

BEOS-2255/25

Warszawa, 5 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1940

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS - III. 020. 327. 12. 2025

Data wpływu 05. 12. 2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk sejmowy nr 1940)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że problem, który Wnioskodawcy zamierzają rozwiązać, dotyczy braku aktualizacji rocznego limitu przychodu w wysokości 120 000 zł. Limit ten stanowi warunek korzystania przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą z preferencyjnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Mały ZUS Plus). Limit ten, wprowadzony do ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ (dalej: ustawa) nowelizacją z 2019 r.², obowiązuje od 1 lutego 2020 r. Od tego czasu – jak podkreślają Wnioskodawcy – nie był on waloryzowany ani dostosowywany do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że w okresie ostatnich sześciu lat doszło do istotnych zmian w polskich realiach ekonomicznych, w tym do znaczącego wzrostu minimalnego wynagrodzenia (z 2600 zł w 2020 r. do 4806 zł od 2026 r.) oraz do skumulowanej inflacji w latach 2020-2025 na poziomie ok. 47%. Oznacza to – według obliczeń Wnioskodawców – że realna wartość limitu 120 000 zł w 2025 r. odpowiada sile nabywczej ok. 81 500 zł w 2020 r.

Zdaniem Wnioskodawców brak podwyższenia limitu prowadzi do systematycznego zawężania kręgu przedsiębiorców uprawnionych do korzystania

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 350, ze zm.

² Art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 2550).

z preferencyjnych zasad Małego ZUS Plus. Coraz większa liczba małych przedsiębiorców jest zmuszana uiszczać składki w pełnej wysokości, co osłabia funkcję ochronną omawianej instytucji. Utrzymanie limitu bez uwzględnienia zmian w poziomie cen, wynagrodzeń i obciążeń fiskalnych pozostaje także w sprzeczności z *ratio legis* Małego ZUS Plus, którego celem było realne wsparcie małych przedsiębiorców.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują podwyższenie rocznego limitu przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, warunkującego możliwość korzystania z Małego ZUS Plus, z 120 000 zł do 200 000 zł. Zmiana ta ma być wprowadzona poprzez nowelizację art. 18c ust. 1 oraz ust. 7 ustawy. Podwyższony limit obejmowałby zasadniczą regulację określającą tę wysokość (art. 18c ust. 1 ustawy), jak i mechanizm proporcjonalnego zmniejszania tego limitu w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przez niepełny rok kalendarzowy (art. 18c ust. 7 ustawy).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy zadeklarowali, że w toku prac nad projektem nie analizowano rozwiązań alternatywnych wobec proponowanego podwyższenia limitu rocznego przychodu uprawniającego do korzystania z Małego ZUS Plus. Uznali, iż jedynie zmiana ustawowa polegająca na nowelizacji art. 18c ust. 1 i 7 ustawy może w sposób skuteczny i trwały zrealizować zakładany cel, jakim jest dostosowanie limitu przychodu do realiów gospodarczych oraz przywrócenie racjonalności i proporcjonalności omawianej instytucji.

W ocenie Wnioskodawców inne potencjalne środki, takie jak np. działania administracyjne czy interpretacyjne, nie byłyby w stanie zapewnić skuteczności ani stabilności prawnej oczekiwanej zmiany, polegającej na rozszerzeniu preferencyjnego traktowania najmniejszych przedsiębiorców. Z tego względu odstąpiono od opracowywania wariantów alternatywnych, w tym np. mechanizmu corocznej waloryzacji limitu w oparciu o wskaźniki makroekonomiczne czy też stopniowego, etapowego zwiększania progu przychodu.

Ostatecznie Wnioskodawcy ograniczyli się do rekomendowanego rozwiązania, tj. bezpośredniego podwyższenia limitu do poziomu 200 000 zł. Uznali je za najbardziej przejrzyste legislacyjnie i najefektywniejsze z punktu widzenia adresatów i celów regulacji.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Proponowana regulacja służy podwyższeniu rocznego limitu przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej – warunkującego możliwość korzystania z preferencyjnych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Mały ZUS Plus) – ze 120 000 zł do 200 000 zł. Ma ona wycinkowy zakres i doraźny charakter oraz podejmuje zagadnienie powstałe na gruncie specyficznych, krajowych uwarunkowań prawnych i faktycznych. Z tego względu odstąpiono od porównań międzynarodowych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zaproponowane w projekcie podwyższenie do kwoty 200 000 zł limitu przychodów uprawniającego do opłacania niższych, proporcjonalnych do dochodu składek na ubezpieczenia społeczne dla najmniejszych przedsiębiorców ma istotne znaczenie dla systemu ubezpieczeń społecznych. Przedmiotowa ulga stanowi rodzaj finansowego wsparcia dla pewnej grupy osób prowadzących działalność gospodarczą, polegającego na zmniejszeniu ich obciążeń składkowych.

