograniczać bodźce ekonomiczne do wybierania uproszczonej formy opodatkowania wyłącznie dla celów związanych z ograniczeniem wysokości płaconych składek.

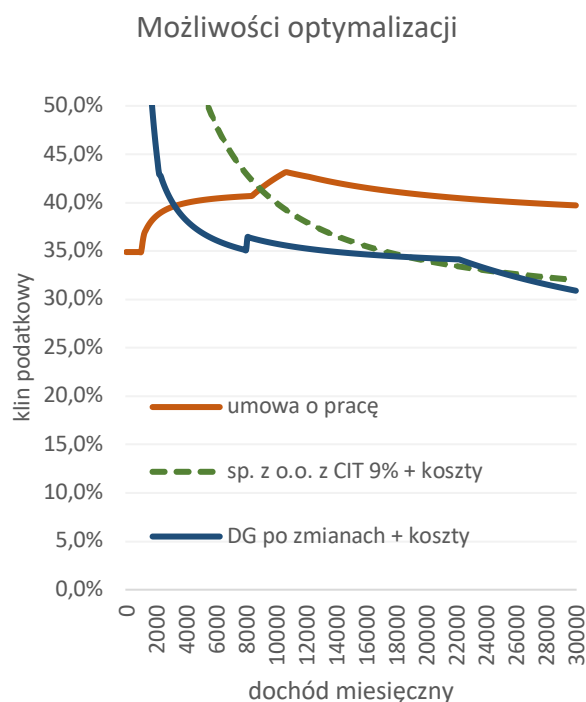
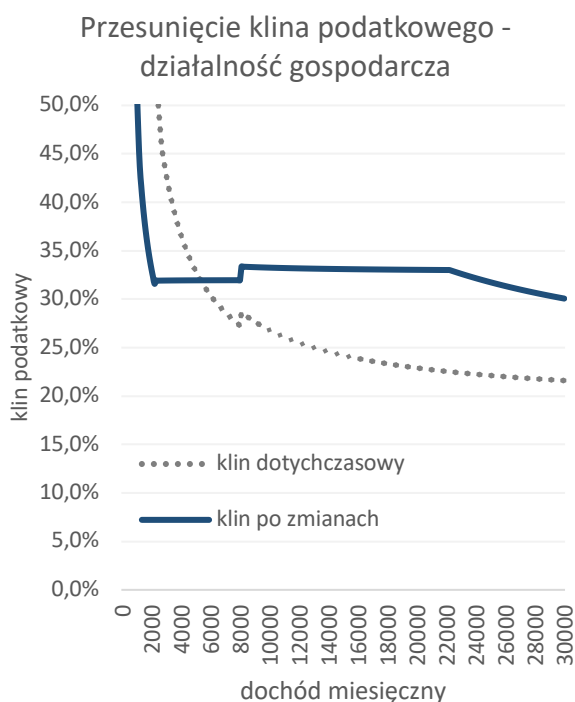
Wpływ proponowanych zmian na dochód netto przedsiębiorców:

Dochód miesięczny	Dochód netto – obecnie	Dochód netto – po zmianach	Różnica	Zmiana procentowa
2.000 zł	771 zł	1339 zł	+568 zł	+74%
4.000 zł	2.537 zł	2.722 zł	+186 zł	+7%
6.000 zł	4.177 zł	4.083 zł	- 94 zł	-2%
10.000 zł	7.319 zł	6.675 zł	- 645 zł	-9%
30.000 zł	23.519 zł	20.981 zł	- 2.539 zł	-11%

*W zależności od dochodu, zakłada się skorzystanie z korzystniejszej formy opodatkowania – skali lub stawki liniowej

