Warszawa, dnia 15 grudnia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ

FN6.700.7.2020

Pan Senator
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na pismo z 2 grudnia br. sygn. BPS.DKS.KU.0401.51.2020, w sprawie inicjatywy ustawodawczej Komisji Ustawodawczej Senatu RP dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk senacki nr 271), uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska.

I Propozycje zmian w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1342)

W art. 1 projektu ustawy proponuje się wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, zwanej dalej „ustawą o PPK" polegających na odsunięciu w czasie do 1 stycznia 2022 r. wdrożenia pracowniczych planów kapitałowych (PPK) w etapach II, III i IV.

Program Pracowniczych Planów Kapitałowych stanowi kluczowy element systemu dodatkowego zabezpieczenia finansowego Polaków w okresie po zakończeniu przez nich aktywności zawodowej. PPK tworzy nowe możliwości gromadzenia środków poprzez ich powiązanie z pracą. Poszerzenie systemu długoterminowego oszczędzania o to nowe rozwiązanie zostało oparte na doświadczeniach wielu krajów, w których funkcjonują podobne programy pracownicze, m.in. Wielkiej Brytanii.

Wpłaty na rachunek PPK pochodzą z trzech źródeł: od pracodawcy, pracownika i państwa. Pracodawca i pracownik przekazują do PPK wpłaty podstawowe. Ponadto zarówno pracodawca, jak i pracownik mogą zadeklarować przekazywanie dobrowolnych wpłat dodatkowych. Wysokość wpłat jest naliczana procentowo od wynagrodzenia pracownika. Państwo dodaje do tej puli określone kwoty – niezależne od wysokości dochodów pracownika. Oszczędzający przez co najmniej 3 miesiące otrzymuje od państwa jednorazowo 250 zł wpłaty powitalnej. Następnie zaś co roku, po spełnieniu określonych warunków, państwo zasila konto pracownika kwotą 240 zł dopłaty rocznej.

PPK z założenia mają wymiar powszechny – w świetle obowiązujących przepisów do połowy 2021 r. obejmą, co do zasady, wszystkie podmioty zatrudniające i wszystkie osoby zatrudnione, zarówno należące do sektora prywatnego, jak i publicznego. System jest wdrażany w przedsiębiorstwach etapami, począwszy od 1 lipca 2019 r. – w zależności od wielkości przedsiębiorstwa zatrudniającego danego pracownika. Zatrudniający są obejmowani PPK stopniowo:

- od 1 lipca 2019 r. – firmy zatrudniające co najmniej 250 osób,
- od 1 stycznia 2020 r. – firmy zatrudniające co najmniej 50 osób,
- od 1 lipca 2020 r. – firmy zatrudniające co najmniej 20 osób,
- od 1 stycznia 2021 r. – pozostałe podmioty oraz jednostki należące do sektora finansów publicznych (niezależnie od tego, ile osób zatrudniają).

Łącznie w okresie od 1 lipca 2019 r. do maja 2021 r. PPK zostaną utworzone u ponad 913 tys. pracodawców i obejmą ponad 12 mln osób zatrudnionych. Poziom oszczędności Polaków w PPK systematycznie rośnie. Zgodnie z danymi Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na 30 września 2020 aktywa zgromadzone w PPK wyniosły ponad 1,976 mld zł (https://www.knf.gov.pl/?articleId=71153&p_id=18).

Podmioty zatrudniające z I etapu wdrażania PPK miały obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK do 12 listopada 2019 r. Z kolei 10 listopada 2020 r. zakończony został II i III etap wdrażania PPK. Tego dnia upłynął bowiem termin na zawarcie umów o prowadzenie PPK dla podmiotów zatrudniających z II i III etapu. Wobec powyższego propozycje zawarte w druku nr 271 w zakresie art. 134a ustawy o PPK uznać należy za bezprzedmiotowe.