Z punktu widzenia systemu ubezpieczeń społecznych podwyższenie tego limitu spowoduje zmniejszenie wysokości opłacanych składek przez tę grupę ubezpieczonych, co w świetle trwałego deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wpływa na stabilność systemu ubezpieczeń społecznych. Ponadto takie rozwiązanie prawne oznacza zwiększenie liczby osób opłacających składki na innych zasadach niż podstawowa reguła dotycząca osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i poszerzenie istniejącego wyjątku od tej reguły.

Podwyższenie limitu będzie miało doniosłe znaczenie dla indywidualnej sytuacji ubezpieczonego korzystającego z tej ulgi. Ze względu na formułę wymiaru emerytury, która przewiduje, że wysokość świadczenia emerytalnego jest bezpośrednią pochodną wartości wpłacanych składek, podwyższenie limitu zwiększy grupę osób opłacających składki obliczone od niższej podstawy, co w przyszłości spowoduje obniżenie wysokości ich emerytur i ewentualnie rent. Ponadto część z tych osób opłaci składki w wysokości niewystarczającej do ustalenia emerytury na minimalnym poziomie, a ze względu na legitymowanie się minimalnym wymaganym stażem ubezpieczeniowym będą mieli oni prawo do emerytury minimalnej. Spowoduje to konieczność dopłaty z budżetu państwa do przysługującej im minimalnej emerytury. Ponadto przedmiotowa ulga przysługuje przez określony czas (36 miesięcy) ale nie ma ona charakteru jednorazowego i można z niej korzystać wielokrotnie w okresie aktywności zawodowej. Długoletnie korzystanie z przedmiotowej ulgi i opłacanie niskich składek ubezpieczeniowych może spowodować, że ubezpieczony nie zgromadzi środków wystarczających do ustalenia na ich podstawie emerytury w minimalnej wysokości a niektóre osoby prowadzące działalność gospodarczą ze względu na sposób ustalania okresów składkowych wymaganych do uzyskania emerytury minimalnej w takim przypadku

nie będą mogły wykazać się minimalnym wymaganym stażem ubezpieczeniowym i otrzymają emeryturę niższą niż emerytura minimalna. Zgodnie bowiem z art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ przy obliczaniu okresów składkowych przypadających po dniu wejścia w życie ustawy dla celów podwyższenia emerytury (do emerytury minimalnej) miesiące, w których składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe były obliczone od podstawy wymiaru niższej od kwoty minimalnego wynagrodzenia pracowników, uwzględnia się w części odpowiadającej proporcji tej podstawy do kwoty minimalnego wynagrodzenia. Wydaje się, że modyfikacja tego limitu, w szczególności do poziomu określonego w projekcie, wymaga pogłębionej analizy w kontekście systemowym, a w szczególności wpływu na wysokość świadczeń emerytalnych osób prowadzących działalność gospodarczą.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁵.

2.

Opiniowany projekt dotyczy w pewnym zakresie materii unormowanych w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) – praw socjalnych oraz składek z nimi związanych. Proponowane zmiany działają na korzyść ubezpieczonych i nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

1. ogół społeczeństwa (świadczenia emerytalne wypłacane osobom ubezpieczonym, prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą, korzystającym z programu Mały ZUS Plus w większości będą wymagały dopłaty z budżetu państwa, ponieważ zgromadzony kapitał nie zapewni emerytury minimalnej),
2. osoby ubezpieczone w ZUS – 16 268,3 tys. (stan na koniec 2024 r.)⁶,
3. osoby objęte regulacją zawartą w opiniowanym druku sejmowym nr 1940,
4. Zakład Ubezpieczeń Społecznych,

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm.

⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk)*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2217/25.

⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2218/25.

⁶ Rada Ministrów, *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w okresie 2022-2024*, druk sejmowy nr 1943, s. 7.

5. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w uzasadnieniu oraz w DSR wskazują przede wszystkim na pozytywne skutki społeczne podniesienia progu dochodowego dla przedsiębiorców w celu możliwości skorzystania z Małego ZUS Plus. Podkreślają, że zmniejszenie w zaproponowany sposób kosztów działalności gospodarczej zwiększy szanse na rozszerzenie zakresu działalności tych przedsiębiorców, co może przełożyć się na zatrudnienie większej liczby pracowników.

Jednak proponowane zmiany i ich skutki społeczne należy rozpatrywać w szerszym kontekście, w odniesieniu do spójności systemu ubezpieczeń społecznych, uzasadnienia wprowadzanych preferencji dla określonych grup ubezpieczonych, zasady sprawiedliwości i skutków wprowadzanych preferencji, w tym związanych z wypłatą świadczeń emerytalnych. Opierając się na wnioskach z raportu Polskiej Sieci Ekonomii dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁷, można wskazać, że Polska wyróżnia się dużą liczbą samozatrudnionych, a statystyczny samozatrudniony osiąga przeciętnie dwa razy większy dochód niż wynosi zarobek pracownika. Zdecydowana większość samozatrudnionych (ponad 72% na koniec 2023 r.) prowadzi działalność gospodarczą jednoosobowo, w związku z czym, twierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu o możliwym wzroście zatrudnienia pracowników przez korzystających z Małego ZUS Plus jest bardziej deklaracją niż prawdopodobnym skutkiem.

Ponadto, polski system ubezpieczeń społecznych wyróżnia się bardzo niskimi składkami na ubezpieczenie społeczne płaconymi przez samozatrudnionych (przeciętny samozatrudniony płaci składkę emerytalną od kwoty stanowiącej nieco ponad 1/3 podstawy wymiaru pracownika). Samozatrudnieni często korzystają także ze zwolnień od obowiązkowych ubezpieczeń społecznych oraz z ulg składkowych (na koniec 2022 r. z ulgi składkowej korzystał co czwarty zatrudniony, w tym 11% z ulgi Mały ZUS Plus). Ulgi składkowe trafiają przede wszystkim do przedsiębiorców niezatrudniających innych pracowników i przyczyniają się do spadku zatrudnienia etatowego.

Wskazane rozwiązania stosowane w zakresie ubezpieczenia społecznego osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą niosą poważne zagrożenia społeczne, obecnie i w przyszłości. Największe ryzyko dla systemu emerytalnego wiąże się z niezgromadzeniem przez ubezpieczonego kapitału, który zapewniałby emeryturę minimalną. Samozatrudnieni są szczególnie zagrożeni ubóstwem emerytalnym.

Innym aspektem preferencyjnego podejścia w podleganiu ubezpieczeniom społecznym osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w stosunku do pracowników jest fakt, że udział przychodów ze składek tej grupy jest relatywnie niższy niż wynikałoby to z ich liczebności. W efekcie udział przedsiębiorców w bieżącym finansowaniu emerytur jest relatywnie niższy niż pracowników, mimo że

⁷ J. Petelczyc, T. Lasocki, *Dobrowolne ubóstwo, o konsekwencjach dobrowolnego ZUS dla samozatrudnionych*, Polska Sieć Ekonomii dla ZUS, Warszawa 2024.

dochód tej grupy ubezpieczonych jest przeciętnie dwukrotnie wyższy niż pracowników. Stan ten prowadzi do zachwiania zasad sprawiedliwości społecznej.

Symulacje przyszłych emerytur osób samozatrudnionych⁸ wskazują, że w przyszłości system emerytalny, przy zachowaniu obecnych zasad wypłaty świadczenia, będzie zmuszony dopłacać ponad 20%, aby taka osoba mogła otrzymywać świadczenie minimalne. Pokazuje to, jak obecny system zwolnień i ulg w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne będzie oddziałował na redystrybucję środków publicznych. Kierunek tej redystrybucji od grup biedniejszych do bogatszych trudno uznać za wyraz właściwej polityki społecznej państwa.

