

Warszawa, 24 września 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1897/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFIA KS
L.dz. DS. 1700. 106. 2024
Data wpływu 24. 09. 2024

Pan Minister
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie
ubezpieczeń społecznych (druk sejmowy nr 660)

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zdaniem wnioskodawców projektowana zmiana poprawi sytuację finansową przedsiębiorców. W szczególności będzie miała pozytywny wpływ na sytuację mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza nowych i drobnych przedsiębiorców, innowatorów oraz na sytuację start-upów. W ocenie wnioskodawców zmniejszenie klina podatkowego wskutek likwidacji obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców w sposób istotny ułatwi nowym przedsiębiorcom rozpoczęcie działalności. Zdaniem wnioskodawców firmy te od początku funkcjonowania przeznaczają znaczne środki na cele inwestycyjne. Wnioskodawcy podnoszą, że w przypadku braku dochodów zgodnie z istniejącym prawem powinni uiszczać składki ZUS a zniesienie właśnie tego obowiązku ułatwiłoby ich funkcjonowanie.

Proponowana zmiana systemu ubezpieczeń społecznych miałaby również, zgodnie z przedstawionym w uzasadnieniu projektu tokiem rozumowania, korzystny wpływ na całą gospodarkę, poprzez likwidację barier rozwojowych dla małych firm, a tym samym pozwalając im na zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na inwestycje, wzrost innowacyjności i produktywności.

Jedną z kolejnych tez stawianych w uzasadnieniu jest też przekonanie, że dzięki wprowadzonym zmianom to właśnie małe firmy mają stać się impulsem dla szybszego wzrostu gospodarczego, wzrostu innowacyjności i produktywności. Z kolei wysokość składek ZUS ma być powodem bankructw i ucieczek w tzw. szarą strefę.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPIS - WP. 020. 210. 9. 2024
Data wpływu 24. 09. 2024

Co więcej wzrost gospodarczy, który ma być efektem zniesienia obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, ma prowadzić – zdaniem Autorów projektu – do zwiększenia bezpieczeństwa finansowego polskich rodzin, minimalizowania groźby ubóstwa, zahamowania procesu degradacji społecznej przedsiębiorców, ich rodzin oraz pracowników. Wprowadzenie dobrowolności w zakresie opłacania składek ma zneutralizować ten problem.

Zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do projektu na koniec 2018 r. ponad 500 tys. płatników było zadłużonych na kwotę 14,5 mld zł. Wśród dłużników dużą grupę stanowią firmy niezatrudniające pracowników. Z danych ZUS wynika, że ok. 296 tys. płatników prowadzących działalność gospodarczą i płacących składki ma dług sięgający 4,8 mld zł. Z tych powodów projektowana propozycja zakłada zniesienie obowiązku opłaty składek emerytalnych, rentowych, chorobowych oraz wypadkowych przez przedsiębiorców.

Podsumowując, zniesienie obowiązku opłacania składek na ZUS przez przedsiębiorców ma prowadzić do: ułatwienia funkcjonowania firm w pierwszym okresie prowadzenia działalności; likwidacji barier rozwojowych małych firm, zwiększenia inwestycji, wzrostu innowacyjności i produktywności; szybszego wzrostu gospodarczego, mniejszej liczby bankructw i zmniejszenia odsetka przedsiębiorców do wchodzących do tzw. szarej strefy; zwiększenia bezpieczeństwa finansowego polskich rodzin, potencjalnego ograniczenia ubóstwa i pauperyzacji przedsiębiorców oraz ich pracowników.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Obowiązująca ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 i 5a tej ustawy, obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają m.in. osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz osobami z nimi współpracującymi, oraz osoby współpracujące z osobami fizycznymi, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców². Obowiązek ten powstaje z mocy prawa i ubezpieczony nie może nie być objęty tymi ubezpieczeniami. Z tego tytułu przedsiębiorca jest

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 497, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

zobowiązany do zapłaty składek, których minimalna wysokość jest określona przez ustawodawcę.

Od zasady obowiązkowego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez przedsiębiorców ustawodawca wprowadził w art. 18 ust. 1 Prawa przedsiębiorców wyjątek określany jako tzw. ulga na start. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia i nie wykonuje jej na rzecz byłego pracodawcy, na którego rzecz przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym przez okres 6 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca może zrezygnować z powyższego uprawnienia przez dokonanie zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych. Ponadto obecnie obowiązujące przepisy przewidują również inne preferencyjne rozwiązania w zakresie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez przedsiębiorców (tzw. preferencyjna podstawa wymiaru składek – art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz tzw. mały ZUS Plus umożliwiający ustalenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne w niższej wysokości – art. 18c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

W projekcie przewidziano wprowadzenie docelowo zasady dobrowolnego objęcia ubezpieczeniami społecznymi przedsiębiorców i w konsekwencji możliwość zmniejszenia obciążeń finansowych wynikających z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Wprowadzenie tej zasady byłoby rozłożone w czasie w pierwszym roku jej obowiązywania miałyby ona objąć mikroprzedsiębiorców, w drugim małych i średnich, a od trzeciego roku wszystkich przedsiębiorców.

W projekcie ustawy przewidziano trzy zmiany dotyczące regulacji w zakresie obowiązku ubezpieczenia społecznego o charakterze zasadniczym:

1. Pierwsza zmiana polega na modyfikacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w taki sposób, aby regulacje dotyczące obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (emerytalnych i rentowych) nie miały zastosowania do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.
2. Drugą zmianę stanowi wprowadzenie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego dla osób niepodlegających obowiązkowo ubezpieczeniom

emerytalnym i rentowym (obecnie jest ono przewidziane dla osób podlegających obowiązkowo tym ubezpieczeniom).

