



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.6.2021.ML

Warszawa, 7 kwietnia 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk nr 872).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk sejmowy nr 872)

Założenia projektu

Przedłożony projekt przewiduje czasowe (w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19) stosowanie stawki podatku VAT w wysokości 5% dla towarów i usług klasyfikowanych według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w grupowaniu Usługi związane z wyżywieniem (PKWiU 56).

Jak wskazują projektodawcy, w związku z wystąpieniem stanu epidemii wprowadzone zostały ograniczenia w zakresie funkcjonowania branży gastronomicznej, co spowodowało milionowe straty dla wielu przedsiębiorców. W ocenie projektodawców poza programami pomocowymi skierowanymi kierunkowo do konkretnych branż potrzebna jest pomoc w uproszczeniu procedur podatkowych.

Stąd też projektodawcy proponują, aby w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 stosowana była jednolita, uproszczona stawka podatku VAT wynosząca 5% dla usług związanych z wyżywieniem.

Według przedstawionych przez projektodawców informacji na objęcie gastronomii jednolitą, niską stawką VAT zdecydowało się kilka krajów Europy, w tym m.in. Niemcy (jak wynika z projektu – obniżka stawki VAT do 5 % na usługi gastronomiczne do końca 2020 r.).

W opinii projektodawców skutki projektowanej regulacji powinny pozytywnie oddziaływać na budżet państwa. Obniżenie stawki podatku zgodnie z Krzywą Laffera powinno przełożyć się na wzrost dochodów budżetu państwa. Należy mieć na uwadze, że branża gastronomiczna przeżywa olbrzymie problemy finansowe związane z brakiem możliwości funkcjonowania. Jednak przy poprawie sytuacji pandemicznej w Polsce należy spodziewać się powolnego wzrostu poziomu konsumpcji w lokalach gastronomicznych oraz zwiększonych wpływów, zarówno dla restauratorów, jak i budżetu państwa. Dodatkowa zachęta dla konsumentów w postaci mniejszych kosztów powinna skutkować zwiększonym poziomem konsumpcji. W ocenie projektodawców projekt ustawy nie generuje kosztów po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Stanowisko Rządu

Rada Ministrów negatywnie ocenia przedłożony projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 872.

Uzasadnienie

Bardzo trudna sytuacja realnego zagrożenia dla zdrowia publicznego wobec pandemii COVID-19, jak również związane z tym problemy społeczne i gospodarcze, są ogromnym wyzwaniem dla wielu branż. Podejmowanych jest zatem wiele inicjatyw mających nie tylko wzmocnić krajowy system opieki zdrowotnej i powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa, ale także mających złagodzić społeczno-gospodarcze skutki COVID-19.

Działania w tym zakresie, w tym pomoc ze strony państwa dla polskiej gospodarki, dokonywane są kompleksowo w ramach pakietu rozwiązań systemowych składających się na tzw. tarczę antykryzysową. Przepisy tarczy antykryzysowej zawierają szereg rozwiązań mających na celu złagodzenie skutków społeczno-gospodarczych pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2, w tym również nakierowanych na ochronę miejsc pracy i zapewnienie płynności finansowej pracodawców. W tym miejscu należy również zauważyć, że 19 grudnia 2020 r.¹ weszły w życie przepisy tzw. tarczy branżowej² skierowane do tych sektorów, które najbardziej dotkliwie odczuwają skutki lockdownu, w tym dla branży gastronomicznej.

Przedłożony projekt ustawy przewiduje czasowe (w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii) ujednolicenie stawki VAT na poziomie 5% dla czynności (dostawy towarów i świadczenia usług) wykonywanych w ramach szeroko pojętej gastronomii.

W tym kontekście podkreślić należy, że zgodnie z art. 41 ust. 12f ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³ działalność gastronomiczna zasadniczo jest objęta obniżoną stawką podatku VAT w wysokości 8% (zarówno przed, jak i po 1 lipca 2020 r.). Wyjątkiem są, wymienione w pkt 1 – 3 ww. przepisu, czynności związane z dostarczaniem takich produktów jak m.in. napoje alkoholowe, napoje o zawartości soku owocowego lub warzywnego mniejszej niż 20%, woda butelkowana, kawa, herbata (analogicznie jak przed 1 lipca 2020 r.), a także dania i posiłki, których składnikami są tzw. owoce morza (wyłączenie ze stawki 8% wprowadzono od 1 lipca 2020 r.).

Zatem propozycja ujednolicenia stawki VAT na poziomie 5% oznacza de facto obniżenie stawki VAT na wszystkie ww. produkty, przy czym w odniesieniu do większości dań i posiłków byłaby to obniżka o 3 pp (z 8% do 5%), dla pozostałych zaś oznaczałoby to obniżkę z 23% do 5% (na podawany w punktach gastronomicznych alkohol, niektóre napoje, wodę butelkowaną, kawę, herbatę, a także dania i posiłki, których składnikami są tzw. owoce morza).

