



PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa, dnia 6 listopada 2018 r.

RM-10-173-18

Pan Marek KUCHCIŃSKI  
Marszałek Sejmu

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

*Z poważaniem*

*niepodległa*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 146a dodaje się art. 146aa w brzmieniu:

„Art. 146aa. 1. W okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do końca roku następującego po roku, dla którego wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest nie większa niż 43% oraz wartość, o której mowa w art. 112aa ust. 5 tej ustawy, jest nie mniejsza niż -6%:

- 1) stawka podatku, o której mowa w art. 41 ust. 1 i 13, art. 109 ust. 2 i art. 110, wynosi 23%;
- 2) stawka podatku, o której mowa w art. 41 ust. 2, art. 120 ust. 2 i 3 oraz w tytule załącznika nr 3 do ustawy, wynosi 8%;
- 3) stawka zryczałtowanego zwrotu podatku, o której mowa w art. 115 ust. 2, wynosi 7%;
- 4) stawka ryczałtu, o której mowa w art. 114 ust. 1, wynosi 4%.

2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłosi, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, koniec okresu obowiązywania stawek podatku, o których mowa w ust. 1, w terminie do 31 października roku następującego po roku, w którym zostały spełnione warunki określone w ust. 1.”;

2) użyte w art. 146b–146e wyrazy „art. 146a” zastępuje się wyrazami „art. 146aa”.

**Art. 2.** Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 146d ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 146d ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2019 r.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2017 r. poz. 2491 oraz z 2018 r. poz. 62, 86, 650, 1499, 1629 i 1669.

## UZASADNIENIE

Projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie zmian do przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, z późn. zm.) – dalej: „ustawa o VAT”, które mają na celu skorelowanie poziomu stawek tego podatku ze stanem finansów publicznych, a więc i z ogólną kondycją gospodarki.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami (art. 146a ustawy o VAT) podwyższone o 1 pp z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku VAT w wysokości 23% i 8% (jak również stawki zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników ryczałtowych i ryczałtu dla podatników świadczących usługi taksówek osobowych) powrócą do poziomu sprzed ww. daty, tj. odpowiednio do wysokości 22% i 7%, z dniem 1 stycznia 2019 r.

Priorytetem pośród podejmowanych w ostatnich latach działań było uszczelnienie systemu podatku VAT oraz poprawa jego ściągalności, przede wszystkim i w pierwszej kolejności poprzez eliminację oszustw i nadużyć podatkowych, prowadzących wprost do zmniejszenia dochodów budżetu państwa z tego podatku oraz powodujących zakłócenia konkurencji na rynku, skutkujące pogorszeniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów uczciwie wywiązujących się z obowiązków podatkowych. Podjęte w tym zakresie działania skutkują wymiernymi korzyściami, w tym zwiększeniem wpływów należnych budżetowi państwa środków, które mogą być przeznaczone na realizację zaplanowanej polityki społecznej i gospodarczej.

Pamiętać przy tym należy, że podatek VAT jest podstawowym źródłem dochodów budżetu państwa. Rozpatrując zatem możliwości ewentualnych zmian w systemie opodatkowania towarów i usług (w tym zmian wysokości stawek tego podatku), należy uwzględniać zarówno oddziaływanie takiego działania na konsumentów, jak i m.in. wpływ tych zmian na sytuację budżetu państwa, ocena zaś tego wpływu powinna uwzględniać wszelkie okoliczności i aspekty życia gospodarczego i społecznego, zarówno w dłuższej perspektywie czasowej, jak i szerokiej skali.

W tym kontekście, mając na względzie powyższe, jak również obowiązek zapewnienia stabilności finansów publicznych państwa, proponuje się uzależnienie poziomu stosowanych stawek podatku VAT od kondycji gospodarki, a więc i stanu finansów państwa.