3. Trzecia zmiana zakłada przyjęcie konstrukcji dobrowolnego ubezpieczenia wypadkowego dla przedsiębiorców (obecnie jest ono jedynie obowiązkowe lub ubezpieczeni nie podlegają mu w ogóle).

Należy założyć, że zaproponowane zmiany spowodują rezygnację z ubezpieczeń społecznych przez znaczną część przedsiębiorców i nieobjęcie ich powszechnym systemem zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji brak prawa do świadczeń w razie realizacji ryzyk ubezpieczeniowych. Jednak należy wskazać, że powyższe spowoduje konieczność korzystania przez nich w trudnych sytuacjach m.in. z pomocy państwa np. w formie świadczeń z pomocy społecznej finansowych co do zasady z budżetu państwa. Ponadto obecnie w Polsce nie funkcjonują alternatywne systemy lub usługi, które mogłyby w pełni zastąpić system ubezpieczeń społecznych, np. zapewniające powszechnie dostępne świadczenia dożywotnie w przypadku niezdolności do pracy z powodu wieku. W konsekwencji wprowadzenie projektowanej regulacji może w przyszłości spowodować istotny problem dla grupy przedsiębiorców, którzy zrezygnowali z ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia przedsiębiorców propozycja ta może przyczynić się do rozwiązania problemu wysokich kosztów przedsiębiorców wynikających z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Jednak nie można zakładać, że wynikające stąd oszczędności będą powszechnie przeznaczane na zabezpieczenie ryzyk socjalnych.

Ponadto w kontekście zasad i konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych propozycje zawarte w przedstawionym projekcie budzą wątpliwości. W polskim systemie prawa cechą charakterystyczną ubezpieczenia społecznego jako instrumentu realizacji idei zabezpieczenia społecznego stanowi jego przymusowość. Przymusowe ubezpieczenie społeczne ma swoją podstawę w art. 67 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”. Adresatem normy zawartej w tym artykule jest państwo, ponieważ to właśnie władze publiczne są zobowiązane do urzeczywistniania tego prawa, tzn. podejmowania przez instytucje państwowe odpowiednich działań służących jego realizacji. Państwo realizuje ten obowiązek nie tylko poprzez utworzenie odpowiednich instytucji i uchwalenie odpowiednich ustaw określających zakres i rodzaj świadczeń, ale także poprzez przymus uczestnictwa obywateli w systemie. Powyższe oznacza, że objęcie ubezpieczeniem następuje niezależnie od

woli ubezpieczonego i bez konieczności podjęcia przez niego działań w tym celu. Przymus uczestnictwa w systemie jest czymś więcej niż obowiązek ubezpieczenia się, jaki występuje w ubezpieczeniach gospodarczych. W ubezpieczeniach społecznych objęcie systemem realizuje się z mocy ustawy poprzez wskazanie przez nią kręgu osób objętych obowiązkiem (przymusem) ubezpieczenia³.

W świetle tych ustaleń należy uznać, że wprowadzenie konstrukcji dobrowolnego podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą narusza istotę funkcjonującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych. Obecnie system ten ze względu na jego zakres podmiotowy, obejmujący prawie całe społeczeństwo, ma charakter powszechny. Jest to pochodna przymusowego charakteru systemu ubezpieczeń społecznych. W sytuacji, gdy zostanie wprowadzona dobrowolność ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które stanowią obecnie znaczącą liczbę ubezpieczonych, nastąpi istotny wyłom w zakresie powszechności systemu.

Tendencja zmniejszania liczby osób objętych obowiązkowo ubezpieczeniami społecznymi będzie wzmocniona poprzez przyjęte w projekcie ustawy domniemanie wystąpienia z ubezpieczenia i konieczność ewentualnego zgłoszenia chęci kontynuacji podlegania ubezpieczeniom. W literaturze wskazano, że trudno jest nakłonić osoby do uczestnictwa w systemach emerytalnych opartych na zasadach dobrowolności. Przedstawiono kilka przyczyn takiej sytuacji. Po pierwsze, występuje „efekt krótkowzroczności jednostek”, które w skali społecznej dostrzegają problemy związane z niedostatecznym dochodem na starość, ale w ograniczonym stopniu odnoszą je do własnej przyszłości. Po drugie, przez wiele osób przyjmowane jest założenie, że jeśli nawet dana osoba nie poniesie kosztu udziału w systemie lub nie poniesie go w takiej skali jak inni, to i tak inny podmiot zapewni jej możliwość konsumowania. Ponadto znaczna część społeczeństwa jest skłonna uważać swoje dochody za niskie nawet wtedy, gdy są na przeciętnym poziomie. W konsekwencji osoby te uznają, że nie mają z czego odkładać na ubezpieczenia społeczne. Obowiązek udziału w powszechnym systemie emerytalnym ma na celu chronić osoby najsłabsze. Jednak obowiązkowość systemu pełni również funkcję ochrony wszystkich ubezpieczonych. W efekcie osoby zapobiegliwe mogą być zobowiązane zapłacić wyższe podatki na pokrycie kosztów wypłaty świadczeń dla tych osób, które nie

³ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014, s. 65-66.

zabezpieczyły swojej przyszłości⁴. W konsekwencji osoby, które zrezygnują z ubezpieczeń społecznych, a nie będą miały wystarczających środków do życia po okresie aktywności zawodowej, będą się ubiegały o świadczenia z pomocy społecznej, finansowane z budżetu państwa.