Ostatni etap wdrożenia PPK zaplanowany został na I połowę 2021 r. Od 1 stycznia 2021 r. PPK będą tworzone przez małych pracodawców, tzn. tych, którzy na 31 grudnia 2019 r. zatrudniali mniej niż 20 osób oraz przez pracodawców tzw. sektora publicznego. W ramach IV etapu PPK obejmie ponad 830 tys. pracodawców i ok. 5,7 mln pracujących. Pracodawcy, którzy zostaną objęci ustawą o PPK w 2021 r., aktywnie przygotowują się już do jego wdrożenia.
System PPK jest już zatem w pełni ukształtowany i funkcjonuje w praktyce. Przesunięcie terminów na wdrożenie PPK u pracodawców z IV etapu wdrożenia oraz w jednostkach sektora finansów publicznych spowoduje postawienie pracowników tych podmiotów w niekorzystnej sytuacji w stosunku do osób zatrudnionych u pracodawców wcześniej objętych programem PPK. Takie zróżnicowanie prowadzić może w konsekwencji do niekorzystnego dla pracowników ograniczenia możliwości skorzystania z uprawnień, jakie daje uczestnictwo w PPK. Pracownicy nabyli już prawo do udziału w tym systemie w określonym terminie. Istotne są tu także limity wiekowe – do PPK mogą przystąpić (na swój wniosek) pracownicy, którzy ukończyli 55. rok życia i nie ukończyli 70. roku życia. Przesunięcie w czasie oznacza krótszy okres budowania kapitału (potencjalnie mniej środków zgromadzonych w PPK). Wymaga podkreślenia, że dzięki PPK pracownicy zyskają dodatkowe oszczędności do wykorzystania po ukończeniu 60. roku życia, które mogą stanowić znaczące uzupełnienie (zwłaszcza przy długoletnim oszczędzaniu) otrzymywanego świadczenia np. z ZUS. W tym względzie należy podnieść, iż aktualna sytuacja

społeczno-gospodarcza związana z epidemią COVID-19 pokazała, jak istotne są prywatne indywidualne oszczędności. Co więcej, w ostatnim czasie dostrzegalny jest wzrost zainteresowania produktami oszczędnościowymi.

Należy także zwrócić uwagę, że – pomimo sytuacji epidemicznej – wykorzystywane aktualnie w bieżącej pracy, zarówno w sektorze prywatnym, jak i w sektorze publicznym, rozwiązania informatyczne pozwalają na skuteczne prowadzenie niezbędnych do wdrożenia PPK szkoleń zarówno pracowników, jak też pracodawców, w formie zdalnej. PFR Portal PPK Sp. z o.o., jako podmiot ustawowo powołany do upowszechniania wiedzy o PPK, również online aktywnie wspiera pracodawców we wdrożeniu PPK, dysponuje bogatą ofertą bezpłatnych szkoleń oraz na bieżąco prowadzi szkolenia zarówno dla pracodawców, jak i pracowników, w tym zarówno szkolenia otwarte, jak i dedykowane konkretnym pracodawcom zgodnie z zapotrzebowaniem. Nie ma również przeszkód, aby wyłonienie reprezentacji pracowników na potrzeby wyboru instytucji finansowej odbyło się w formie zdalnej, nie jest wymagane osobiste spotkanie z pracownikami, czy ich przedstawicielami. Skuteczny wybór instytucji finansowej również może odbyć się formie on-line.

Należy również zauważyć, że ustawa o PPK zawiera mechanizmy umożliwiające niefinansowanie wpłat do PPK w trudnych ekonomicznie okresach. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 4 pkt 1 ustawy o PPK, w okresie przestoju ekonomicznego oraz w okresie obniżonego wymiaru czasu pracy, o których mowa w ustawie z 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy, podmiot zatrudniający i uczestnik PPK nie finansują wpłaty podstawowej ani wpłaty dodatkowej. Nie ma przy tym znaczenia, za jaki okres to wynagrodzenie przysługuje, ani też czy przestój ekonomiczny lub obniżony wymiar czasu pracy obejmuje cały miesiąc kalendarzowy. Zwolnienie z finansowania wpłat do PPK obejmuje - w pełnej wysokości - wpłaty obliczane od wynagrodzenia wypłaconego w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy. Wpłaty do PPK nie są finansowane tylko w stosunku do uczestników PPK objętych przestojem ekonomicznym oraz obniżonym wymiarem czasu pracy. Wpłaty do PPK nie są finansowane również wtedy, gdy przestój ekonomiczny albo obniżony wymiar czasu pracy został wprowadzony zgodnie z przepisami ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 568). Rozwiązanie to pozostaje więc w ścisłym związku z realną sytuacją finansową przedsiębiorcy i ewentualnym wpływem na nie epidemii Covid-19.

