

## AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Seria „Alerty” prezentuje w syntetyczny sposób wyniki badań nad przedsiębiorczością prowadzone w Centrum Przedsiębiorczości Akademii Leona Koźmińskiego oraz wnioski dla polityki gospodarczej.

Alert numer 10/2 - 2018/CP/ALK

Warszawa, kwiecień 2018 roku.

Jerzy Cieślik

### Konstytucja Biznesu: Ulgi w ZUS, które mogą szkodzić

Podpisany przez Prezydenta RP pakiet ustaw w ramach Konstytucji Biznesu przynosi kolejne ulgi dla początkujących przedsiębiorców jeśli chodzi o składki ZUS. Do głównej ustawy „Prawo przedsiębiorców” jako szczególny przywilej wpisano zwolnienie z ZUS przez pierwsze 6 miesięcy. ZUS-u nie będą też płacić przedsiębiorcy prowadzący działalność nierejestrowaną, dopóki ich miesięczne przychody nie przekroczą połowy minimalnego wynagrodzenia – aktualnie 1050 zł.

Ale we wspomnianej ustawie jest także ukryta preferencja dla przedsiębiorców po zakończeniu 2,5 letniego ulgowego okresu (pół roku z całkowitym zwolnieniem i kolejne 2 lata, gdy składka ZUS jest znacznie obniżona). Teraz, ci którzy nie zatrudniają pracowników, będą mogli zawiesić działalność na czas nieokreślony (dotychczas było to możliwe przez 24 miesiące). W praktyce chodzi o to, by utrzymując status przedsiębiorcy można się było całkowicie wyrejestrować z ZUS i NFZ. Aby wprowadzić ten dodatkowy przywilej ustawodawca musiał naruszyć fundamentalną zasadę prowadzenia działalności gospodarczej, jaką jest ciągłość, która jest wprost przywołana w tej samej ustawie (Art. 3).

#### Impulsy dla przedsiębiorców: czy w dobrym kierunku?

Skąd ta determinacja rządu by tworzyć dodatkowe furtki do niepłacenia składek ZUS dla przedsiębiorców, co odbije się na wysokości ich emerytur w przyszłości? Jakie cele chce osiągnąć rząd i czy uzyskane efekty będą zgodne z założeniami? Badacze skupieni w ramach nurtu ekonomii behawioralnej dowodzą, że decyzje podejmowane przez ludzi (także w sferze działalności gospodarczej) są obarczone licznymi błędami i nie zawsze mają racjonalny charakter. Polityk gospodarczy powinien najpierw rozpoznać realne mechanizmy decyzyjne ludzi, by następnie poprzez odpowiednie instrumenty dawać impulsy albo jak to ujmuje ubiegłoroczny noblista Richard Thaler łagodnie ich „poszturchiwać” (ang. nudge) w kierunku zapewniającym indywidualną i społeczną racjonalność.

Jeśli chodzi o oczekiwane reakcje przedsiębiorców na nowe ulgi to koronny argument przedstawicieli rządu na czele z Premierem Morawieckim zawiera się w hasła „rozbiegówka” albo „pas startowy”. Rząd dowodzi, że dzięki ulgom założyciele firm będą mogli szybciej rozwinąć działalność na większą skalę. Otóż takie oczekiwanie nie odzwierciedla realiów współczesnej gospodarki. Przygniatająca większość osób rejestrujących działalność gospodarczą nie zamierza się „rozbiegać” i z góry zakłada, że samozatrudnienie połączone z prowadzeniem działalności na niewielką skalę będzie miało trwały charakter. Nie wzięto pod uwagę faktu, że tak jak w innych krajach, w Polsce bardzo szybko rośnie liczba samozatrudnionych albo inaczej „wolnych strzelców”, znajdujących się w strefie pośredniej między klasycznymi pracownikami etatowymi a przedsiębiorcami-pracodawcami. Aktualnie stanowią oni ponad 2/3 wszystkich osób prowadzących działalność gospodarczą i w tej dziedzinie znajdujemy się w europejskiej czołówce.