Może pojawić się również tendencja wśród osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą podlegania ubezpieczeniu tylko przez okres wymagany do nabycia prawa do emerytury minimalnej. Przysługuje ona ubezpieczonym, którzy nie zgromadzili kapitału pozwalającego na ustalenie emerytury w minimalnej wysokości, jeżeli posiadają określony staż ubezpieczeniowy (mężczyźni – 25 okresów składkowych i nieskładkowych, kobiety – 20 lat okresów składkowych i nieskładkowych). Ze względu na relację pomiędzy wpłaconą składką a przewidywaną wysokością przyszłej emerytury, uwzględniając gwarancję emerytury minimalnej przy wykazaniu się określonym stażem ubezpieczeniowym, zasadne z ich punktu widzenia będzie podleganie ubezpieczeniu tylko przez ten okres.

W projekcie ustawy zaproponowano zmiany wybranych przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W przypadku przyjęcia jako podstawowej zasady dobrowolności w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym ze względu na systemowy charakter proponowanej zmiany celowe byłoby sformułowanie jednolitej regulacji prawnej, która zawierałaby zasadę dobrowolności podlegania przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi ubezpieczeniom społecznym. Przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania polegające na zmianie kilku przepisów, regulujących zarówno ogólne zasady objęcia obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, jak i wyjątki od niej budzą wątpliwości. Z punktu widzenia systematyki tej regulacji prowadziłyby do sytuacji, w której dla przedsiębiorców podstawową zasadą pozostałoby dobrowolne podleganie ubezpieczeniom społecznym. Dla tej grupy zostały określone w projekcie ustawy zasady podlegania poszczególnym rodzajom ubezpieczeń. W stosunku do pozostałych przedsiębiorców, którzy nie złożyli oświadczenia, przyjmuje się, że wyrazili oni chęć dalszego podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu oraz wypadkowemu. Jednak w projekcie ustawy skreślono w art. 6 ust. 1 pkt 5, co oznacza, że wyłączono z reżimu ubezpieczenia obowiązkowego przedsiębiorców, którzy nie złożyli takiego oświadczenia. W związku z powyższym ta grupa nie miałaby określonych zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym.

⁴ M. Góra, *System emerytalny*, Warszawa 2003, s. 23-26.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W celu zidentyfikowania zagranicznych uregulowań prawnych stanowiących ekwiwalent rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy (tj. dobrowolność ubezpieczeń społecznych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą i osób z nimi współpracujących) dokonano przeglądu przepisów dotyczących ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, chorobowego i wypadkowego w państwach członkowskich UE⁷.

Co do zasady, osoby prowadzące działalność gospodarczą obowiązkowo podlegają ubezpieczeniom społecznym. Można wskazać wyjątki, jednak są one ograniczone pod względem zakresu, kręgu adresatów itd., a tym samym nie modyfikują w sposób istotny obowiązkowego charakteru europejskich systemów ubezpieczeń społecznych. Jako przykładowe kategorie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, które nie podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, można wskazać m.in.: osoby samozatrudnione w Luksemburgu, które mogą wystąpić o zwolnienie z ubezpieczenia chorobowego, jeśli ich dochód nie przekracza jednej trzeciej minimalnego wynagrodzenia za pracę; w Rumunii ubezpieczeniu rentowemu nie podlegają samozatrudnieni, których miesięczny dochód jest niższy niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę; w Irlandii z pierwszego filaru ubezpieczenia emerytalnego wyłączeni są samozatrudnieni osiągający dochód niższy niż 5 tys. euro rocznie⁸.

⁵Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Wawer), opinia z 9 września 2024 r., BEOS-WPEiM-1895/24.

⁶Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Wawer) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z 9 września 2024 r., BEOS-WPEiM-1896/24.

⁷Przeglądu uregulowań w zakresie systemów ubezpieczeń społecznych w państwach Unii Europejskiej dokonano na podstawie krajowych aktów prawnych i informacji udostępnianych przez System Wzajemnej Informacji o Ochronie Socjalnej (MISSOC, *Mutual Information System in Social Protection*). MISSOC jest platformą wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE/EFTA na temat polityki społecznej. Dane są gromadzone we współpracy z Komisją Europejską i Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

⁸Natomiast jeśli chodzi o sytuację w Niemczech – przywołanych w uzasadnieniu projektu ustawy – to warto wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Federalnego Trybunału Socjalnego działalność na własny

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Podmioty, na które projekt ustawy może wywrzeć wpływ:

1. Budżet państwa: zmniejszenie obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne będzie prowadzić do zmniejszenia wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Brak właściwych symulacji opartych na danych empirycznych uniemożliwia oszacowanie jak duży odsetek przedsiębiorców wybierze tzw. „dobrowolny ZUS”. Niemniej takie rozwiązanie może zagrozić stabilności systemu, a w konsekwencji wymusić poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania, na przykład poprzez zwiększone obciążenia innych grup podmiotów aktywnych na rynku pracy, podniesienie podatków lub zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa.
2. Przedsiębiorcy: jako grupa otrzymają przywilej dobrowolnego odprowadzania składek do systemu ubezpieczeń społecznych. Z jednej strony zapewni im to natychmiastowe korzyści finansowe. Z drugiej strony ta preferencja dla natychmiastowych zysków może poprawić ich sytuację materialną w krótkim okresie, a pogorszyć w długim horyzoncie czasowym. Pogorszenie może wynikać z realizacji ryzyk socjalnych (choroba, wypadek) albo z braku lub bardzo niskiej emerytury, co z kolei może doprowadzić tę grupę podmiotów do sytuacji zagrożenia ubóstwem i braku długoterminowego bezpieczeństwa finansowego.
3. Podmioty systemu opieki społecznej: potencjalnie więcej osób bez prawa do świadczeń może w przyszłości zwiększyć zapotrzebowanie na pomoc społeczną finansowaną z budżetu państwa lub samorządów.
4. Prywatne firmy ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne: podmioty zwolnione z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie społeczne mogą szukać alternatywnych form zabezpieczenia na przyszłość, co zwiększy zainteresowanie prywatnymi ubezpieczeniami i oszczędnościami emerytalnymi. Być może przełoży się to również na wprowadzenie rozwiązań zapewniających wypłaty do końca życia, których co do zasady obecnie brak jest na rynku prywatnych ubezpieczeń.