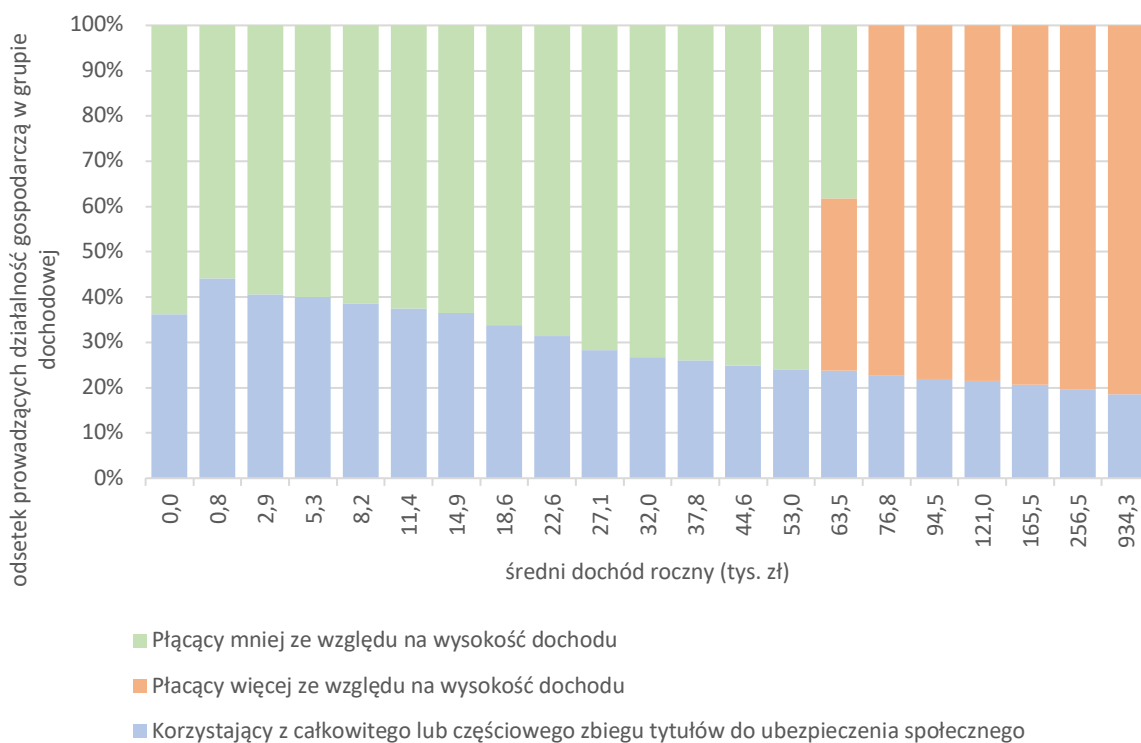
Efekty proponowanych zmian:

- Ograniczenie bodźców do arbitrażu kosztowego na rynku pracy – obniżenie zróżnicowania poziomu klina podatkowego między umową o pracę a działalnością gospodarczą o ok. 9 pkt proc. w typowych przedziałach dochodowych
- Możliwość płacenia niższych składek niż dotychczas przez wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą, których dochód nie przekracza 120% przeciętnego wynagrodzenia (5.718 zł w warunkach 2019 r.) – ok. 78% indywidualnych przedsiębiorców znajduje się poniżej tego progu
- Utrzymanie zbliżonego poziomu kosztów prowadzenia działalności w formie jednoosobowej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – uwzględniając efekt utraty transparentności podatkowej oraz zwiększone koszty administracyjne po przekształceniu działalności w sp. z o.o.



*Zakładane jest przejście ze skali podatkowej na podatek liniowy przy dochodzie powyżej 8 tys. zł; zakładane miesięczne dodatkowe koszty (m.in. księgowość) związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – 250 zł, związane z prowadzeniem spółki z o.o. – 1200 zł

Udział przedsiębiorców, którzy zapłaciliby niższe lub wyższe składki w wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań, w podziale na grupy dochodowe



Źródło: obliczenia na podstawie danych Ministerstwa Finansów opracowanych w oparciu o połączone bazy PIT-ZUS 2015

2. Uporządkowanie zbiegu tytułów do ubezpieczenia społecznego

Proponowane działania:

