

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Janusz Cichoń Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Tomasz Tratkiewicz Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług, tel. 22 694-36-21, email: sekretariat.pt@mofnet.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 7 listopada 2014 r.</p> <p>Źródło: Inne wyroki TSUE (w sprawie C-511/10, C-437/06)</p> <p>Nr w wykazie prac UD 186</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Istnieje konieczność dostosowania przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.), dalej „ustawa o VAT”, do *acquis communautaire* wynikających z wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), co do zgodności krajowych przepisów z prawem UE, w szczególności do wyroku TSUE w sprawie C-511/10 w powiązaniu z wyrokiem w sprawie C-437/06 w zakresie określenia proporcji (przy odliczaniu VAT) w odniesieniu do towarów i usług wykorzystywanych do celów mieszanych i określenia systemu korekt w przypadku zmiany zakresu wykorzystywania tych towarów.

Dodatkowo zaprojektowano zmiany pośrednio realizujące zasady prawa unijnego, w szczególności zasadę proporcjonalności i neutralności. Zmiany te obejmują doprecyzowanie następujących przepisów:

- 1) tzw. ulgi na złe długi – zmniejszenie asymetrii w stosowaniu instytucji ulgi na złe długi;
- 2) odwróconego obciążenia dla niektórych towarów (m.in. zmiany w zakresie „raportowania” oraz rozszerzenia zakresu stosowania tego mechanizmu).
- 3) zmiany w zakresie towarów objętych odpowiedzialnością solidarną i obowiązkiem stosowania rozliczeń miesięcznych.

Przy okazji zmian o charakterze unijnym zaproponowano zmiany o charakterze krajowym, które dotyczyłyby kaucji gwarancyjnej – dostosowanie wysokości kaucji gwarancyjnej do specyfiki obrotów niektórymi towarami oraz zmiany o charakterze proceduralnym i porządkowym, wynikające z perspektywy rocznego stosowania tych przepisów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

1. Dostosowanie przepisów ustawy o VAT do wyroków TSUE w zakresie określenia proporcji (przy odliczaniu VAT) w odniesieniu do towarów i usług wykorzystywanych do celów mieszanych w sposób najbardziej odpowiadający działalności i zakupom podatnika przez wprowadzenie przepisów umożliwiających podatnikom uzgodnienie ww. proporcji z organem podatkowym.
2. Uelastycznienie tzw. „ulgi na złe długi”, co pozwoli na szersze stosowanie tej instytucji i przyczyni się do zmniejszenia asymetrii w tych rozwiązaniach.
3. Wprowadzenie zmian w przepisach w zakresie „ulgi na złe długi” w celu umożliwienia skorzystania z tej ulgi w sytuacji, gdy między wierzycielem a dłużnikiem istnieją powiązania.
4. Zmiany w stosowaniu odwróconego obciążenia dla niektórych towarów (m.in. zmiany w zakresie „raportowania”) ze względu na potrzebę doprecyzowania przepisów w zakresie większej ich proporcjonalności i skuteczności. Raporty podatników zawierałyby zbiorcze informacje o dokonanych dostawach objętych odwrotnym obciążeniem. Rozszerzenie zakresu towarów, wobec których będzie miał zastosowanie mechanizm odwróconego obciążenia na nowe grupy towarów, w przypadku których potwierdzono występowanie nadużyć oraz wprowadzenie limitu po przekroczeniu, którego dostawa telefonów komórkowych (w tym smartfonów), komputerów przenośnych takich jak: tablety, notebooki, laptopy, etc. oraz konsole do gier będzie objęta mechanizmem odwróconego obciążenia.
5. Zmiany w obszarze mechanizmu odwróconego obciążenia wymagają dokonania zmiany przepisu art. 91 ust. 3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.). Zmiana ta ma charakter dostosowawczy i uzupełniający regulacje ustawy - Prawo zamówień publicznych.

6. Zmiany w zakresie towarów objętych odpowiedzialnością solidarną i obowiązkiem stosowania rozliczeń miesięcznych (wyłączenie niektórych towarów z załącznika nr 13 do ustawy w związku z ich objęciem mechanizmem odwróconego obciążenia oraz dodanie nowych towarów do tego załącznika).
7. Doprecyzowanie rozwiązań w zakresie kaucji gwarancyjnej, w tym w związku z istotną skalą nadużyć, podwyższenie minimalnej i maksymalnej wysokości kaucji gwarancyjnej dla podmiotów dostarczających paliwa. Pozostałe zmiany mają charakter proceduralny i porządkowy i wynikają z perspektywy kilkumiesięcznej stosowania tych przepisów.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Wyroki TSUE mają być jednolicie stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zgodność krajowych rozwiązań oceniana ma być przez pryzmat tych orzeczeń.