rachunek charakteryzuje się w szczególności tym, że jest ona wykonywana niezależnie, wiąże się z ryzykiem i możliwością swobodnego dysponowania własną siłą roboczą i organizowania czasu pracy. Osoby prowadzące działalność na własny rachunek nie są, co do zasady, objęte ogólnymi uregulowaniami w zakresie ubezpieczeń społecznych. Wobec poszczególnych kategorii osób prowadzących działalność na własny rachunek (np. artyści, publicyści, rzemieślnicy, handlowcy, lekarze, farmaceuci, architekci, notariusze, prawnicy, dentyści) obowiązują jednak odrębne przepisy, na podstawie których podlegają one ubezpieczeniom społecznym, https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/BJNR122610989.html#BJNR122610989BJNG000101308, https://www.bsg.bund.de/DE/Home/home_node.html.

5. Instytucje edukacyjne i doradcze: pojawi się zwiększone zapotrzebowanie na edukację finansową. Przedsiębiorcy będą potrzebować więcej wiedzy na temat zarządzania finansami osobistymi i zabezpieczenia na przyszłość. To z kolei może przełożyć się na wzrost popytu na usługi doradców finansowych.

6. Pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę: nadal będą zobowiązani do obowiązkowego opłacania składek. Może to prowadzić do poczucia niesprawiedliwości związanego z odczuwaniem nierównego traktowania w porównaniu z przedsiębiorcami, co z kolei może prowadzić do napięć społecznych.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Wnioskodawcy nie przedstawili informacji o przeprowadzonych konsultacjach. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 4 września 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, PG, NRA, KRRP, RDS, PGRP, RMIŚP, ZUS, RNZUS, RUSRoIn, KIG, PIU, FZZ, OPZZ, NSZZ"S", Lewiatan, BCC-ZP, ZRP, PRP, ZPiP, FPP, KZRKiOR, KRKGW, NSZZ"S"RI i ZZRS).

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Wnioskodawcy w przesłanym uzasadnieniu szacują, że miesięcznie suma składek emerytalnych, rentowych i wypadkowych wynosi ok 1,07 mld złotych. Na potrzeby szacunku zakładają, że z możliwości rezygnacji opłacania składek skorzysta ok. 25 proc. uprawnionych, w takich warunkach składki w przybliżeniu wyniosą 800 mln zł. Biorąc pod uwagę roczne uszczuplenie wpływów do ZUS, zakładają, że sięgnie ono ok. 2,5 mld zł. Brak w uzasadnieniu źródeł danych, które posłużyły do obliczenia tej kwoty oraz sposobu jej obliczenia, utrudnia weryfikację potencjalnych skutków finansowych projektowanej regulacji. Niemniej wydaje się, że jest ona mocno zaniżona, a potencjalny ubytek wpływów składkowych do FUS znacznie większy. Według danych ZUS na 30 czerwca 2024 r. łączna liczba aktywnych płatników składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe wynosiła 2,28 mln, w tym największą grupę stanowiły osoby fizyczne które opłacały tylko składki za siebie – 1,2 mln oraz osoby fizyczne opłacające składki za siebie oraz innych – 713 tys. Ponadto 362 tys. osób stanowili płatnicy składek, którzy prowadzili działalność jako osoby prawne (tab.1).

Tab. 1 Aktywni płatnicy składek w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według liczby ubezpieczonych u płatnika oraz statusu płatnika składek (stan na 30 czerwca 2024 r.)

Zakres liczby ubezpieczonych u płatnika	Liczba aktywnych płatników składek ogółem	Liczba aktywnych płatników składek - osoba fizyczna płacąca za siebie i innych	Liczba aktywnych płatników składek - osoba fizyczna płacąca sama za siebie	Liczba aktywnych płatników składek - osoba prawna
OGÓŁEM, w tym: ("Ogółem" zawiera również dane o płatnikach, którzy na koniec wskazanego okresu byli aktywni lecz nie byli płatnikami sami za siebie oraz nie było danych o liczbie ubezpieczonych u nich osób)	2 277 079	712 660	1 201 965	362 454
sam za siebie	1 201 965	-	1 201 965	-
1-9	799 465	588 675	-	210 790
10-20	92 474	42 485	-	49 989
21-49	55 570	11 185	-	44 385
50-249	35 104	2 377	-	32 727
250 i więcej	6 444	137	-	6 307

Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych.
<https://psz.zus.pl/kategorie/platnicy-skladek/ubezpieczenia-emerytalne-i-rentowe> [dostęp: 19 września 2024 r.].

Proponowana regulacja będzie dotyczyć grupy około 1,91 mln płatników składek⁹, a zdecydowana większość z nich (ponad 93% byłaby uprawniona do dobrowolnych składek już od 2025 r.). Prognozowany ubytek wpływów FUS oszacowano w dwóch wariantach (tab. 2):

- 1) przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta 25% uprawnionych, tj. na identycznym poziomie jak założyli wnioskodawcy,
- 2) przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta dwukrotnie więcej, tj. 50% uprawnionych¹⁰.

Tabela 2 Szacowany ubytek wpływów do FUS z tytułu rezygnacji przez część przedsiębiorców z ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego w 2025 roku (w zł)

Prognozowane przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2025 roku	8673
Podstawa wysokości składek ZUS dla przedsiębiorców stanowi 60% przeciętnego wynagrodzenia	5203,8
Składka emerytalna (19,52% podstawy)	1015,8
składka rentowa (8% podstawy)	416,3

⁹ 712 660 + 1 201 965 = 1 914 625.