1. Objęcie umów zlecenia takimi samymi zasadami podlegania ubezpieczeniom społecznym, jak obecnie umowy o pracę (tj. wprowadzenie reguły pełnej kumulacji tytułów do ubezpieczenia, z zachowaniem górnego ograniczenia podstawy wymiaru – tzw. limitu 30-krotności)
2. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą prowadzenie działalności gospodarczej zawsze stanowi tytuł do podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym

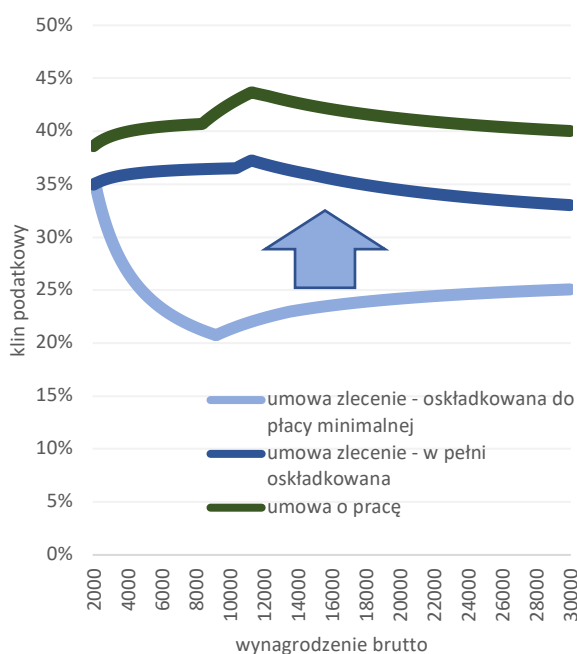
Celem proponowanych zmian jest zapewnienie większej wewnętrznej spójności systemu ubezpieczeń społecznych oraz eliminacja luk w przepisach.

Przesłanki uzasadniające zmiany w zakresie zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych:

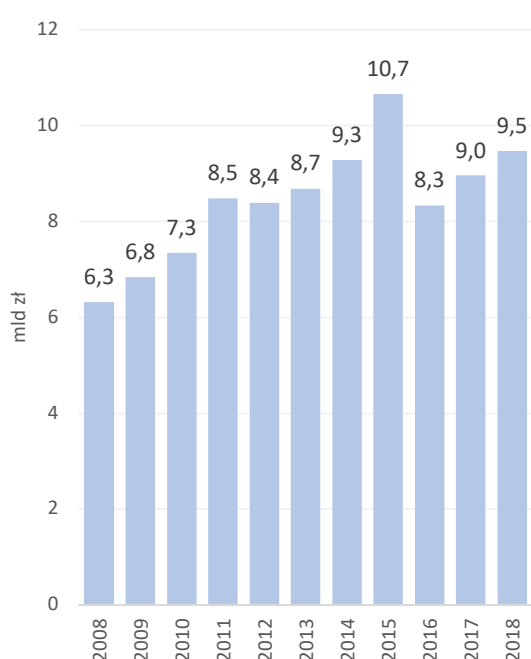
- Wprowadzone na początku 2016 r. zmiany polegające na oskładkowaniu umów zlecenia do poziomu minimalnego wynagrodzenia przyniosły jedynie tymczasowe ograniczenie poziomu wartości umów objętych wyłącznie ubezpieczeniem zdrowotnym. Od 2017 r. następuje powrót do dotychczasowego trendu.

- Możliwość płacenia znacząco niższych składek przez osoby wykonujące pracę na podstawie kilku umów w porównaniu z osobami posiadającymi jedną umowę różnicuje obciążenia różnych grup pracujących, jak i koszty pracodawców, tworząc bodźce do stosowania niestandardowych form zatrudnienia.
- Istnienie zbiegów tytułów komplikuje rozliczenia składkowe zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i ZUS (konieczność określenia, czy dana umowa powinna stanowić tytuł do ubezpieczenia społecznego). Istniejące w przeszłości zbiegi bywają również kwestionowane przez organy kontrolne, co powoduje konieczność zapłaty składek nawet za kilka lat wstecz.
- Nie jest możliwe skuteczne wprowadzenie proporcjonalności składek przedsiębiorców do dochodu bez ograniczenia możliwości wykorzystywania zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego w celu ucieczki od oskładkowania.