Nakreślone wyżej skutki społeczne dotyczą wszystkich preferencji kierowanych do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą zawartych w systemie ubezpieczeń społecznych. Podwyższenie progu uzyskiwanych przychodów uprawniających do możliwości skorzystania z rozwiązań Małego ZUS Plus jest tylko jedną z nich i jest w jakimś stopniu uzasadniona względami gospodarczo-finansowymi. Tym niemniej wprowadzanie takich przepisów tylko utrwała nierówne traktowanie ubezpieczonych w systemie, w zależności od formy wykonywania pracy zarobkowej. Jednym z postulatów raportu „Dobrowolne ubóstwo...”⁹ było, w odniesieniu do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, powiązanie oskładkowania z rzeczywistą sytuacją finansową tych osób wynikającą z prowadzonej działalności.

C. Konsultacje społeczne

Przebieg konsultacji społecznych tego projektu pokazuje (109 ankiet), że projekt cieszył się umiarkowanym zainteresowaniem. Prawie 90% uczestniczących w konsultacjach stwierdziło, że przyjęcie projektu w zaproponowanej treści jest potrzebne, przeciwnego zdania było niecałe 10% ankietowanych. Osoby popierające projektowane zmiany wskazywały na brak waloryzacji kwoty przychodu mimo wysokiej inflacji w ostatnich latach, a także formułowały postulaty całkowitej likwidacji obowiązku opłacania ZUS przez przedsiębiorców (przynajmniej najmniejszych).

Przeciwnicy projektu wskazywali na zagrożenia związane z preferencjami dla osób wykonujących tego typu działalność gospodarczą¹⁰, zwracano także uwagę na niedoskonałości istniejących rozwiązań Małego ZUS Plus¹¹.

⁸ Ibidem, s. 49.

⁹ Ibidem, s. 64.

¹⁰ „Rozwiązanie jest wyjątkowo szkodliwe, ponieważ wzmacnia zjawisko śmieciowego, niestabilnego zatrudnienia. Powinno dążyć się do tego, żeby zatrudnianie na umowie o pracę było najkorzystniejszym podatkowo sposobem zatrudnienia. Szczególnie jest to szkodliwe rozwiązanie w obliczu kryzysu demograficznego, który jest ogromnym zagrożeniem dla przyszłości państwa. Demografowie podają, że niestabilne zatrudnienie jest jednym z najważniejszych przyczyn opóźniania decyzji o dziecku” – ID ankiety: 92250.

¹¹ „Moim zdaniem obecny sposób ustalania prawa do Małego ZUS Plus nie jest do końca sprawiedliwy. Przychód nie odzwierciedla realnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy. Osoby o niskich kosztach mają często wyższe dochody, a mimo to korzystają z ulgi, podczas gdy inni, z większymi kosztami oraz przychodami lecz mniejszym realnym dochodem, są jej pozbawieni. Dlatego uważam, że możliwość skorzystania z Małego ZUS Plus powinna być oparta o realny dochód a nie przychód podatnika. Rozumiem jednak, że dla państwa kryterium przychodowe jest prostsze do weryfikacji i ogranicza ryzyko

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zasięg ulgi (więcej uprawnionych)

Z możliwości skorzystania z Małego ZUS Plus mogłaby skorzystać dodatkowa grupa podmiotów prowadzących działalność gospodarczą o rocznych przychodach ze sprzedaży w wysokości od 120 do 200 tys. zł. Według stanu na 2024 r. w Polsce działało łącznie 2 374,5 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, w tym 2 307,8 tys. przedsiębiorstw zatrudniających do 9 osób (mikroprzedsiębiorstw)¹². W tej ostatniej grupie 77,5% stanowiły podmioty jednoosobowe¹³, co daje ok. 1 788,5 tys. osób. Nie wiadomo, jak duża może być liczba osób, które będą mieściły się w podwyższonym limicie i spełniały pozostałe warunki, aby skorzystać z obniżonych składek na ubezpieczenie społeczne. Tym niemniej jeśli przyjąć, że będzie to ok. 5-15% ogółu samozatrudnionych to można szacować dodatkową liczbę podmiotów na ok. 89-268 tys.

Szacowany poziom oszczędności z tytułu objęcia preferencyjnym oskładkowaniem

Wprowadzenie proponowanych regulacji będzie oznaczało niższe koszty prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej, pod warunkiem spełnienia warunków do skorzystania z Małego ZUS Plus. Warto dodać, że przedsiębiorca będzie mógł skorzystać tylko z obniżonych składek na ubezpieczenie społeczne, natomiast składki na ubezpieczenie zdrowotne będzie odprowadzał w dotychczasowej wysokości.