Badania empiryczne pokazują także, że współcześnie szanse na to, by osoba podejmująca działalność gospodarczą kiedykolwiek w przyszłości zatrudniła przynajmniej jednego pracownika są niższe niż 10%. W ich przypadku argument „pasa startowego” z ulgami w ZUS może być uzasadniony. Niestety pozostałych 90% początkujących przedsiębiorców rząd „poszturchuje” do działań niekorzystnych dla nich samych i dla całej gospodarki. Znaczna część tych osób decyduje się bowiem na samozatrudnienie bo ulgi w ZUS (i w pewnej mierze w podatku dochodowym) przekładają się na wyższe

## AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

wynagrodzenie netto. Gdyby tych ulg nie było zatrudnili by się w istniejących przedsiębiorstwach. Ich właściciele pilnie poszukują pracowników, dysponują nierzadko dobrze wyposażonymi stanowiskami pracy, zapewniającymi wyższą produktywność. A także coraz wyższe wynagrodzenia, od których odprowadzane są składki ZUS, z oczywistym przełożeniem na wysokość przyszłych emerytur pracowników. W aktualnej sytuacji na rynku pracy, zachęcanie ludzi do nisko produktywnej, często wręcz rachitycznej działalności w ramach samozatrudnienia prowadzi do obniżenia dynamiki wzrostu PKB.

Jest też inny długofalowy niekorzystny skutek stosowania ulg w składkach ZUS dla początkujących przedsiębiorców. Polega na ukształtowaniu od początku prowadzenia działalności negatywnego nastawienia do składek ZUS jako niechcianej daniny publicznej, którą trzeba maksymalnie ograniczać, przeznaczając możliwie najniższą część dochodów na poczet przyszłej emerytury. O skali takich postaw niech świadczy fakt, że mniej niż 2% osób prowadzących działalność gospodarczą w Polsce decyduje się na dobrowolne podwyższenie składki ZUS powyżej obowiązującego ryczału. A przypomnijmy, że ryczałt ZUS dla przedsiębiorców odpowiada 60% średniej płacy w gospodarce, niezależnie od faktycznie uzyskiwanego dochodu. Może się okazać, że przy tym poziomie składek odprowadzanej przez cały okres działalności gospodarczej i występowania bez-składkowych okresów w przypadku zawieszenia działalności, zebrany kapitał początkowy może nie wystarczyć na minimalną emeryturę i przyszłe pokolenia będą musiały się opodatkować by uzupełniać brakującą kwotę. Także dla przedsiębiorców osiągających wysokie dochody.