Zróżnicowanie klina podatkowego w zależności od formy zatrudnienia



Wartość umów zlecenia stanowiących tytuł wyłącznie do ubezpieczenia zdrowotnego



Źródło: obliczenia własne oraz dane ZUS pozyskane w trybie dostępu do informacji publicznej

3. Restytucja ubezpieczeń społecznych

Uporządkowanie zbiegów tytułów do ubezpieczenia społecznego, czyli unormowanie sytuacji na przyszłość, należy połączyć z restytucją, tj. naprawą problemów, które już powstały w efekcie obowiązywania przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w dotychczasowym kształcie.

Restytucja ubezpieczeń społecznych opierałaby się na:

1. Zaewidencjonowaniu na kontach ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych składek emerytalnych i rentowych naliczonych od podstawy nieskładkowych umów zlecenia za okres od 2009 r.

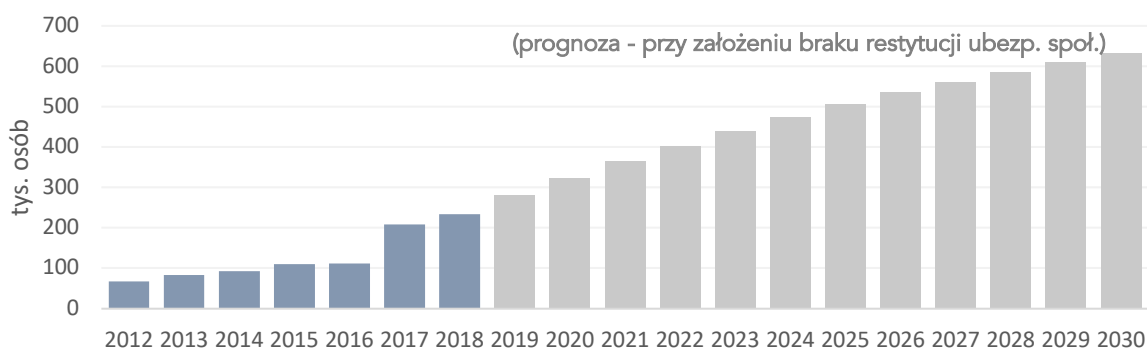
2. Uwolnieniu pracodawców od ciężaru prowadzenia sporów dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu umów zleceń w okresie od stycznia 2009 r. do dnia wejścia w życie postulowanego pakietu zmian

Potrzeba wprowadzenia restytucji ubezpieczeń społecznych wynika z:

- **Ryzyka, jakim obecnie są obciążeni przedsiębiorcy.** Obowiązujące w przeszłości zasady udzielania zamówień publicznych doprowadziły do tego, że korzystanie ze zbiegów tytułów przy umowach zlecenia stało się warunkiem dalszego funkcjonowania na rynku firm z branży usługowej. Później przeniosło to się do innych sektorów polskiej gospodarki. Niestabilne interpretacje niejasnych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powodują, że konsekwencje oszczędności poczynionych przez zamawiających są przenoszone na prowadzących działalność gospodarczą.
- **Kosztów społecznych zatrudnienia na umowach zlecenia nie stanowiących tytułu do ubezpieczenia społecznego.** W ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost liczby emerytów pozbawionych prawa do najniższego świadczenia. W nieodległej przyszłości ten negatywny trend będzie przybierał na sile w związku z osiąganiem wieku emerytalnego przez coraz liczniejszych przedstawicieli grupy osób, które na przestrzeni ostatniej dekady były zatrudnione na nieoskładkowanych umowach zlecenia, których okresy wykonywania nie są w praktyce uwzględniane przy ustalaniu stażu ubezpieczeniowego, stanowiącego warunek przyznania emerytury minimalnej.
- **Relatywnie niewielkiego wyniku finansowego kontroli ZUS w relacji do sumy potencjalnie spornych składek.** W 2017 r. w efekcie kontroli płatników dokonano przypisu składek na sumę 266,4 mln zł. Uwzględniając udział nieoskładkowanych umów zlecenia w całkowitej liczbie skontrolowanych umów, można szacować, że przypadający na nie przypis składek wyniósł ok. 60 mln zł. Tymczasem suma potencjalnie spornych składek za lata 2009-2018 wynosi 24,3 mld zł. Pomimo stosunkowo niewielkich efektów finansowych, utrzymywanie nieunormowanej sytuacji w odniesieniu do składek od umów zleceń z poprzednich lat stanowi przyczynę utrzymywania się poczucia braku pewności prawa wśród przedsiębiorców.