¹⁰ Wnioskodawcy przywołują w uzasadnieniu badanie z 2019 roku, w którym w przypadku dobrowolności rezygnację z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne zadeklarowało 45% przedsiębiorców <https://rzecznikmsp.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/Dobrowolny-ZUS>.

składka wypadkowa – od 0,67 do 3,33% podstawy, stopa procentowa jest zróżnicowana i zależy od liczby osób ubezpieczonych oraz branży, w której działa firma*	86,9
Łącznie obowiązkowe składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe w 2025 r.	1519,0
Roczny ubytek wpływów do FUS przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta ok. 25% uprawnionych (478,6 tys. osób)	8 724 879 649
Roczny ubytek wpływów do FUS przy założeniu, że z dobrowolnego ZUS skorzysta ok. 50% uprawnionych (957,3 tys. osób)	17 449 759 298

* - przyjęto stawkę składki wypadkowej na poziomie połowy stawki max, tj. 1,67%
 Źródło: opracowanie własne.

W zależności od liczby przedsiębiorców, którzy zrezygnowaliby z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, tylko w 2025 roku szacowany ubytek wpływów FUS, który musiałby zostać pokryty zwiększoną dotacją budżetową, wyniesie od 8,7 do 17,4 mld zł. W przypadku dalszego procedowania projektowanej regulacji konieczna jest szczegółowa prognoza sporządzona przez ZUS dotycząca możliwej skali zmniejszenia wpływów składkowych do FUS.

Negatywne skutki projektowanej regulacji nie ograniczają się tylko do bieżącego zmniejszenia wpływów składkowych do FUS, które musiałby zostać pokryte zwiększoną dotacją budżetową. Przyjęcie proponowanych regulacji będzie bowiem zwiększało w przyszłości liczbę wypłacanych z FUS emerytur w najniższej wysokości (od 1 marca 2024 r. – 1780,96 zł), których źródłem nie będą środki odłożone przez emeryta, lecz dotacja budżetowa. Dodatkowo powiększy się w przyszłości odsetek osób, które będą otrzymywać emerytury poniżej gwarantowanej przez państwo kwoty minimalnej, co będzie rodziło presję na zwiększenie środków na pomoc społeczną adresowaną do tej grupy beneficjentów.

Uwzględniając perspektywę średnio- i długoterminową należy jednak wziąć pod uwagę również zmiany społeczne czekające polskie społeczeństwo i rolę Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w neutralizowaniu ryzyk socjalnych. Według najnowszej prognozy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na lata 2024-2028, deficyt

roczny FUS rośnie niezależnie od przyjętego scenariusza. W wariantcie pośrednim deficyt wzrośnie z 71,1 mld zł w 2024 r. do 101,2 mld zł w 2028 r., w pesymistycznym z 80,5 mld zł do 124,8 mld zł, a w optymistycznym z 63,6 mld zł do 82,6 mld zł. Mimo że sytuacja FUS jest obecnie stabilna, a pokrycie wydatków ze składek utrzymuje się na wysokim poziomie (około 84-85%), wzrastający deficyt jest nieunikniony ze względu na starzenie się społeczeństwa. Oznacza to, że proponowane rozwiązanie zwiększy deficyt FUS¹¹.

Jednocześnie warto odnotować, że zgodnie z danymi udostępnionymi przez ZUS liczba osób w wieku produkcyjnym będzie maleć (z 22 108 tys. w 2023 do 21 588 tys. w 2028 r.), a liczba osób w wieku poprodukcyjnym, czyli mężczyzn po 65. roku życia i kobiet po 60. roku życia wzrośnie w tym okresie o blisko 300 tysięcy (z 8 790 tys. do 9 076 tys.).¹² Zgodnie z prognozami w 2040 roku ok. 25 proc. obywateli Polski będzie miało 65 i więcej lat¹³.

Proponowana zmiana ustawy wraz ze zmianą demografii Polski, zmniejszeniem się liczby ludzi w wieku produkcyjnym opłacającym składki, negatywnie wpłynie na stabilność systemu ubezpieczeń społecznych i pojawi się konieczność zapewnienia alternatywnego finansowania.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Zgodnie z projektowanymi zmianami ustawy zakłada się, że proponowane modyfikacje w systemie ubezpieczeń społecznych będą miały pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Jednak badania naukowe wskazują, że zmiany w obciążeniach podatkowych (i składkowych) firm, co do zasady, nie muszą mieć istotnego ekonomicznego wpływu na wzrost gospodarczy. Wyniki analiz sugerują potrzebę ostrożności w formułowaniu twierdzeń o znaczących wpływach takich zmian na gospodarkę. Chociaż w niektórych przypadkach mogą wystąpić pozytywne lub negatywne efekty, średni wpływ obniżek podatków i składek na wzrost jest bliski zeru, z pewnymi odchyleniami w poszczególnych sytuacjach i w różnych typach gospodarek. Jest to zgodne z wnioskami płynącymi z literatury naukowej, która

¹¹ ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2024-2028*, https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2024-2028.pdf/bf699537-c965-dc5e-987f-54a2bce04cf2?t=1705314497795, s. 15.

¹² Tamże, s. 12.

¹³ *Prognoza ludności rezydującej dla Polski na lata 2023-2060*. Informacje sygnałne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa grudzień 2023, s.10.

wskazuje na różnorodne kanały oddziaływania – zarówno pozytywne, jak i negatywne¹⁴. Nie można więc jednoznacznie uzasadnić tezy, że dobrowolne składki płacone przez przedsiębiorców wpłyną pozytywnie na wzrost gospodarczy w Polsce.