Przepisy projektowanej ustawy przewidują zatem uzależnienie okresu stosowania podwyższonych o 1 pp stawek podatku VAT (23% i 8%) od określonych wskaźników:

- relacji państwowego długu publicznego netto do produktu krajowego brutto (o której mowa w art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1)</sup>) oraz
- sumy corocznych różnic pomiędzy wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego (o której mowa w art. 112aa ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z formułą stabilizującej reguły wydatkowej (SRW), która została ustanowiona w dniu 28 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o finansach publicznych, w kwocie wydatków jednostek objętych regułą uwzględnia się prognozowaną wartość działań dyskrejonalnych po stronie dochodów i składek. Oznacza to, że obniżenie stawek podatku VAT będzie neutralne dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ponieważ z jednej strony stanowić będzie ubytek w dochodach, a z drugiej działanie to zostanie uwzględnione jako działanie dyskrejonalne zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych i zmniejszy odpowiednio kwotę wydatków obliczaną na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. W efekcie wymagałoby to odpowiedniego obniżenia wydatków jednostek objętych regułą wydatkową. Z tego względu proponuje się, aby obniżenie stawek VAT nastąpiło w roku budżetowym, w którym wyłączony zostanie mechanizm korygujący reguły, określony w art. 112aa ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych, co w sposób automatyczny skompensuje ww. ubytek przestrzeni wydatkowej. Korekta ta zostanie zaś wyłączona w projekcie ustawy budżetowej na rok n, gdy wartość relacji, o której mowa w art. 38a pkt 4, czyli państwowego długu publicznego netto do produktu krajowego brutto, w roku n-2, tj. roku, za który opublikowane będą faktyczne dane, będzie nie większa niż 43% oraz wartość, o której mowa w art. 112aa ust. 5, czyli sumy corocznych różnic między wartością relacji wyniku nominalnego do produktu krajowego brutto oraz poziomem średniookresowego celu budżetowego, będzie nie mniejsza od -6%.

W związku z powyższym projekt ustawy nowelizującej przewiduje dodanie art. 146aa ustawy o VAT, zgodnie z którym stawki w wysokości 23% i 8%, jak również stawka zryczałtowanego zwrotu podatku (dla rolników) w wysokości 7% i stawka ryczałtu dla podatników świadczących usługi taksówek osobowych w wysokości 4% będą obowiązywać od 1 stycznia 2019 r. do końca roku następującego po roku, w którym ww. wskaźniki (publikowane w określony przez przepisy prawa sposób) osiągną określone w art. 146aa poziomy. Dodatkowo dodawany przepis ust. 2 ww. artykułu 146aa zobowiązuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ogłoszenia w drodze obwieszczenia

---

<sup>1)</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.

informacji o końcu okresu obowiązywania podwyższonych stawek podatku, tj. w istocie o powrocie wysokości stawek podatku do poziomu obowiązującego przed 2011 r. Obwieszczenie takie będzie opublikowane najpóźniej do 31 października roku poprzedzającego rok, w którym zaczną obowiązywać niższe o 1 pp stawki podatku, a więc wtedy, gdy będzie już znana wysokość wskaźników, wymienionych w art. 146aa ust. 1 ustawy o VAT. Dodatkowo projektowane rozwiązanie umożliwi podatnikom wcześniejsze podjęcie odpowiednich działań związanych z przygotowaniem się do zmiany wysokości stawek podatku VAT (np. dostosowanie systemów ewidencyjnych i księgowych).

Zmiany dokonywane niniejszą nowelą w art. 146b–146e mają charakter techniczny i związane są z wprowadzeniem nowego art. 146aa.

Z uwagi na zmianę treści upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia na podstawie art. 146d ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, umożliwiającego obniżenie stawek podatku do wysokości 0%, 5% i 8% dla dostaw niektórych towarów lub świadczenia niektórych usług<sup>2)</sup>, konieczne będzie wydanie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych nowego rozporządzenia. W projekcie proponuje się, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowają swą moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 146d ust. 1 pkt 1, w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą, jednak nie później niż do dnia 31 grudnia 2019 r. (art. 2 projektu ustawy).

### **Ocena przewidywanego wpływu projektowanej regulacji na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Projektowane regulacje ustawy nowelizującej nie wpłyną na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

### **Termin wejścia w życie proponowanych zmian**

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Ustawa nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>2)</sup> Obecnie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. z 2017 r. poz. 839, z późn. zm.).