Rok	(A) Liczba przyznanych emerytur minimalnych (tys.)	(B) Liczba przyznanych emerytur niższych niż minimalne (tys.)	Suma (A + B)
2014	1,3	12,3	13,6
2015	1,4	20,8	22,2
2017	b.d.	b.d.	55,0

Liczba osób otrzymujących emerytury niższe od minimalnej



WPŁYW NA FINANSE PUBLICZNE

Kwoty w mln zł, w warunkach 2019 r.

	Oskładkowanie JDG	Uporządkowanie zbiegów tytułów	Restytucja	łącznie
Dochody ogółem	7 570,8	3 179,8	-87,0	10 663,6
budżet państwa	-866,8	-198,9	0,0	-1 065,7
JST	-909,1	-128,1	0,0	-1 037,2
FUS	8 625,8	3 286,7	-80,1	11 832,4
FP	720,8	274,6	-6,7	988,7
FGŚP	0,0	11,2	-0,3	10,9
NFZ	0,0	-65,7	0,0	-65,7
Wydatki ogółem	0,0	0,0	262,2	262,2
budżet państwa	0,0	0,0	0,0	0,0
JST	0,0	0,0	0,0	0,0
FUS	0,0	0,0	262,2	262,2
FP	0,0	0,0	0,0	0,0
FGŚP	0,0	0,0	0,0	0,0
NFZ	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem	7 570,8	3 179,8	-349,3	10 401,3
budżet państwa	-866,8	-198,9	0,0	-1 065,7
JST	-909,1	-128,1	0,0	-1 037,2
FUS	8 625,8	3 286,7	-342,3	11 570,2
FP	720,8	274,6	-6,7	988,7
FGŚP	0,0	11,2	-0,3	10,9
NFZ	0,0	-65,7	0,0	-65,7

Uwagi:

- Szacunki nie uwzględniają efektów zachowań adaptacyjnych przedsiębiorców i zatrudnionych w reakcji na wprowadzone zmiany. Należy oczekiwać, że kierunek działania ruchów adaptacyjnych wśród osób ubezpieczonych będzie obustronny, gdyż obniżenie składek dla przedsiębiorców osiągających niższe dochody sprzyja redukcji szarej strefy.
- Ze względu na ograniczoną dostępność danych na temat stażu składkowego ubezpieczonych w połączeniu z wartością zapisanego kapitału emerytalnego, szacowana wielkość dodatkowych dopłat do emerytur minimalnych (161,5 mln zł) stanowi mocno przybliżoną wartość.

WPŁYW NA PRZEDSIĘBIORCÓW

Chociaż proponowane zmiany prowadzą do zwiększenia łącznej wartości składek płaconych przez przedsiębiorców, ich wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej jest pozytywny ze względu na wzmocnienie poczucia pewności prawa, wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, uproszczenie i ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych oraz powiązanie wielkości płaconych składek z realnym efektem ekonomicznym prowadzonej działalności.