

Warszawa, 20.12.2022 r.

## **Dobrowolność podlegania ubezpieczeniom społecznym jako przeciwdziałanie rozwijaniu się działalności gospodarczej w szarej strefie**

Wprowadzenie dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, wypadkowego, składek na Fundusz Pracy i daniny solidarnościowej ma na celu również ograniczenie szarej strefy – w szczególności działalności nieformalnej.

Szarą strefą Bank Gospodarstwa Krajowego nazywa nieujawnianie źródeł dochodów, które obejmują m.in. środki pochodzące z nieoficjalnych transakcji oraz dochody wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej bez zgłoszenia lub zezwolenia, a więc dochody nieopodatkowane, pozostające poza kontrolą fiskalną państwa.

Nieformalna działalność gospodarcza jako jeden z elementów szarej strefy gospodarczej, podejmowana jest głównie przez osoby fizyczne świadczące odpłatnie usługi na rzecz innych osób, czasem także na rzecz przedsiębiorstw, jednak najczęściej robią to one w sposób nieoficjalny – faktycznie prowadzą działalność gospodarczą, która nie mieści się w definicji działalności nierejestrowanej zdefiniowanej w art. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców<sup>1</sup>.

Z badań przeprowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2015–2018 wynosił średnio 12,8 procent. Najmniejszym udziałem szara strefa odznaczała się w 2018 roku – było to 12,0 procent, a największym w 2015 roku – 13,5 procent.

Natomiast według szacunków przeprowadzonych przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych<sup>2</sup>, od 2020 roku rozmiary szarej strefy, wyznaczonej zgodnie z metodologią stosowaną przez GUS, zaczęły znowu rosnąć i prognozuje się, że w roku 2022 udział szarej strefy wyniesie 12,8 procent.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

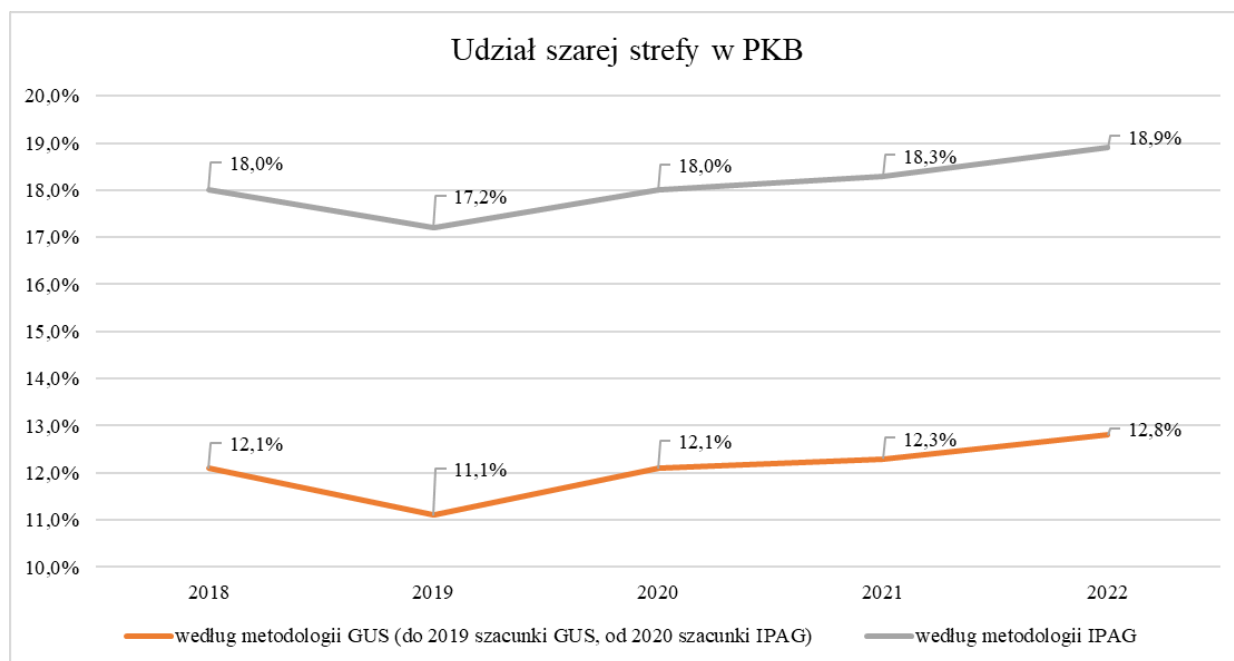
<sup>2</sup> Jacek Fundowicz, Krzysztof Łapiński, Bohdan Wyżnikiewicz, Dorota Wyżnikiewicz, Raport *SZARA STREFA 2022*, Warszawa, Marzec 2022, [https://polskabezgotowkowa.pl/sites/all/themes/awesomeit/files/dane/IPAG\\_Szara\\_Strefa\\_2022.pdf](https://polskabezgotowkowa.pl/sites/all/themes/awesomeit/files/dane/IPAG_Szara_Strefa_2022.pdf), dostęp 20.12.2022 r.

