

Uwagi Związku Miast Polskich do projektu z 22.09.2016 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

1. Art. 1 pkt 2

Przepis wprowadza rozszerzenie definicji podatnika zobowiązanego do rozliczenia VAT na zasadzie odwrotnego obciążenia (art. 17 ust. 1 pkt 8 ustawy o VAT), w przypadku świadczenia usług budowlanych i pokrewnych. Przy czym stosuje się go tylko, jeżeli usługodawca świadczy te usługi jako „podwykonawca”. W przypadku miast – nabywają one tego typu usługi zasadniczo od (generalnych) wykonawców a nie podwykonawców, niemniej jednak ustawowy zapis „podwykonawca” nie jest precyzyjny, nie jest też w ogóle zdefiniowany. Może to prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych w sytuacjach, w których miasta realizują pewne inwestycje wspólnie i rozliczają się między sobą, albo w sytuacjach gdy miasta korzystają z usług konsorcjów budowlanych. Temat ten jest o tyle istotny, że błędne obciążenie danego miasta przez podmiot budowlany, a w konsekwencji błędne odliczenie VAT przez to miasto, może powodować wystąpienie zaległości podatkowej, konieczności zapłaty odsetek oraz sankcji VAT (wprowadzonej również planowaną nowelą). Postulowane jest zatem doprecyzowanie sytuacji, w której odwrotne obciążenie znajdzie zastosowanie.

2. Art. 1 pkt 3

Uchylenie pkt. 13 w art. 43 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, który zwalniał z podatku VAT, udzielanie licencji lub upoważnienie do korzystania z licencji oraz przeniesienia autorskiego prawa majątkowego w rozumieniu przepisów prawa autorskiego w odniesieniu do programów komputerowych bez pobrania należności na rzecz placówek oświatowych spowoduje, że podmioty z branży informatycznej zaprzestaną nieodpłatnego przekazywania placówkom oświatowym licencji na oprogramowanie komputerowe z uwagi na konieczność opodatkowania takiego przekazania i odprowadzenia VAT należnego do urzędu skarbowego.

W konsekwencji placówki oświatowe będą zabezpieczyć środki finansowe na zakup niezbędnego oprogramowania w wysokościach wyższych niż dotychczas, tj. łącznie z podatkiem VAT, który dotychczas nie stanowi elementu ceny zakupu.

Rekomendowane jest uchylenie tego zapisu (art. 1 pkt 3 ppkt a).

3. Art. 1 pkt 4

Przepis wprowadza sankcję za brak ujęcia transakcji wewnątrzspółnotowego nabycia towarów (WNT) oraz importu usług w odpowiednim momencie w deklaracji VAT (sankcją tą jest konieczność rozliczenia podatku należnego we wcześniejszym momencie niż podatku naliczonego, co sprowadza się do powstania odsetek w porównaniu z sytuacją dzisiejszą). Transakcje te powinny być zasadniczo neutralne dla celów VAT (przy założeniu pełnego prawa do odliczenia VAT u podatnika), tymczasem proponowany zapis spowoduje brak takiej

neutralności. O ile nie budzi większych zastrzeżeń możliwość penalizowania samego braku rozliczenia przez podatników podatku należnego z tytułu WNT lub importu usług, to ograniczenia w odliczalności VAT z tego tytułu budzą już poważne wątpliwości. Tym bardziej, że faktury dokumentujące WNT/import usług (a są to transakcje występujące nierzadko w większych miastach) bardzo często spływają do odbiorców po dość długim czasie od ich wystawienia i jest to fakt całkowicie niezależny od krajowych nabywców / usługobiorców.

Rekomendowane jest pozostawienie zapisów dotyczących odliczania VAT od tego typu transakcji w dotychczasowym brzmieniu.

4. Art. 1 pkt 5

Przepis wprowadza praktycznie nieograniczoną możliwość wstrzymywania przez organy podatkowe wypłat zwrotów VAT. Realizując duże inwestycje, np. infrastrukturalne, miasta często występują w sytuacji „zwrotowej”. Uzależnienie zwrotu podatku od zakończenia czynności kontrolnych wobec dostawców/usługodawców miast, w sytuacji gdzie miasta nie mają praktycznie żadnego wpływu na rozliczenia VAT tych innych podmiotów, może w praktyce prowadzić do istotnych problemów związanych z przepływami pieniężnymi, a co za tym idzie z realizacją budżetów JST.

Przepis ten staje w sprzeczności z podstawowymi zasadami pewności prawa, koniecznością respektowania przez organy podatkowe dobrej wiary po stronie podatnika (tu: miasta jako nabywcy dóbr i usług) czy też dochowania przez podatnika należytej staranności.

Dodatkowo wprowadzenie do art. 87 ust. 6 ustawy limitu 3000 zł dla podatku VAT naliczonego przeniesionego z poprzedniego okresu w przypadku ubiegania się przez podatnika o zwrot podatku VAT w przyspieszonym terminie 25 dni znacznie ograniczy prawo podmiotu do skorzystania z tego rodzaju rozliczenia. Aktualnie obowiązujące przepisy nie wprowadzają takiego ograniczenia.