<p><b>Nazwa projektu</b> Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Finansów</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Filip Świtła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Dyrektor Departamentu PT – Wojciech Śliż; Tel. 694-36-21; e-mail: sekretariat.PT@mf.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 05.11.2018 r.</p> <p><b>Źródło:</b></p> <p><b>Nr w wykazie prac</b></p>
--	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami (art. 146a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>1)</sup>) podwyższone o 1 pp z dniem 1 stycznia 2011 r. stawki podatku VAT w wysokości 23% i 8% (jak również stawki zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników ryczałtowych i ryczału dla podatników świadczących usługi taksówek osobowych) powrócą do poziomu sprzed ww. daty, tj. odpowiednio do wysokości 22% i 7%, z dniem 1 stycznia 2019 r.

Mając na względzie obowiązek zapewnienia stabilności finansów publicznych państwa, uzasadnione jest skorelowanie poziomu stawek podatku VAT ze stanem finansów publicznych, a więc i z ogólną kondycją gospodarki.

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

Projekt przewiduje zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług polegające na czasowym utrzymaniu stawek 23% i 8% (oraz stawek zryczałtowanego zwrotu podatku dla rolników ryczałtowych 7% i ryczału dla podatników świadczących usługi taksówek osobowych 4%) z jednoczesnym wprowadzeniem mechanizmu określającego termin ich stosowania. Ww. stawki od 1 stycznia 2019 r. pozostaną na obecnym poziomie, ich obniżenie o 1 pp nastąpi automatycznie w momencie określonym przy zastosowaniu wskazanych w przepisach ustawy wskaźników.

Informacja o powrocie do wysokości stawek do poziomu obowiązującego przed 2011 r. zostanie ogłoszona przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze obwieszczenia do 31 października roku poprzedzającego rok, w którym zaczną obowiązywać niższe o 1 pp stawki podatku.

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

Przepisy unijne dotyczące podatku VAT określają ramy systemu stawek VAT, określając jedynie minimalne poziomy stawek tego podatku, jak również ilość stawek obniżonych i katalog transakcji, które mogą być nimi objęte. Państwa członkowskie dysponują zatem pewną swobodą w zakresie określenia wysokości stawek w przepisach krajowych.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy podatku od towarów i usług, w tym również jednostki samorządu terytorialnego	Na koniec 2017 r. liczba podatników VAT czynnych obowiązanych do składania deklaracji dla podatku od towarów i usług wyniosła 1 653 110 podatników	Hurtownia SPR wg stanu na dzień 10.05.2018 r.	Utrzymanie obecnych regulacji związanych z wysokością stawek podatku – brak konieczności zmiany w systemach ewidencyjnych i księgowych

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

Projekt nie był przedmiotem konsultacji.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1221, z późn. zm.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łącznie (2019–2029)
<b>Dochody ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Źródła finansowania</b>												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Utrzymanie ww. stawek na dotychczasowym poziomie nie spowoduje wzrostu ani zmniejszenia dochodów budżetu państwa w stosunku do wielkości uzyskiwanych w latach poprzednich. Nie będzie też miało wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz na inne jednostki sektora finansów publicznych.</p> <p>W związku z niemożliwym do określenia terminem zmiany stawek 23% i 8% (mechanizm uzależniony od kształtowania się określonych wskaźników w przyszłości) skutki finansowe w okresie 10-letnim zostały oszacowane przy założeniu funkcjonowania stawek w takiej właśnie wysokości w całym tym okresie.</p>											

## 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 2015 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Z uwagi na charakter projektowanych przepisów ustawy, nie przewiduje się wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe i jednostki samorządu terytorialnego	Projektowane zmiany nie będą miały negatywnego wpływu na konsumentów (budżety gospodarstw domowych, w tym również osób starszych i niepełnosprawnych), gdyż utrzymują funkcjonujące już od 2011 r. rozwiązania.						
Niemierzalne	Sektor przedsiębiorstw niefinansowych							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		<input type="checkbox"/> tak <input checked="" type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
Komentarz:		
<b>9. Wpływ na rynek pracy</b>		
Charakter proponowanych zmian nie wpłynie na zmianę układu funkcjonowania rynku pracy.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary</b>		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Charakter proponowanych zmian nie będzie miał wpływu na pozostałe obszary.	
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>		
Przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.		
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Ze względu na przedmiot projektu ustawy nie przewiduje się ewaluacji efektów projektu.		
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)</b>		
Brak.		