Istotnym elementem programu Pracowniczych Planów Kapitałowych w Polsce jest budowanie świadomości finansowej Polaków, a także ich zaufania do stabilnego, przewidywalnego, długoterminowego oszczędzania. Dlatego przyjąć należy, że wprowadzanie *ad hoc* zmian ustawowych jednoznacznie niekorzystnych dla uczestników PPK skutkowałoby podważaniem zaufania do całego systemu PPK oraz stanowiłoby zaprzeczenie idei stabilności systemu długoterminowego oszczędzania.

Biorąc to pod uwagę, propozycje zawarte w art. 1 projektowanej ustawy ocenić należy negatywnie.

II Propozycje zmian w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.) w zakresie dodawanego art. 4fa

Celem art. 2 pkt 2 projektu ustawy jest, aby za okres niezdolności pracownika do pracy z powodu COVID-19 lub za okres niemożności wykonywania pracy wskutek poddania się obowiązkowi kwarantanny z powodu COVID-19 ubezpieczonemu przysługiwał zasiłek chorobowy począwszy od pierwszego dnia tej niezdolności albo niemożności. Miesięczny zasiłek chorobowy ma wynosić 100% podstawy wymiaru zasiłku. Jak podano w uzasadnieniu podniesienie wymiaru zasiłku z 80% do 100% wynagrodzenia ma na celu zniechęcenie pracowników do ukrywania przez nich objawów zakażenia w celu uniknięcia hospitalizacji albo przymusowej kwarantanny, wyłącznie ze względów ekonomicznych.
Propozycja dodawanego przepisu art. 4fa oznacza, że w czasie pandemii ciężar wypłaty zasiłku chorobowego ma spoczywać na ZUS od pierwszego dnia niezdolności do pracy albo pierwszego dnia niemożności jej wykonywania, a nie na pracodawcach.
Należy jednak wskazać, że w związku z pandemią system ubezpieczeń społecznych ponosi dodatkowe koszty w formie wypłaty zwiększonej liczby i kwot zasiłków chorobowych wypłacanych od 34 dnia niezdolności do pracy (lub od 15 dnia dla osób starszych powyżej 50 r.ż.), podniesienia wymiaru zasiłku do 100% podstawy wymiaru ale dla osób pracujących na tzw. pierwszej linii walki z Covid, zwiększonych wypłat dodatkowych zasiłków opiekuńczych z powodu zamknięcia żłobków i przedszkoli. System ubezpieczeń społecznych utracił także znaczne dochody ze składek w związku ze zwolnieniem płatników z opłacania składek do ZUS. Propozycja finansowania przez system ubezpieczeń społecznych całości świadczeń chorobowych z powodu Covid i to zwiększonych z 80% do 100% podstawy wymiaru wydaje się propozycją zbyt daleko idącą.

III Propozycje zmian w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w zakresie art. 108b ustawy z dnia 11 marca 2004 *o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.)