W konsekwencji proponowana zmiana spowodowałaby obniżenie dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług o ok. 1,47 mld zł w skali roku w warunkach 2021 r.

W związku z tym nie można zgodzić się z twierdzeniem projektodawców, że skutki projektowanej regulacji powinny pozytywnie oddziaływać na budżet państwa. Każde obniżenie stawki VAT powoduje mniejsze wpływy do budżetu państwa.

W tym kontekście nie można zapominać, że podatki są źródłem finansowania sfery publicznej, w tym wielu obszarów, które również ucierpiały w wyniku wystąpienia pandemii COVID-19. Decyzje co do generalnej rezygnacji z części wpływów podatkowych (w szczególności w zakresie podatku VAT, który jest podstawowym źródłem wpływów budżetu państwa), powinny być zatem podejmowane z wielką ostrożnością i przy właściwym rozpoznaniu możliwości i potrzeb, tak, by nie ograniczały możliwości dotarcia finansowania tam, gdzie jest to najbardziej potrzebne.

Co nie mniej istotne proponowana obniżka spowoduje znaczące różnice w poziomie opodatkowania takich samych w istocie (lub bardzo podobnych) świadczeń oferowanych w sektorze gastronomicznym oraz w handlu detalicznym, i tym samym naruszenie zasady

¹ Przepisy dotyczące zwolnienia z płacenia składki ZUS oraz dodatkowego świadczenia postojowego weszły w życie po upływie 14 dni od ich publikacji w Dzienniku Ustaw, czyli od 30 grudnia 2020 r.

² Ustawa z dnia 9 grudnia 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. poz. 2255)

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 106, z późn. zm.

równego opodatkowania takich towarów/usług. Przyjęcie rozwiązania będącego przedmiotem projektu oznaczałoby, że przykładowo alkohol, niektóre napoje owocowe i warzywne, woda butelkowana w lokalu gastronomicznym byłyby opodatkowane 5% stawką VAT, natomiast w placówce handlowej – 23%.

Taka sytuacja mogłaby istotnie różnicować zasady opodatkowania świadczeń realizowanych przez podmioty z branży gastronomicznej w porównaniu do transakcji wykonywanych przez podmioty zajmujące się sprzedażą detaliczną i w efekcie do zaburzeń warunków konkurencji. Powyższe nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do wyrobów alkoholowych (stanowiących w istocie używkę), trudno znaleźć uzasadnienie dla obniżenia stawki dla tych towarów w kontekście odpowiedzialnej polityki społecznej i zdrowotnej.

Nawiązując do wspomnianej w uzasadnieniu do projektu kwestii preferencji wprowadzanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej zauważyć należy, że wiele z tych państw podejmuje inicjatywy zmierzające do poprawy sytuacji ekonomicznej w okresie pandemii poprzez różne formy wsparcia, dostosowane do lokalnych uwarunkowań gospodarczych i potrzeb, np. w postaci czasowego obniżenia stawki podatku w wybranych sektorach uznanych za kluczowe (np. wskazane przez projektodawców państwa członkowskie UE, choć sytuacja w zakresie przyjętych obniżek stawek VAT i okresów ich obowiązywania jest dynamiczna). Co jednak istotne, jak wskazują już pierwsze analizy, nie wszystkie zmiany owocują oczekiwanymi efektami.

Na podstawie dostępnych informacji jako przykład wskazać można czasowe obniżenie stawek VAT (podstawowej – na wszystkie towary i usługi – z 19% do 16% oraz obniżonej – z 7% do 5% – na wybrane towary i usługi) w Niemczech. W styczniu 2021 roku nastąpił powrót do poprzedniego poziomu ww. stawek VAT w Niemczech. W zakresie działalności gastronomicznej stawka VAT zasadniczo została obniżona z 19% do 7% (z wyjątkiem napojów) – od 1 lipca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.

Trwają obecnie dyskusje na temat efektywności przyjętego modelu wsparcia na rynku niemieckim. Dotychczasowe analizy wskazują na rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami ekonomistów a faktycznymi wynikami wprowadzonych zmian w różnych segmentach rynku.

Wstępne analizy pokazują przykładowo, że obniżka podatku m.in. w handlu żywnością została przeniesiona na konsumentów, co oznacza, że ceny wielu dóbr realnie zostały obniżone. Jednak w przypadku usług takich jak gastronomia czy hotelarstwo praktycznie nie zaobserwowano wpływu wprowadzonych zmian na konsumentów. Wydaje się również, że zastosowany instrument nie wpłynął zasadniczo na wzrost popytu. Relacja kosztów poniesionych w związku z wprowadzonymi zmianami stawek a realnymi efektami zastosowania tego instrumentu stawiają zatem pod znakiem zapytania jego efektywność w porównaniu z innymi możliwościami wsparcia branż w kryzysie.