### Zamiast zwolnienia odroczenie ZUS na starcie

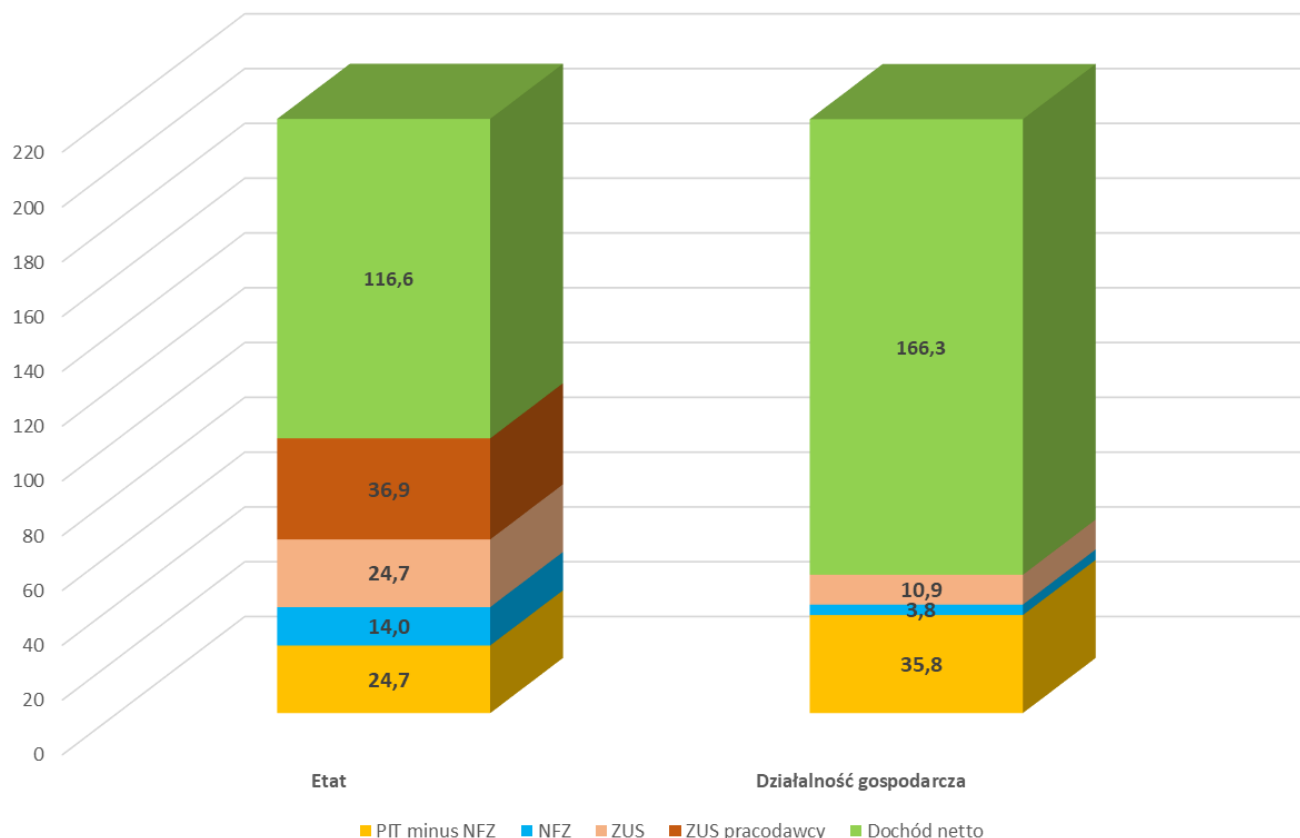
Jakie impulsy powinna dawać władza publiczna początkującym przedsiębiorcom by ich decyzje były racjonalne i powiązane z interesem ogólnospołecznym? Tu trzeba się odwołać do istniejących doświadczeń w zakresie wsparcia udzielanego na rozruch działalności gospodarczej. Pokazały one, że poza szczególnymi przypadkami jak np. osoby niepełnosprawne czy bezrobotni, bezzwrotne dotacje nie sprawdzają się i lepsze są instrumenty zwrotne, jak chociażby nisko- lub nieoprocentowane pożyczki na start. Zatem, nie zwalniamy i nie obniżamy składek ZUS dla początkujących przedsiębiorców ale otworzymy im możliwość odroczenia płatności składek do czasu aż rozwiną skrzydła. Po tym okresie będą musieli wyrównać niedopłacone składki a faktycznie uzupełnić własny kapitał początkowy. Będzie to atrakcyjne rozwiązanie dla myślących poważnie o większej firmie zaś skutecznie zniechęci tych, których jedynym pomysłem na jednoosobowy biznes jest zaoszczędzenie na ZUS i na podatkach. Na nich czekają miejsca pracy w już istniejących przedsiębiorstwach, które chcą się dynamicznie rozwijać.

### Nożyce ZUS w 2019 r.

Po dwudziestu latach funkcjonowania obecnego systemu ZUS dla przedsiębiorców sytuacja dojrzała do generalnych zmian porządkujących ten system. Potrzeba jest tym pilniejsza, że obecnie mamy do czynienia z ZUS-owską bombą z opóźnionym zapłonem, która niechybnie wybuchnie na początku 2019 r. Bowiem równolegle z wprowadzeniem dodatkowych ulg i utrzymaniu niskiego ryczału ZUS dla przedsiębiorców, niezależnie od faktycznie uzyskiwanego dochodu, zniesiony został obecny górny pułap dochodu z tytułu zatrudnienia etatowego (2,5 krotność średniej płacy), powyżej którego składka ZUS nie jest już naliczana. W przypadku osób o wyższych dochodach spowoduje to w 2019 r. rażące zróżnicowanie obciążenia daninami publicznymi między zatrudnieniem etatowym a prowadzeniem jednoosobowej działalności gospodarczej, na korzyść tej ostatniej. Zilustrujemy to na przykładzie pracownika o wysokich kwalifikacjach o wynagrodzeniu brutto 15 tys. miesięcznie, czyli 180 tys. rocznie (Diagram oraz Tabela 1). Przy zatrudnieniu etatowym całkowity koszt jego wynagrodzenia będzie wynosił prawie 216,9 tys., bo trzeba dodatkowo uwzględnić składki ZUS opłacane przez pracodawcę. Po odliczeniu wszystkich danin publicznych (ZUS, NFZ i PIT) pracownikowi pozostanie 116,9 tys. zł, co stanowi tylko 53,8% całkowitych kosztów zatrudnienia. Ale gdy ten sam poziom dochodu pracownik zrealizuje taki sam dochód w ramach samozatrudnienia jego dochód netto będzie wyższy w skali rocznej o prawie 50 tys. zł, stanowiąc 76,7%.

## AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Porównanie obciążeń z tytułu danin publicznych dochodów z etatu i w ramach działalności gospodarczej w 2019 r. (w tys. PLN)



Jak ilustruje Tabela 1, różnica na korzyść samozatrudnienia wynika w całości z niższych składek ZUS. Nominalny podatek PIT 19% (przedsiębiorca) i według skali (pracownik) jest na zbliżonym poziomie. Różnica w wielkości podatku faktycznie odprowadzonego do urzędu skarbowego wynika z faktu, że pracownik płaci znacznie więcej na NFZ a 86% tego kosztu może odliczyć od podatku. Trzeba zastrzec, że prezentowane wyliczenia to przybliżone szacunki bo nie znamy jeszcze parametrów obciążeń dochodów z tytułu pracy i działalności gospodarczej w przyszłym roku. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla osób o poszukiwanych na rynku kwalifikacjach, które mają szansę na wysokie dochody, roczne oszczędności w ZUS odpowiadające cenie zakupu nowego samochodu średniej klasy będą silnym bodźcem do przechodzenia na samozatrudnienie. Wątpliwe czy uda się ten proces zatrzymać poprzez szczegółowe regulacje i nasilenie kontroli skarbowych i ZUS-owskich.

Zniesienie górnego pułapu naliczania składek ZUS dla pracowników o wyższych dochodach ujawniło rażącą niespójność obciążeń ZUS w przypadku zatrudnienia etatowego i w formie jednoosobowej działalności gospodarczej czy spółki osobowej. Te ostatnie formy nie tak wcale rzadko są wykorzystywane do prowadzenia przedsiębiorstw na dużą skalę, zatrudniających po kilkaset osób, co przekłada się na wysokie dochody ich właścicieli. Jak w nowej sytuacji wytłumaczyć, że przedsiębiorca, który osiąga dochody w wysokości 10-krotnej przeciętnej płacy, płaci na ZUS jak gdyby jego dochód wynosił 60% płacy? Na wdrożenie kompleksowych rozwiązań eliminujących wspomniane niespójności czasu pozostało niewiele.

## AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO

Potrzeba generalnego uporządkowania systemu ubezpieczeń społecznych dla przedsiębiorców jest konieczna także dlatego, że Ministerstwo Finansów zapowiedziało wprowadzenie kompleksowej reformy systemu opodatkowania działalności gospodarczej. Po prostu w ostatnich latach wprowadzono tam wiele legislacyjnych „wrzutek” na bieżące zapotrzebowanie.

W efekcie nie ma innej drogi jak napisanie stosownych przepisów podatkowych. Kłopot w tym, że podobne działania podejmowano w odniesieniu do składek ZUS. Z perspektywy przedsiębiorcy liczy się suma danin publicznych, które wpływają na wysokość uzyskanego dochodu netto a więc wspomniane działania porządkujące powinny być podejmowane w obydwu obszarach.

Tabela 1. Porównanie obciążeń z tytułu danin publicznych dochodów z pracy i w ramach działalności gospodarczej w 2019 r\*.

ETAT	PLN tys.	%	DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA	PLN tys.	%
Roczny koszt wynagrodzenia pracownika dla pracodawcy	216,9	100,0%	Roczny dochód (po odliczeniu kosztów)	216,9	100,0%
ZUS pracodawcy	36,9	17,0%			
Dochód brutto pracownika	180,0	83,0%			
ZUS pracownika	24,7	11,4%			
ZUS pracodawcy i pracownika	61,5	28,4%	ZUS przedsiębiorcy	10,9	5,0%
NFZ 9%	14,0	6,4%	NFZ 9%	3,8	1,8%
PIT według skali	37,3		PIT liniowy 19%	39,1	
PIT po odliczeniu NFZ 7,75%	24,7	11,4%	PIT po odliczeniu NFZ 7,75%	35,8	16,5%
Dochód netto pracownika	116,6	53,8%	Dochód netto z działalności	166,3	76,7%

\* Dane szacunkowe

---

Skrócona wersja tekstu została opublikowana w Rzeczpospolitej 13 kwietnia 2018 r.



**Prof. dr hab. Jerzy Cieślik**  
Dyrektor Centrum Przedsiębiorczości

tel. +48 22 519 21 46

Akademia Leona Koźmińskiego  
ul. Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa  
[www.cp.kozminski.edu.pl](http://www.cp.kozminski.edu.pl)

[www.cieslik.edu.pl](http://www.cieslik.edu.pl)