W art. 2 pkt 3 projektu ustawy proponuje się zmiany w zakresie art. 108b ustawy z dnia 11 marca 2004 o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o VAT", odnoszące się do następujących kwestii:

- skrócenia terminu do 14 dni roboczych na wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia w zakresie zgody na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT (art. 108b ust. 3 ustawy o VAT),

- dopuszczeniu możliwości wyrażenia zgody na przekazanie środków w okolicznościach opisanych w art. 108b ust. 5 pkt 1 ustawy o VAT, tj. w razie posiadania przez podatnika zaległości z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem bankowym" jeżeli zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, oraz
- wyłączenia stosowania art. 108b ust. 5 pkt 2 ustawy o VAT, stanowiącego, że naczelnik urzędu skarbowego odmawia w drodze decyzji, wydania zgody na przekazanie środków zgromadzonych na rachunku VAT w przypadku gdy zachodzi uzasadniona obawa, że:
    a) zobowiązanie podatkowe z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a Prawa bankowego, nie zostanie wykonane, w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań podatkowych lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję zobowiązań podatkowych,
    b) wystąpi zaległość podatkowa z tytułu podatków i należności, o których mowa w art. 62b ust. 2 pkt 2 lit. a Prawa bankowego, lub zostanie ustalone dodatkowe zobowiązanie podatkowe.

Proponowane zmiany dotyczyłyby okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii oraz w okresie do 90. dnia następującego po odwołaniu tego ze stanów, który obowiązywał jako ostatni.

Wprowadzenie terminu 14 dni roboczych na wydanie przez naczelnika urzędu skarbowego postanowienia – zgody na przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT na wskazany przez niego rachunek bankowy albo rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony ten rachunek VAT, od dnia otrzymania od podatnika wniosku, nie znajduje uzasadnienia.

Obecnie termin na rozpatrzenie wniosku o wydanie zgody na uwolnienie środków z rachunku VAT wynosi 60 dni. Należy jednak zaznaczyć, że jest to termin maksymalny. Organy podatkowe z reguły rozpatrują takie wnioski w znacznie krótszym terminie. Obecnie średni czas obsługi wniosku VAT-RV wynosi 17 dni. Organy podatkowe, mając na uwadze trudny czas w jakim znalazły się przedsiębiorstwa, działają bardzo sprawnie i skracają czas swoich działań do absolutnego minimum, tak aby podatnicy szybko otrzymali środki zgromadzone na rachunku VAT.

Należy mieć jednakże na uwadze, że w niektórych przypadkach rozpatrzenie wniosku może wymagać dłuższych działań. Naczelnik urzędu skarbowego przed wydaniem postanowienia o uwolnieniu środków dokonuje weryfikacji co do zasadności wniosku.

Tak drastyczne skrócenie okresu na rozpatrzenie przez naczelnika urzędu skarbowego wniosku mogłoby w praktyce prowadzić do automatycznego odblokowania środków na rachunku VAT. W tak krótkim terminie nie zawsze jest możliwe zweryfikowanie poprawności złożonego wniosku

ani też sprawdzenie, czy podatnik spełnia warunki do uwolnienia (brak zaległości). Nawet jeżeli przyjąć, że zaległości powstałe wskutek epidemii nie byłyby brane pod uwagę (co wynika z dalszej części projektu), to i tak należy zweryfikować wcześniejsze okresy. O ile sprawdzenie w zakresie PIT, CIT i VAT z uwagi na mikrorachunek nie jest długotrwałe, o tyle sprawdzenie zaległości w akcyzie i należnościach celnych może wymagać wystąpienia z zapytaniem do innych organów, na co w zasadzie nie byłoby już czasu.

Zatem tak krótki termin oznacza uwolnienie środków z rachunków VAT o masowym, niekontrolowanym charakterze, co miałoby daleko idące negatywne skutki budżetowe. Tak przeprowadzone uwolnienie tych środków doprowadziłoby do zniweczenia efektu prewencyjnego przed wyłudzeniami VAT, jaki m.in. pełni mechanizm podzielonej płatności. Przychylenie się do przedstawionej propozycji spowodowałoby, obok uwolnienia środków zgromadzonych przez niewątpliwie uczciwie działających podatników, uwolnienie również środków należących do podatników, którym z uwagi na niespełnianie przesłanek do uwolnienia środków z rachunku VAT, środki te nie powinny być uwolnione.