Ponadto należy pamiętać, że każda zmiana stawek VAT oznacza dla przedsiębiorcy konieczność przeglądu oferowanego asortymentu, a w omawianym przypadku dodatkowo niezbędne byłyby zmiany w systemach księgowych firm związane z przyporządkowaniem nowych stawek do oferowanych usług, jak również zmiany w kasach rejestrujących. Wykonywanie tych wszystkich działań dwukrotnie, w krótkim horyzoncie czasowym, odczuwalnie zwiększyłoby koszty prowadzonej działalności gospodarczej. Z tego względu wyżej ocenianym rozwiązaniem byłoby podjęcie ewentualnej decyzji dotyczącej docelowego obniżenia stawki VAT we wskazanej branży. Tego typu działanie powinno być poprzedzone stosowną analizą sytuacji branży oraz dialogiem z partnerami społecznymi.

W tym kontekście warto wspomnieć, że kwestia ujednolicenia stawek VAT w szeroko pojętym obszarze dostarczania żywności jest przedmiotem rozważań i analiz w resorcie finansów,

zwłaszcza jako rozwiązanie upraszczające stosowanie przepisów dotyczących podatku VAT w tym zakresie. Jako rozwiązanie o istotnych zaletach pod kątem ww. przesłanek wskazać można na możliwość obniżenia do wysokości 5% stosowanej obecnie w gastronomii stawki 8% (a więc zasadniczo dla dań i posiłków). Oznaczałoby to, że dla kategorii żywności dostarczanej w placówkach gastronomicznych stosowana byłaby jednolita stawka podatku VAT, ponadto skutkowałoby to zasadniczym ujednoliceniem stawek na szeroko pojęte produkty żywnościowe, niezależnie od tego, czy będą one sprzedawane w handlu detalicznym czy oferowane w ramach świadczeń gastronomicznych. Takie rozwiązanie wyeliminowałoby niepewność podatników co do opodatkowania czynności dostarczania żywności w sytuacjach, gdy trudno jest jednoznacznie i szybko (np. w związku z koniecznością zaewidencjonowania czynności przy użyciu kasy rejestrującej) określić, czy dana transakcja jest „zwykłą” sprzedażą produktu spożywczego (taką jak dokonywana w placówkach handlowych), czy też świadczeniem dokonywanym w ramach szeroko pojętej gastronomii (przykładowo – niektóre świadczenia związane z dostarczaniem produktów spożywczych „na wynos” i „na miejscu”).

Rozpatrywane w resorcie finansów rozwiązania przewidują jednak wprowadzenie zmian w omawianym obszarze na stałe, a nie tylko na okres pandemii COVID-19. Należy mieć bowiem na względzie potencjalne negatywne konsekwencje wprowadzenia obniżenia stawki VAT jako rozwiązania o charakterze czasowym.

Niemniej wprowadzenie rozważanych w resorcie finansów rozwiązań wymaga szczegółowej analizy wszystkich okoliczności, przede wszystkim ich wpływu na budżet państwa oraz na podmioty prowadzące działalność w omawianym sektorze, jak również konsumentów. Pomimo bowiem spodziewanego efektu upraszczającego stosowanie przepisów i – jak się wydaje – pewnej elastyczności w samym wdrożeniu stosownych regulacji przede wszystkim należy mieć na względzie stabilność finansów publicznych w obecnie bardzo dynamicznym i zmiennym otoczeniu gospodarczym.

Należy mieć również na względzie rekomendacje Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zawarte w ostatnim przeglądzie gospodarczym dotyczącym Polski⁴, który został przeprowadzony w 2020 r. (a więc uwzględnia sytuację spowodowaną pandemią COVID-19). Jedną z kluczowych rekomendacji OECD dotyczy ograniczenia zakresu stosowania obniżonych stawek VAT i zwolnień VAT przez Polskę. Przyjęcie projektowanych rozwiązań, zakładających szeroki zakres stosowania stawek preferencyjnych, byłoby zatem niezgodne z tą rekomendacją.

Pomimo zatem pewnych zalet proponowanego rozwiązania w postaci uproszczenia stosowania przepisów w zakresie podatku VAT w obszarze gastronomii, mając jednak na względzie nie tylko skutki budżetowe, ale przede wszystkim ryzyko nierównego traktowania przedsiębiorców i zaburzenia warunków konkurencji, **Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (druk sejmowy 872) i w związku z tym nie rekomenduje przedmiotowego projektu ustawy do dalszych prac legislacyjnych.**

⁴ OECD Economic Surveys: Poland, 4.12.2020 r.