Pozostałe rozwiązania dotyczą krajowych regulacji, których wprowadzenie jest fakultatywne w UE. Kwestie dot. np. raportowania przy stosowaniu odwróconego obciążenia w podatku VAT są regulowane indywidualnie w państwach członkowskich UE (takie jak proponowane rozwiązanie w zakresie informacji podsumowujących, czy tzw. raportów sprzedaży obowiązują np. na Słowacji i w Wielkiej Brytanii).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy podatku od towarów i usług	Regulacja dotyczy kilkudziesięciu tysięcy podatników VAT, przy czym nie jest możliwe dokładne określenie na ilu podatników będą oddziaływać poszczególne zmiany. Szacuje się, że zmiana w zakresie rozszerzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia obejmie ok. 35 tys. podatników dokonujących sprzedaży elektroniki. Propozycja wprowadzenia informacji podsumowujących dla transakcji objętych mechanizmem odwrotnego obciążenia może objąć ok. 41 tys. podatników podatku od towarów i usług, w tym ww. podatników dokonujących sprzedaży hurtowej elektroniki ¹⁾ . Zmiany w zakresie tzw. złych długów dotkną jedynie części podatników, których dotyczą przepisy w tym zakresie. (Za rok 2013 złożono ok. 200 tys. zawiadomień o skorygowaniu podstawy opodatkowania oraz kwoty podatku należnego (VAT-ZD)) ²⁾ . Odnosząc się do zmian w zakresie kaucji gwarancyjnej, wg stanu na dzień 8 lipca 2014 r.,	¹⁾ Dane za rok 2013. Hurtownia danych SPR/VAT wg stanu na dzień 08.07.2014 r. Do szacunku przyjęto podatników, którzy wykazali jako podstawowy rodzaj działalności: podklasę PKD z 2004 r. 51.84Z, 51.90Z, 52.48A, 50.50Z, 51.51Z, 51.52Z, 51.56 Z oraz podklasę PKD z 2007 r. 46.51Z, 46.52Z, 46.90Z, 47.41Z, 47.42Z, 47.30Z, 46.71Z, 46.72Z, 46.76Z. ²⁾ Dane za rok 2013 z sytemu POLTAX wg stanu na dzień 02.06.2014 r. dot. zawiadomienia o skorygowaniu podstawy opodatkowania oraz kwoty podatku należnego (VAT-ZD). ³⁾ Dane wg stanu na dzień 08.07.2014 r. Wykaz podmiotów dokonujących dostawy towarów, o których mowa w załączniku nr 13 do ustawy o podatku od towarów i usług, które złożyły kaucję gwarancyjną.	Rozszerzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia na nowe grupy towarów, będzie oznaczać, że w przypadku dostaw tych towarów, jeżeli zostaną spełnione przesłanki ustawowe, zobowiązany do rozliczenia podatku będzie nabywca (obecnie podatek rozlicza sprzedawca). Tak jak opisano w pkt 2. Projektowane wyższe wysokości kaucji gwarancyjnej w sektorze paliwowym nie będą miały negatywnego wpływu na konkurencyjność pomiędzy mniejszymi i dużymi podmiotami w tym sektorze. Należy zwrócić uwagę, że wysokość kaucji gwarancyjnej nadal będzie zróżnicowana i zależeć od wysokości obrotów podatnika (duże podmioty zapłacą wyższą kaucję). W krótkim horyzoncie czasowym podniesienie kaucji gwarancyjnej spowoduje zwiększenie kosztów funkcjonowania podmiotów, które uznają, że z punktu widzenia biznesowego złożenie kaucji i umieszczenie ich w wykazie jest dla nich korzystne, jednak w dłuższej perspektywie podniesienie wysokości kaucji gwarancyjnej powinno zapewnić poprawę sytuacji finansowej uczciwie działających dostawców paliw i wpłynąć w sposób pozytywny na rynek paliw.