Dr n. pr. Marek Woch

Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy Dobrowolny ZUS dla Przedsiębiorców w Polsce

Zarazem eksperci IPAG wskazują, że metodologia szacowania udziału szarej strefy, przyjęta przez GUS, nie uwzględnia w dostatecznym stopniu niektórych sektorów polskiej gospodarki, w związku z czym rzeczywista wysokość udziału szarej strefy byłaby jeszcze wyższa – w roku 2018 miałyby wynieść 18,0 procent, a w roku 2022 byłoby to już 18,9 procent.

Wykres 1.



Opracowanie własne na podstawie danych z raportu IPAG.

Główne przyczyny powstawania szarej strefy to nadmiar regulacji oraz wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Najistotniejsze z punktu widzenia przedsiębiorców są oczywiście koszty wynikające z wysokich obciążeń podatkowych i ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, ale istotna jest także wysokość innych opłat związanych z prowadzeniem działalności – zarówno różnego rodzaju obowiązkowych opłat administracyjnych, jak i kosztów wynikających z innych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców (np. nadmierna sprawozdawczość). Inna bardzo ważna kategoria kosztów związana jest z zatrudnianiem pracowników – chodzi przede wszystkim o parapodatkowe obciążenia płac (składki na ubezpieczenia społeczne), a także o wysokość ustawowej płacy minimalnej. Im wyższe są wskazane powyżej koszty prowadzenia legalnej działalności, tym większa skłonność przedsiębiorców do przenoszenia działalności w szarą strefę.

Dr n. pr. Marek Woch  
Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu ustawy Dobrowolny ZUS dla Przedsiębiorców w Polsce

Tabela 1.

PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIE W III KWARTALE 2022		6480,67			
PRACOWNIK			PRACODAWCA		
SKŁADKI	% SKŁADKI	3010 BRUTTO	SKŁADKI	% SKŁADKI	PRACODAWCA
emer.	9,76%	632,51	emer.	9,76%	632,51
rent.	1,50%	97,21	rent.	6,50%	421,24
chor.	2,45%	158,78	wypadkowe	1,67%	108,23
suma skł.pracownik (13,71%)		888,5	FP	2,45%	158,78
podst. zdrow.		5 592,17	FGŚP	0,10%	6,48
kup		250	suma składek pracodawca		1327,24
podst.opod.		5 342,00	<b>cały koszt wynagrodzenia</b>		<b>7 807,91</b>
% podatku	12%	341,04			
podatek naliczony		0			
zdrowo.wyliczenie	9%	503,3			
ulga		300			
pdof US		341			
<b>netto</b>		<b>4 747,87</b>			

Tabela 2.