W Tabeli 1 oszacowano maksymalne oszczędności w ujęciu miesięcznym z tytułu skorzystania z Małego ZUS Plus na podstawie danych dla 2026 r. przy następujących założeniach: minimalne wynagrodzenie w 2026 r. – 4806 zł¹⁴; przeciętne prognozowane wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2026 r. – 9420 zł¹⁵.

Maksymalna oszczędność dla przedsiębiorcy z tytułu objęcia go Małym ZUS Plus w 2026 r. wyniesie 1470,58 zł miesięcznie¹⁶ i będzie malała wraz ze wzrostem średniego miesięcznego dochodu z działalności gospodarczej danego przedsiębiorcy osiągniętego w 2025 r. Jeśli dochód danego podatnika przekroczy w 2025 r. 60% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej wówczas będzie on opłacał składki na ubezpieczenie społeczne w standardowej wysokości.

manipulacji kosztami dlatego wzrost limitów pozwoli większej ilości przedsiębiorców na zmniejszenie kosztów związanych z ZUS.” – ID ankiety: 80628.

¹² *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-według-rodzajów-i-miejsc-prowadzenia-działalności-w-2024-r-32.6.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 7 XII 2025 r.].

¹³ *Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2024 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/działalność-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujących-do-9-osób-w-2024-r-1.14.html>.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2025 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. (Dz. U. 2025 poz. 1242).

¹⁵ Art. 24 projektu ustawy budżetowej na 2026 rok (druk nr 1749).

¹⁶ Z uwzględnieniem dobrowolnej składki chorobowej.

Tabela 1 Maksymalna różnica pomiędzy składkami standardowymi a preferencyjnymi w 2026 r.

Rodzaj składki	Składki liczone od 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia, tj. kwoty 5652 zł	Składki liczone od min. podstawy w wysokości 30% minimalnego wynagrodzenia, tj. kwoty 1441,80 zł
Składka emerytalna (19,52%)	1 103,27 zł	281,44
Składka rentowa (8,00%)	452,16 zł	115,34
Składka chorobowa (dobrowolna) (2,45%)	138,47 zł	35,32
Składka wypadkowa (1,67%)*	94,39 zł	24,08
Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy (2,45%)	138,47 zł	0,00**
Łącznie	1 926,77 zł	456,19
* płatnicy zgłaszający do ubezpieczenia wypadkowego nie więcej niż 9 osób ** składki nie muszą być odprowadzane jeśli podstawa jest niższa niż minimalne wynagrodzenie		

Źródło: opracowanie własne

Korzyści dla przedsiębiorców (samozatrudnionych) z tytułu zaoszczędzonych środków:

- Niższe koszty stałe poprawią płynność finansową mikroprzedsiębiorstw, co zwiększy zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań oraz przeżywalność (ewentualnie skróci okresy zawieszania działalności gospodarczej).
- Zaoszczędzone środki mogą wspierać inwestycje za gotówkę lub np. w oparciu o umowę leasingu lub kredytu, kiedy zazwyczaj wymagany jest wkład własny oraz zdolność do spłaty rat leasingowych (kredytowych).

Korzyści w skali makro

- Wnioskodawcy wskazali – bazując na informacjach z ZUS – że koszt wprowadzenia projektowanych rozwiązań będzie wynosił ok. 1,33 mld zł rocznie, czyli tyle mogą wynieść szacunkowe oszczędności dla przedsiębiorców. Dzięki tym dodatkowym środkom można oczekiwać nieco zwiększonego popytu inwestycyjnego i/lub konsumpcyjnego (ew. zwiększenia oszczędności lub spłaty zobowiązań).
- Podniesienie progu może zmniejszyć bodziec do ucieczki w nieewidencjonowaną sprzedaż, gdyż przekroczenie limitu przychodów w wysokości 120 tys. zł nie będzie oznaczało konieczności zapłacenia wyższych składek na ubezpieczenia społeczne. Tym samym można oczekiwać niewielkiego zmniejszenia szarej strefy.