<p>liczba podmiotów będących dostawcami paliw wyniosła 195³⁾, co stanowi ok. 79% wszystkich podmiotów, które złożyły przedmiotową kaucję gwarancyjną (w tym 16% podmiotów złożyło maksymalną wartość kaucji w wysokości 3 mln zł).</p>		
---	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Pismem z dnia 12 września 2014 r. projekt ustawy z dnia 10 września 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw został poddany konsultacjom publicznym z takimi podmiotami i organizacjami społecznymi jak m.in.: Business Centre Club, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Izba Wydawców Prasy, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Krajowa Rada Radców Prawnych, Polska Izba Książki, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Izba Ubezpieczeń, Konfederacja LEWIATAN, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Polska Rada Biznesu, Rada Krajowej Federacji Konsumentów, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Stowarzyszenie Kupców i Przedsiębiorców Polskich „Razem”, Związek Rzemiosła Polskiego, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelna Rada Zrzeszeń Transportu Prywatnego, Krajowa Rada Spółdzielcza, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Polska Izba Handlu, Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu, Polska Izba Spedycji i Logistyki, Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa, Izba Przemysłowo - Handlowa Gospodarki Żłomem, Polska Izba Paliw Płynnych, Polska Unia Dystrybutorów Stali, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego, Polska Organizacja Gazu Płynnego, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego Branży RTV i IT, Stowarzyszenie Rzeczników Jubilerskich, Polska Izba Gospodarcza Elektrotechniki, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Recyklingu, Stowarzyszenie Niezależnych Operatorów Stacji Paliw, Izba Gospodarki Elektronicznej e-Commerce Polska.

W ramach konsultacji społecznych uwagi zgłosiły następujące podmioty: Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu, Polska Izba Spedycji i Logistyki, Izba Przemysłowo - Handlowa Gospodarki Żłomem, Polska Izba Ubezpieczeń, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Stowarzyszenie Niezależnych Operatorów Stacji Paliw, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Konfederacja LEWIATAN, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego Branży RTV i IT, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Krajowa Rada Radców Prawnych.

Uwagi te dotyczyły kwestii merytorycznych. Część uwag uwzględniono, np. doprecyzowano przepisy dotyczące proporcji odliczania podatku naliczonego w przypadku towarów i usług wykorzystywanych zarówno do celów prowadzonej przez podatnika działalności podlegającej opodatkowaniu, jak i do celów innych, których przypisanie w całości działalności podlegającej opodatkowaniu nie było możliwe, w tym wprowadzono do ustawy przykładowe dane, które mogłyby być wykorzystane przy obliczeniu tej proporcji (w przypadku organów władzy publicznej i innych podmiotów prawa publicznego zaproponowano, aby odbywało się to według kryterium dochodowego, z możliwością wskazania bardziej reprezentatywnej metody). Odstąpiono również od możliwości uzgadniania tej proporcji z naczelnikiem urzędu skarbowego w formie decyzji na rzecz prostszej metody – mogłoby to nastąpić w formie protokołu. Ponadto zrezygnowano z wprowadzania w projekcie ustawy zmian w ustawie - Ordynacja podatkowa, wyłączających możliwość dokonania interpretacji przepisów, w sprawach dotyczących prawidłowości wyboru i stosowania metody ustalania cen transakcyjnych, o których mowa w Dziale IIa, oraz w sprawach dotyczących sposobu określenia zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności podlegającej opodatkowaniu. Spowodowało to zmianę tytułu ustawy. Odstąpiono również od wprowadzania zmian przewidujących „wygaszenie” z dniem 1 lipca 2015 r. interpretacji indywidualnych w zakresie w jakim dotyczyłyby obliczenia zakresu wykorzystania nabywanych towarów i usług do celów działalności podlegającej opodatkowaniu, w przypadku towarów i usług wykorzystywanych zarówno do celów prowadzonej przez podatnika działalności podlegającej opodatkowaniu, jak i do celów innych, których przypisanie w całości działalności podlegającej opodatkowaniu nie było możliwe. Wprowadzono, przy stosowaniu mechanizmu odwrotnego obciążenia, limit transakcyjnego (20 tys. zł), który powinien wyeliminować zgłaszane trudności wobec proponowanych limitów dziennych. Przesunięto termin wejścia w życie ustawy na 1 kwietnia 2015 r.