Wnioskodawcy zwracają uwagę na fakt ograniczenia liczby bankructw, a w efekcie likwidacji firm dzięki wprowadzeniu dobrowolnych składek na ubezpieczenia społeczne. Jednak obecna sytuacja dotycząca likwidacji firm w Polsce nie wskazuje na niepokojący wzrost zamykania przedsiębiorstw, szczególnie w segmencie jednoosobowych działalności gospodarczych (JDG). Z danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii wynika, że od stycznia do czerwca 2024 roku 99,6 tys. właścicieli JDG złożyło wnioski do CEIDG o ich zakończenie (w 2023 roku było ich o 3,4 proc. więcej). Z kolei w pierwszych miesiącach 2024 roku do CEIDG wpłynęło 179,1 tys. wniosków o zawieszenie JDG (to o 3,3 proc. więcej niż 2023 roku).

Jak wskazują eksperci, obecne fluktuacje w liczbie zawieszeń i zamknięć działalności są bardziej wynikiem naturalnych cykli gospodarczych, a nie systematycznym kryzysem wynikającym z obciążeń podatkowo-składkowych czy z powodu innych przyczyn. Jednocześnie należy zaznaczyć, że polskie firmy charakteryzuje wysoki wskaźnik kreacji, co wynika z pozytywnego nastawienia do prowadzenia działalności gospodarczej – aż 90 proc. badanych osób uważa, że perspektywy na rozpoczęcie biznesu są dobre, co jest najwyższym odsetkiem w Europie. Jednak optymizm ten nie zawsze przekłada się na zdolność lub możliwość skutecznego prowadzenia i skalowania biznesu. Średni wskaźnik przeżywalności firm w Polsce wynosi 52,3%, co jest poniżej średniej unijnej (57,4%) w latach 2014-2018. Szczególnie trudności napotykają mikrofirmy, w porównaniu do większych firm.¹⁵ W ich przypadku, tj. najmniejszych przedsiębiorców, którzy osiągają najniższe dochody wprowadzenie dobrowolnych składek na ZUS mogłoby pozytywnie wpłynąć na wskaźnik przeżywalności ich działalności.

Ekspertki Polskiego Instytutu Ekonomicznego podkreślają, że obecny system podatkowy dla jednoosobowych działalności gospodarczych sprzyja ich zakładaniu, ale nie wspiera efektywnie rozwoju i skalowania firm¹⁶. Mierząc aktywność gospodarczą w Polsce poziomem rejestracji nowych firm wydaje się pozostawać ona, mniej więcej, na tym samym poziomie co rok temu, a nawet rosnąć. Według Głównego

¹⁴ S. Gechert, P. Heimberger (2022), *Do corporate tax cuts boost economic growth?*, European Economic Review, vol. 147.

¹⁵ Ł. Błoński (2021), *Pułapka małej skali. O produktywności polskich firm*, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/08/PIE-Raport_Produktywnosc_polskich_firm.pdf.

¹⁶ Tamże.

Urzędu Statystycznego w II kwartale 2024 roku zarejestrowano 87 642 nowych firm, jedynie 1 procent mniej niż w II kwartale 2023 roku¹⁷.

Podsumowując, w danych makroekonomicznych dotyczących rynku pracy, zakładania i likwidowania działalności gospodarczych nie widać negatywnych efektów, które mogłyby zostać zneutralizowane przez proponowane w projekcie ustawy rozwiązania. Badania naukowe pokazują również złożony i wielokanałowy wpływ obciążeń sektora przedsiębiorstw na wzrost gospodarczy.

Jednakże w badaniach ankietowych, a konkretnie w Miesięcznym Indeksie Koniunktury, cyklicznym badaniu prowadzonym wśród polskich przedsiębiorców przez PIE, wskazano, że to koszty pracownicze (67%) stanowią największą przeszkodę dla firm. Ceny energii również są kluczowym czynnikiem (52%), co może odzwierciedlać wzrost kosztów utrzymania oraz wpływ zmienności cen na rynkach globalnych. Niepewność sytuacji gospodarczej (51%) oraz niedostępność pracowników (45%) to kolejne istotne bariery, które pokazują, jak zmienna sytuacja ekonomiczna i demograficzna wpływa na operacje biznesowe. Rozbieżność między poszczególnymi barierami pokazuje, że problemy, przed którymi stoją przedsiębiorstwa, są zróżnicowane i niejednorodne. Wymaga to holistycznego podejścia w analizie i rozwiązywaniu tych kwestii, uwzględniającego zarówno makroekonomiczne, jak i mikroekonomiczne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw¹⁸.

Z jednej strony dla pewnej części mikroprzedsiębiorców wysokie koszty pracy mogą stanowić istotną barierę wpływającą na odsetek przeżywających firm, to z drugiej strony według danych GUS pracujący na własny rachunek w 2023 roku, już po opłaceniu składek i podatków, notowali dochody wyższe średnio o ok. 24 proc. w stosunku do średniej wartości krajowej¹⁹.

Podsumowując, wprowadzenie proponowanych przez wnioskodawców dobrowolnych składek na ubezpieczenie społeczne nie gwarantuje pozytywnego wpływu na gospodarkę, a badania wskazują, że choć koszty pracownicze stanowią istotną barierę, to inne czynniki, takie jak ceny energii i niepewność gospodarcza, mają

¹⁷ GUS (2024), *Rejestracje i upadłości przedsiębiorstw w II kwartale 2024 roku*, <https://polskieradio24.pl/artykul/3413406,mniej-nowych-firm-ale-tez-mniej-upadajacych-nowe-dane-gus>.