WYNAGRODZENIE MINIMALNE					
PRACOWNIK			PRACODAWCA		
SKŁADKI	% SKŁADKI	3010 BRUTTO	SKŁADKI	% SKŁADKI	PRACODAWCA
emer.	9,76%	293,78	emer.	9,76%	293,78
rent.	1,50%	45,15	rent.	6,50%	195,65
chor.	2,45%	73,75	wypadkowe	1,67%	50,27
suma skł.pracownik (13,71%)		412,68	FP	2,45%	73,75
podst. zdrow.		2 597,32	FGŚP	0,10%	3,01
kup		250	suma składek pracodawca		616,46
podst.opod.		2 347,00	<b>cały koszt wynagrodzenia</b>		<b>3 626,46</b>
% podatku	12%	0			
podatek naliczony		0			
zdrowo.wyliczenie	9%	233,76			
ulga		300			
pdof US		0			
<b>netto</b>		<b>2 363,56</b>			

Opracowanie własne pokazujące wszystkie składowe kosztów po stronie pracodawcy. Tabela 1 dotyczy przeciętnego wynagrodzenia w III kwartale 2022 r. Tabela 2 dotyczy minimalnego wynagrodzenia.

Niezależnie od przyczyn pojawiania się kryzysów gospodarczych, pogorszenie się koniunktury gospodarczej stanowi zazwyczaj czynnik sprzyjający rozrostowi szarej strefy. Ostatnim takim wydarzeniem jest cały czas trwający (z różnym nasileniem w zależności od branży) kryzys wywołany pandemią koronawirusa. Wpływ epidemii na szarą strefę jest już przedmiotem badań bazujących jednak przede wszystkim na danych sprzed pandemii koronawirusa. W jednym z nich oszacowano, że 10% wzrost intensywności epidemii odpowiada zwiększeniu szarej strefy o 2,1%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2020/21, RAPORT POWSTAŁ W WYNIKU POROZUMIENIA RAMOWEGO Z: Ministerstwem Rozwoju w szczególności w zakresie ograniczenia emisji zanieczyszczeń i poprawy jakości powietrza oraz realizacji SDGs. Ministerstwem Finansów i Krajową Administracją Skarbową, w szczególności w zakresie przeciwdziałania zjawisku szarej strefie w gospodarce, w tym w gospodarce odpadowej.

Najistotniejszym negatywnym aspektem występowania szarej strefy jest zakłócenie mechanizmów konkurencyjnych w gospodarce. Firmy działające w szarej strefie stają się bowiem często bardziej konkurencyjne od firm działających w pełni legalnie. Szara strefa oznacza unikanie opodatkowania (zarówno podatkami pośrednimi, bezpośrednimi oraz daninami publicznymi), a to z kolei umożliwia nieuczciwym przedsiębiorcom oferowanie swoim klientom towarów i usług po niższych cenach.

Dlatego Projektodawcy wskazują, że przedmiotowe propozycje regulacji mają na celu zmniejszenie zjawiska szarej strefy oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Zmniejszanie szarej strefy w gospodarce nastąpi poprzez zmniejszenie obciążeń publicznoprawnych dla prowadzących działalność gospodarczą i stanowić będzie zachętę do prowadzenia działalności gospodarczej rejestrowanej, co także wpłynie na warunki konkurencyjności pomiędzy podmiotami działającymi w sposób jawny i niejawnym, zrównując ich pozycję. Projektodawcy wskazują, że również wyjście z szarej strefy może pozytywnie wpłynąć na dochody budżetu, które mogą zrównoważyć ubytki związane ze zwiększeniem dotacji do FUS.

Jednocześnie wprowadzenie dobrowolnych ubezpieczeń społecznych może pozwolić wzmocnić potencjał przedsiębiorców oraz pozwolić na szybsze nadrobienie strat wywołanych sytuacją pandemiczną – ograniczenia działalności wywołane kolejnymi lockdownami, zmniejszenie popytu na pewne dobra i usługi, przerwanie łańcuchów dostaw, przejście na świadczenie usług w trybie on-line powodowały znaczne koszty po stronie przedsiębiorców, zaś najbardziej dotykały mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

W związku z powyższym może dochodzić do zawieszania i likwidowania działalności gospodarczej i wykonywanie jej w szarej strefie. Proponowane rozwiązania mają zapobiegać takiemu zjawisku.