Możliwe negatywne skutki projektowanej regulacji

- a) Zwiększenie limitu uprawniającego do ulgi w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne powiększy różnicę obciążeń między samozatrudnieniem a umową o pracę; może to nasilać substytucję etatów formą współpracy B2B, zwłaszcza w usługach. Nie można również wykluczyć wzrostu fikcyjnego samozatrudnienia¹⁷.
- b) Zmniejszenie wysokości przyszłych emerytur osób, które korzystają z preferencyjnych składek na ubezpieczenie społeczne, a także zwiększenie odsetka osób, w przypadku których wysokość odprowadzonych składek będzie zbyt niska, aby wypłacić im emeryturę w minimalnej wysokości (od 1 marca 2025 r. – 1 878,91 zł brutto). Jeśli nie będą w stanie udowodnić odpowiedniego okresu stażu pracy (20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn) to będą otrzymywać emeryturę poniżej emerytury minimalnej¹⁸. Będzie to miało nie tylko negatywne skutki społeczne, ale – przy braku dodatkowych źródeł dochodu na emeryturze – oznaczać będzie zmniejszenie poziomu wydatków konsumpcyjnych.
- c) Podwyższenie limitu bez jego waloryzacji sprawi, że za kilka lat na skutek procesów inflacyjnych konieczna może być nowelizacja ustawy. Na problem ten zwracali również uwagę uczestnicy konsultacji społecznych¹⁹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Efektem projektu będzie zmniejszenie wpływów ze składek na ubezpieczenie społeczne, wynikające z proponowanego podniesienia kwoty rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym, uprawniającej do korzystania z opłacania preferencyjnych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Mały ZUS Plus) z 120 000 zł do 200 000 zł.

Wnioskodawcy w DSR wskazują, że projekt wywoła skutki finansowe w postaci zmniejszenia wpływów ze składek na ubezpieczenia społeczne kwocie 1,33 mld zł rocznie. Jako źródło tej kwoty podano korespondencję z dyrektorem Departamentu Statystyki i Prognoz Aktualnych ZUS. Nie podano jednak żadnej metodologii przyjętej do obliczenia powyższej kwoty ani nie zaprezentowano samej korespondencji. Wobec powyższego nie ma możliwości weryfikacji przedstawionych szacunków.

Zmniejszenie składek na ubezpieczenie społeczne będzie jednym z bezpośrednich skutków projektu, gdyż spowoduje obniżenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Jak wynika z pisma Prezesa ZUS²⁰, w projekcie planu finansowego FUS na 2026 r. nie zostało uwzględnione

¹⁷ Na problem zwiększonych nierówności między zatrudnieniem na umowę o pracę a B2B zwracano również uwagę w trakcie konsultacji społecznych zob. np. ID ankiet: 88310 i 92250.

¹⁸ Wg danych GUS na koniec 2024 r. emeryturę poniżej wysokości minimalnej otrzymywało 433,1 tys. osób, co stanowiło 9,9% ogółu emerytur nowosystemowych, zob. *Emerytury nowosystemowe wypłacone w grudniu 2024 r. w wysokości niższej niż wysokość najniższej emerytury* (tj. niższej niż 1 780,96 zł), Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych ZUS, Warszawa 2025, s. 3.

¹⁹ Zob. ID ankiet np.: 79536, 92042 i 92194.

²⁰ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D35B590081EAC344C1258D420044AFFD/%24File/1940-002.pdf>.

zmniejszenie przychodów Funduszu z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, wynikające z projektowanych przepisów. Tym samym projekt miałby wpływ na gospodarkę finansową FUS w 2026 r.

Projektowane rozwiązania obok skutków bezpośrednich dla sektora finansów publicznych (SFP) będą miały również skutki pośrednie. Niższe obciążenia składowe mogą zwiększyć liczbę aktywnych mikroprzedsiębiorców, co w dłuższej perspektywie przełoży się na wyższe wpływy z VAT z tytułu wzrostu konsumpcji oraz wyższe wpływy z PIT i CIT, będące pochodną rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu zatrudnienia. Projekt jest neutralny z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego (jst). Nie przewiduje bezpośrednich skutków budżetowych dla jst.

Wnioskodawcy przedstawiając źródła finansowania projektu wskazują na:

- uszczelnienie systemu podatkowego – uproszczenie podatków i poprawa ściągальności;
- oszczędności budżetowe – m.in. ograniczenie dotacji dla mediów publicznych (TVP i Polskie Radio, ok. 3,5 mld zł rocznie).
- zmniejszenie świadczeń socjalnych dla obywateli Ukrainy – wskazane jako dodatkowe źródło oszczędności.