¹⁸ K. Dębowska i in. (2024), *Miesięczny Indeks Koniunktury. Wrzesień 2024*, <https://pie.net.pl/mik-we-wrzesniu-koniunktura-bez-zmian-ale-wiecej- optymizmu-wsrod-przedsiębiorcow>.

¹⁹ GUS (2024), *Sytuacja gospodarstw domowych w 2023 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2023-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,23.html>.

równie silny wpływ na kondycję przedsiębiorstw. W literaturze przedmiotu można także odnaleźć argumenty wskazujące, że stosowanie ulg w składkach na ZUS dla przedsiębiorców i obserwowane w ostatnich latach ich rozszerzenie²⁰ może rodzić skutki uboczne m.in.²¹:

- stanowić zachętę do odejścia od wyżej oskładkowanych umów o pracę na rzecz jednoosobowej działalności – w rezultacie można oczekiwać nasilenia zjawiska fikcyjnego samozatrudnienia;
- w wyniku rozszerzenia ulg w oskładkowaniu działalności gospodarczej zwiększa się liczba osób, które prowadzą bądź prowadziły w przeszłości działalność gospodarczą, a które nie zgromadzą odpowiednio wysokiego kapitału na indywidualnym koncie i subconcie w ZUS, by otrzymać emeryturę w zagwarantowanym ustawowo minimalnym wymiarze.

Powyższe negatywne skutki mogą nasilić się wraz z wprowadzeniem zasady, iż składki na ubezpieczenia społeczne dla przedsiębiorców byłyby dobrowolne bez żadnych ograniczeń oraz przy utrzymaniu zasady, że państwo gwarantuje minimalną wysokość emerytury dla osób, które posiadają odpowiedni staż pracy (minimum 20-letni okres składowy i nieskładkowy dla kobiet i 25-letni dla mężczyzn)²². Wysokość składek, którą już obecnie płacą przedsiębiorcy, powoduje, że znaczny odsetek przedsiębiorców po osiągnięciu wieku emerytalnego będzie mógł liczyć tylko na emeryturę minimalną. Po przyjęciu proponowanych rozwiązań i osiągnięciu minimalnego stażu pracy zniknie bodziec ekonomiczny do dalszego odprowadzania składek. Z ich punktu widzenia racjonalną decyzją ekonomiczną będzie wówczas zaprzestanie dalszego odprowadzania składek, nawet gdyby sytuacja finansowa przedsiębiorcy była bardzo dobra.

²⁰ M.in. działalność nieewidencjonowana, ulga na start, preferencyjne składki, mały ZUS+ zob. https://www.zus.pl/documents/10182/167561/Ulotka_Masz+Wyb%C3%B3r.pdf/4db53585-b88d-7cea-11f3-674517bc4b7d [dostęp: 19 września 2024 r.].

²¹ J. Cieślak, *Samozatrudnienie w Polsce na tle tendencji ogólnoswiatowych: wyzwania w sferze polityki wspierania przedsiębiorczości i zabezpieczenia emerytalnego przedsiębiorców* [w:] *Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce* (red. A. Grycuk, P. Russel), „Studia BAS” nr 2(58) 2019.

²² Okresy nieskładkowe nie mogą stanowić więcej niż 1/3 łącznego stażu pracy.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt ustawy przewiduje nałożenie na przedsiębiorców obowiązku złożenia oświadczenia w sprawie chęci kontynuacji podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu, chorobowemu oraz wypadkowemu.

IX. Wpływ na rynek pracy

Zgodnie z danymi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej sytuacja na polskim rynku pracy jest stabilna. W sierpniu 2024 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 5%, co jest jednym z najniższych poziomów od 34 lat. Polska zajmuje również drugie miejsce w Unii Europejskiej pod względem najniższej stopy bezrobocia liczonej zgodnie z metodologią Eurostatu (2,9% w lipcu 2024 r.)²³.

Jednak wprowadzenie różnic w obciążeniach składkowych między przedsiębiorcami a innymi osobami świadczącymi pracę może zaburzyć istniejące bodźce dotyczące wyboru formy zatrudnienia na rynku pracy, który obecnie znajduje się w dość dobrej kondycji. Już w 2020 roku ekonomiści Polskiego Instytutu Ekonomicznego wskazali, że liczba osób samozatrudnionych wzrosła w wyniku pandemii COVID-19. Powodem tego wzrostu miałyby być potrzeba obniżenia kosztów zatrudnienia, przez co wielu pracowników zostało zachęconych do wyboru samozatrudnienia jako formy pracy, co pozwalało na zmniejszenie obciążeń składkowych i podatkowych w porównaniu do umowy o pracę.

Proponowana zmiana może prowadzić do wzrostu liczby osób przechodzących z umów o pracę na samozatrudnienie w celu obniżenia swoich obciążeń składkowych, zwłaszcza że już dziś przedsiębiorcy mogą korzystać z szeregu ulg (np. Ulga na start, preferencyjne składki ZUS czy mały ZUS plus). Taki trend mógłby doprowadzić do migracji osób zatrudnionych na etacie w kierunku samozatrudnienia.

Warto dodać, że Polska znajduje się na w pierwszej dziesiątce państw z najwyższym wskaźnikiem samozatrudnienia w uwzględnianych przez OECD statystykach (20 proc.).²⁴ Z kolei fikcyjne samozatrudnienie jest w Polsce, według PIE, zauważalnym zjawiskiem: w ostatnich latach liczba osób fikcyjnie samozatrudnionych wahała się w przedziale 130-180 tys.²⁵

²³ Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teilm020/default/table?lang=en>.

²⁴ OECD, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/self-employment-rate.html>.