Należy podkreślić, że czas kryzysu i nadzwyczajnych okoliczności związanych z epidemią może potencjalnie stanowić dobry moment dla oszustów podatkowych, którzy mogą chcieć wykorzystać zaistniałą sytuację. Nie powinno się zatem rezygnować bezwarunkowo i dla wszystkich z wypracowanych narzędzi uszczelniających. Przepisy w tym zakresie muszą zatem zapewniać organom podatkowym odpowiedni czas na zbadanie wszystkich aspektów i wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości.

Z uwagi na powyższe, wprowadzenie proponowanej zmiany należy ocenić negatywnie. Mogłoby to bowiem rozszczelnić system podatku VAT i w konsekwencji spowodować ponowny wzrost luki VAT.

Ponadto, należy podkreślić, że złożenie przez podatnika wniosku do naczelnika urzędu skarbowego o przekazanie środków zgromadzonych na wskazanym przez podatnika rachunku VAT nie blokuje możliwości wykorzystywania środków zgromadzonych na rachunku VAT, do celów zgodnych z przepisami, w trakcie trwania postępowania o uwolnienie środków.

Środki zgromadzone na rachunku VAT cały czas są w obrocie, gdyż podatnik może opłacać z nich zobowiązania z tytułu faktur zakupowych, podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek akcyzowy, należności celne oraz składki na ubezpieczenie społeczne.

Ze względu na fakt, że mechanizm podzielonej płatności, zwany dalej „MPP", ma na celu zapobieganie unikaniu płacenia podatku od towarów i usług, zwiększenie pewności prowadzenia działalności gospodarczej oraz zachowanie równych zasad konkurencji zasadne jest uzależnienie udzielenia zgody na uwolnienie środków od braku zaległości podatkowych w podatkach i należnościach, które mogą być regulowane środkami zgromadzonymi na rachunku VAT oraz badanie, czy nie zachodzi uzasadniona obawa nie wykonania zobowiązania podatkowego lub wystąpienia zaległości podatkowych przez podatnika.

Należy bowiem zauważyć, że MPP to jedno z rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie nadużyciom i oszustwom podatkowym, eliminujące ryzyko znikania podatników wraz z zapłaconym im przez kontrahentów, a nieodprowadzonym podatkiem VAT.

Z uwagi na to, propozycję 14 dniowego terminu na wydanie ww. postanowienia przez naczelnika urzędu skarbowego należy ocenić negatywnie.

Dodatkowo wątpliwości budzi, jakie dowody miałby przedstawić podatnik na potwierdzenie faktu, że jego zaległości powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.
Z uwagi na fakultatywny charakter regulacji ujętej w projektowanym przepisie art. 19 pkt 2, decyzję o wyrażeniu zgody na przekazanie środków, wskazanych w art. 108b ust. 1 ustawy o VAT, ostatecznie podejmowałby naczelnik urzędu skarbowego. Takie rozwiązanie jest bardzo ocenne i będzie nakładało na podatników oraz organy podatkowe obowiązek wykazania związku przyczyno-skutkowego między powstaniem zaległości podatkowej a stanem epidemii. Prowadziłoby to do wielu wątpliwości i sporów podatkowych. Tym bardziej, że proponowany w projekcie czas na podjęcie przez naczelnika urzędu decyzji o tym czy rzeczywiście zaległości podatnika powstały w związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii wynosiłby maksymalnie 14 dni.

Zauważyć przy tym należy, że projektodawca proponując wprowadzenie takiego rozwiązania powinien również uzasadnić jego celowość. Natomiast projektodawca w uzasadnieniu jedynie lakonicznie stwierdza, że zgłasza taką propozycję, w żaden sposób jej nie uzasadnia i nie wyjaśnia, np. dlaczego istniejące zaległości, których podatnik trwale nie reguluje, nie miałyby być przeszkodą do zwolnienia środków z rachunku VAT.

W związku z powyższym wobec proponowanego rozwiązania wyrażane jest stanowisko negatywne.

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej

Piotr Nowak
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
/-podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/