W pozostałym zakresie uwag nie uwzględniono.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979), projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Zainteresowanie pracami nad projektem w trybie ww. ustawy zgłosiła Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego. Uwagi w większości nie zostały uwzględnione.

Przesyłany aktualnie do ponownych konsultacji projekt ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy Prawo zamówień publicznych zostanie przekazany do opinii tym samym podmiotom i organizacjom, którym przesłano projekt z dnia 10 września 2014 r.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979), projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Wydatki ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem													
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													

Źródła finansowania

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy nie wpłyną na dochody budżetu państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego; nie spowodują też zmian w wydatkach jednostek sektora finansów publicznych, gdyż polegają one na doprecyzowaniu istniejących przepisów.

Objęcie dodatkowych towarów mechanizmem odwrotnego obciążenia przyczyni się do redukcji skali nadużyć, a tym samym ograniczy ich negatywny wpływ na dochody budżetu państwa. Powyższe powinno zniwelować efekt przesunięcia wpływów w danym roku budżetowym z tytułu wprowadzenia tego rozwiązania. Jednocześnie zmiany proponowane w ustawie - Prawo zamówień publicznych powinny zagwarantować pewność prawną co do zasad określania ceny i tym samym pozytywnie wpłynąć również na konkurencyjność podmiotów w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Oszacowanie skutków ograniczenia nadużyć w zakresie rozliczania podatku od towarów i usług jest bardzo trudne. Obecnie w skali kraju prowadzonych jest około 400 postępowań kontrolnych dotyczących obrotu elektroniką. Wstępne ustalenia w powyższym zakresie na 2014 r. szacuje się na ok. 2,3 mld zł.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa							

	domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Wprowadzenie rozwiązań mających na celu ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu podatku VAT w branży paliwowej, obrotu stałą, metalami szlachetnymi i elektroniką jest oczekiwane przez uczciwych przedsiębiorców dotkliwie odczuwających skutki nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów zaangażowanych w proceder oszustw podatkowych. Działania te przyczynią się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez uczciwych podatników, jak również powinny przyczynić się do polepszenia sytuacji w branżach dotkniętych nieuczciwym procederem i w efekcie, co niezwykle istotne, powinny zredukować ewentualne koszty społeczne (przyczynić się do ochrony pracowników w niej zatrudnionych).							

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

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Wprowadzenie obowiązku raportowania w przypadku dostaw towarów objętych metodą odwróconego obciążenia będzie wiązało się dla podatników dokonujących tych dostaw ze zwiększeniem liczby dokumentów przekazywanych administracji podatkowej. Z kolei niektóre grupy podatników zostaną wyłączone z obowiązku rozliczania VAT w systemie odwróconego obciążenia, co stanowić będzie dla nich ograniczenie obowiązków administracyjnych.

Wprowadzenie możliwości uzgodnienia z właściwym organem sposobu obliczenia proporcji podatku podlegającego odliczeniu będzie jednorazowo wiązało się dla podatników, którzy zechcą skorzystać z tej możliwości, ze zwiększeniem dokumentów przekazywanych administracji podatkowej (dokumenty będą podstawą do uznania bądź odrzucenia zaproponowanej proporcji), ale uzyskają oni pewność prawną co do prawidłowości sposobu obliczania proporcji.

9. Wpływ na rynek pracy

Charakter proponowanych zmian nie powinien wpływać na zmianę układu funkcjonowania rynku pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Charakter proponowanych zmian nie będzie miał wpływu na pozostałe obszary.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
1 kwietnia 2015 r. – wejście w życie przepisów ustawy	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
Ewaluacja efektów projektu nastąpi po wejściu w życie przepisów. Jednakże z uwagi na fakt, że zmiany wiążą się głównie z doprecyzowaniem przepisów, efekty te w dużej części będą niemierzalne, z wyjątkiem zmiany w zakresie obowiązku raportowania w przypadku dostaw towarów objętych metodą odwróconego obciążenia. Zmianę tą będzie można ocenić na podstawie liczby złożonych informacji podsumowujących za 2015 r. Efekty regulacji w zakresie odwróconego obciążenia będzie można również ocenić z wykorzystaniem kontroli skarbowych/podatkowych (najwcześniej w drugiej połowie 2015 r.).	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)	
Brak	