²⁵ Tygodnik Gospodarczy PIE (2021), *W koronakryzysie fikcyjne samozatrudnienie coraz bardziej powszechną formą zatrudniania pracowników*, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/04/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_14-2021.pdf.

Podsumowując, zmiany w obciążeniach składkowych mogą skłonić więcej osób do wyboru np. samozatrudnienia jako formy zatrudnienia w celu optymalizacji podatkowo-składkowej. W Polsce samozatrudnienie jest już relatywnie bardzo popularne, a różnice w obciążeniach między przedsiębiorcami a pracownikami mogą wzmocnić ten trend.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Wprowadzenie dobrowolnych składek na ubezpieczenie społeczne dla przedsiębiorców zakłada, że są oni w stanie zaplanować swoją przyszłość finansową i zabezpieczyć swój dobrobyt finansowy w horyzoncie kilkudziesięciu lat. Jednak badania z zakresu ekonomii behawioralnej pokazują, że mimo deklarowanej chęci oszczędzania na emeryturę, wiele osób nie podejmuje optymalnych decyzji finansowych. Ich podejmowanie wymaga dużego wysiłku poznawczego i organizacyjnego (tzw. tax effort i time effort). Z kolei ludzie mają tendencje do unikania wysiłku, w szczególności w przypadku decyzji wymagających dużego zaangażowania w zrozumienie niejasnych i złożonych informacji (ang. ambiguity aversion), więc mogą zwlekać z podejmowaniem tej decyzji, co prowadzi do nieoptymalnych rezultatów finansowych.²⁶

Badania z zakresu stosowanych nauk behawioralnych pokazują również, że ludzie mają tendencję do unikania kosztów (zgodnie z teorią perspektywy koszty są bardziej dotkliwe, niż osiągnęte korzyści w tej samej wysokości), dlatego też mogą w ogóle zrezygnować z decyzji o zabezpieczeniu ryzyk socjalnych i swojego przyszłego świadczenia emerytalnego, ponieważ nie chcą zrezygnować z części swojego bieżącego dochodu²⁷. Widać to w danych dotyczących oszczędności emerytalnych pracowników w USA, którzy w 2021 roku dysponowali średnim oszczędzonym kapitałem w wysokości ok. 76 tys. USD, a 64 proc. z nich przyznawało, że nie udało im się oszczędzić tyle, ile zakładali.²⁸

Na ten negatywnych efekt – oprócz czynników makroekonomicznych – nakłada się również rezultat błędu terażniejszości (ang. present bias).²⁹ Ludzie często preferują

²⁶ M. Knoll (2010), *The Role of Behavioral Economics and Behavioral Decision Making in Americans' Retirement Savings Decisions*, Social Security Bulletin, vol. 70, no. 4.

²⁷ D. Kahneman, A. Tversky (1979), *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, *Econometrica*, 47 (2), s. 263–291.

²⁸ Eric J. Johnson (2021), *The Elements of Choice*, Riverhead Books.

²⁹ T. O'Donoghue, M. Rabin (1999), *Doing it Now or Later*, *American Economic Review*, 89(1), s. 103–124; G. Goda i in. (2015), *The Role of Time Preferences and Exponential-Growth Bias in Retirement Savings*, NBER Working Paper 21482.

natychmiastowe gratyfikacje nad korzyściami długoterminowymi, co prowadzi do zaniedbywania oszczędności emerytalnych. Badania wskazują również na systematycznie pojawiający się nadmierny optymizm co do przyszłych dochodów (ang. optimism bias).³⁰ Optymizm ten może skłaniać ludzi do odkładania oszczędzania na później i przekonania, że w przyszłości będą zarabiać więcej i pracować dłużej. Wszystkie te czynniki przyczyniają się do niewystarczających oszczędności emerytalnych i mogą prowadzić do problemów finansowych w przyszłości. Tym samym proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie dobrowolności opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przenosi ryzyko decyzji tej grupy osób na całe społeczeństwo, które ostatecznie będzie musiało ponosić koszty wsparcia tych osób przez system pomocy społecznej.

Należy również rozważyć społeczne konsekwencje takiego rozwiązania. Możliwość wyboru przez przedsiębiorców, czy płacić składki, może prowadzić do poczucia niesprawiedliwości społecznej z powodu nierównego traktowania różnych grup. Osoby zobowiązane do udziału w systemie ubezpieczeń społecznych mogą postrzegać tę sytuację jako niesprawiedliwą, co może wywołać napięcia społeczne i podważać zaufanie do systemu ubezpieczeń społecznych, opierającego się na zasadzie powszechności. Taka sytuacja będzie wpływała również na moralność podatkową obywateli, czyli na to, w jakim stopniu uważają oni płacenie podatków za etyczny obowiązek wobec społeczeństwa. Jej poziom jest kształtowany m. in. przez poczucie sprawiedliwości systemu podatkowego oraz postrzeganą uczciwość w jego egzekwowaniu.³¹ Wysoki poziom moralności podatkowej występuje tam, gdzie obywatele wierzą, że system podatkowy jest transparentny, sprawiedliwy i że środki są wykorzystywane na rzecz dobra wspólnego, co wzmacnia gotowość do dobrowolnego wywiązywania się z obowiązków podatkowych.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2025 r.

³⁰ Ž. Vižintin (2021), *Optimism is Good for Many Things, Not Pension Saving*, TDL. The Decision Lab.

³¹ OECD (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

Autorzy:

dr hab. Magdalena Szczepańska (pkt II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

(pkt I, IV, VI, VII, IX, X)
dr Piotr Russel
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Radosław Zyzik
Instytut Nauk o Polityce i Administracji
Uniwersytet Ignatianum w Krakowie

Kaja Krawczyk, Łukasz Żołądek (pkt III)
specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Piotr Chybalski