Wnioskodawcy nie przedstawiają jednak szczegółowych analiz powyższych źródeł finansowania, które umożliwiłyby merytoryczne odniesienie się do przedstawionych propozycji. Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w bardzo wielu projektach ustaw jako proponowane źródło ich finansowania postulowane jest uszczelnienie systemu podatkowego. Brak jest jednak stosownych wyliczeń odnośnie faktycznych wpływów możliwych do osiągnięcia z tego źródła.

Reasumując, proponowana ustawa krótkoterminowo oznacza ubytek dochodów FUS i ewentualnie konieczność zwiększenia dotacji budżetowych. W średnim i długim okresie możliwe są pozytywne efekty gospodarcze i tym samym wyższe wpływy podatkowe.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Rozwiązania zaproponowane w projekcie nakładają nowe obowiązki o charakterze administracyjnym na ZUS. Podniesienie kwoty rocznego przychodu z pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym uprawniającej do korzystania z opłacania preferencyjnych składek na ubezpieczenia społeczne nie powinno wiązać się natomiast ze wzrostem obciążeń administracyjnych, które powodowałoby skutki finansowe dla budżetu państwa.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje nowelizację przepisów w zakresie podwyższenia do kwoty 200 000 zł limitu przychodów, uprawniającego do opłacania niższych, proporcjonalnych do dochodu składek na ubezpieczenia społeczne. Podwyższenie limitu będzie miało doniosłe znaczenie dla indywidualnej sytuacji ubezpieczonego korzystającego z tej ulgi, ponieważ ze względu na formułę wymiaru emerytury, opłacanie składek od niższej podstawy w przyszłości spowoduje obniżenie wysokości jego emerytury i ewentualnie renty. Długoletnie korzystanie z ulgi i opłacanie niskich składek ubezpieczeniowych może spowodować, że ubezpieczony nie zgromadzi środków wystarczających do ustalenia na ich podstawie emerytury w minimalnej wysokości, a niektóre osoby prowadzące działalność gospodarczą w takim przypadku nie będą mogły wykazać się minimalnym wymaganym stażem ubezpieczeniowym i otrzymają emeryturę niższą niż emerytura minimalna.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Proponowane rozwiązania mogą być postrzegane jako korzystne dla osób osiągających przychody w limicie wskazanym w projekcie, ponieważ zmniejszą obciążenia z tytułu składek na ZUS, jednak w kontekście zabezpieczenia emerytalnego spowodują zagrożenie tych osób „ubóstwem emerytalnym”. Regulacje te mogą również nieść negatywne skutki dla rynku pracy i dla systemu ubezpieczeń społecznych. Możliwość opłacania niższych składek ZUS dla osób samozatrudnionych powoduje „fikcyjne” zmiany formy zatrudnienia (ze stosunku pracy), ma także wpływ na niższą partycypację w zasilaniu składkami ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Długofalowym skutkiem wprowadzanych zmian może być więc konieczność dopłacania ze środków publicznych do przyszłych emerytur osób korzystających z tych ulg i zwolnień, dla zapewnienia im świadczeń w minimalnej wysokości.

3. Skutki gospodarcze: Proponowane rozwiązanie zwiększające limit przychodów uprawniających do skorzystania z obniżonych składek na ubezpieczenia społeczne zwiększy liczbę uprawnionych podmiotów oraz spowoduje obniżenie dla niektórych przedsiębiorców kosztów stałych prowadzonej działalności gospodarczej. Maksymalna oszczędność wyniesie ok. 1 470 zł miesięcznie. Zaoszczędzone kwoty zwiększą płynność finansową podmiotów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą oraz ich przeżywalność. Można również oczekiwać zwiększonych wydatków inwestycyjnych lub konsumpcyjnych ze strony tych podmiotów, co miałoby pozytywny wpływ na PKB. Wśród możliwych negatywnych skutków należy wskazać pogłębienie nierówności w wysokości składek między zatrudnieniem na umowę o pracę a współpracą świadczoną w ramach B2B, a w konsekwencji możliwy wzrost fikcyjnego samozatrudnienia.

4. Skutki finansowe: Proponowane przepisy wywołają krótkookresowe ujemne skutki finansowe dla SFP w postaci ubytku dochodów FUS. Proponowany sposób ich

pokrycia poprzez uszczelnienie systemu podatkowego budzi wątpliwości odnośnie skuteczności takich działań.

Autorzy:

dr hab. Justyna Łacny, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Magdalena Szczepańska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/