Wprowadzony limit tym samym ograniczy możliwość ubiegania się o zwrot VAT w terminie 25 dni i spowoduje konieczność wykazywania podatku VAT do zwrotu w terminie podstawowym 60 dni.

Istotnym ograniczeniem jest wprowadzenie wymogu braku zaległości w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w kwocie przekraczającej 20 tys. zł., jako warunku do zwrotu w terminie 25 dni.

Regulacje te będą miały istotnie niekorzystny wpływ na rozliczenia VAT.

5. Art. 1 pkt 7 (przepis ma wejść w życie od 1 stycznia 2018 r.)

Przepis ten ogólnie ustala sposób kalkulacji proporcji VAT (tzw. współczynnika VAT) dla JST, wskazując, że proporcja ta powinna być kalkulowana dla każdej z jednostek organizacyjnych danej JST odrębnie. Przepis ten sprawia, iż pomimo obowiązkowej centralizacji VAT od 2017 r., gminy będą musiały prowadzić odrębnie sprawozdawczość VAT dla każdej swojej jednostki organizacyjnej. Kłóci się to z podstawową zasadą rozliczeń VAT wskazującą, że to podatnik (jako całość) dokonuje rozliczeń podatku. Nie ulega na przykład wątpliwości, że w

przypadku istnienia jednostek organizacyjnych przedsiębiorstw (spółek), czyli np. oddziałów, współczynnik VAT nie jest kalkulowany dla każdej z takich jednostek odrębnie. O ile na aprobatę zasługiwałby zapis przewidujący opcję dla JST korzystania z takiego sposobu kalkulacji proporcji, o tyle wprowadzony obowiązek takich rozliczeń jest już zdecydowanie nadmiernym ciężarem nałożonym na JST.

Abstrahując od powyższego, wątpliwość interpretacyjną budzi sformułowanie „utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego ...”. Jest to zapis skopiowany z ustawy z dnia 5 września 2016 r. (tzw. specustawa VAT), przy czym nie wiadomo, czy chodzi tylko o jednostki utworzone przez daną JST, czy też utworzone w inny sposób, a stanowiące dziś np. jednostkę budżetową w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

6. Art. 1 pkt 10

Przepis przewiduje brak możliwości kwartalnych rozliczeń VAT, z wyjątkiem rozliczeń VAT małych podatników. Ma on na celu eliminację nadużyć podatkowych występujących w sytuacjach rozliczeń kwartalnych.

Mając na względzie fakt, że w przypadku jednostek sektora publicznego (w tym JST) trudno mówić o nadużyciach podatkowych, zasadne wydaje się pozostawienie możliwości rozliczeń kwartalnych dla ściśle zdefiniowanych podmiotów – np. właśnie dla JST.

7. Art. 1 pkt 18

O ile sam powrót do sankcji VAT nie budzi większych wątpliwości a jego celem jest bardziej skuteczna walka z nadużyciami i oszustwami podatkowymi, o tyle niektóre z proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań budzą uzasadnione niepokoje. Chodzi tu głównie o zastosowanie podwyższonej, 100% sankcji VAT, np. w sytuacji odliczenia VAT dla kwot niezgodnych z rzeczywistością (nowy art. 110b). Przepis powinien tu dodatkowo wprowadzać zasadę, iż sankcje te stosuje się tylko w przypadku, gdy podatnik nie działał w dobrej wierze. Nie można zgodzić się bowiem na penalizowanie (i to przy zastosowaniu tak wysokich sankcji) sytuacji, w których np. podatnik nie był świadomy, iż padł ofiarą jakiegoś oszukańczego procederu.

Duże wątpliwości budzi też propozycja nowego art. 110a ust. 2 pkt 1. Nie daje on szansy uwolnienia się od sankcji, gdy zawyżona została kwota do przeniesienia na następne okresy. Znajduje się tam bowiem słowo „oraz”, które z dużym prawdopodobieństwem będzie interpretowane przez urzędy skarbowe jako konieczność spełnienia obu wskazanych warunków – nawet w przypadku nadwyżki podatku naliczonego nad należnym (co jest oczywiście nonsensowne, gdyż w tym przypadku o żadnej zapłacie podatku nie ma mowy). Jest to problem realny (por. możliwość skorzystania w przeszłości z obniżonych odsetek, w sytuacji, gdy nie były składane korekty deklaracji, lecz podatnik po raz pierwszy ujawniał dane transakcje - organy podatkowe twierdziły, że wtedy brak korekt, a zatem brak obniżonych odsetek).

Niepokoiki również regulacja nowego art. 110a ust. 1 pkt 2) - w obecnym brzmieniu spowoduje, że każde zaniżenie zobowiązania podatkowego, lub zawyżenie zwrotu różnicy podatku, zwrotu podatku naliczonego lub różnicy podatku do obniżenia podatku należnego za następne okresy i nieuregulowania kwoty zobowiązania podatkowego wykryte przez organ podatkowy bądź w trakcie czynności sprawdzających bądź w trakcie kontroli podatkowej da organowi podatkowemu podstawę do naliczenia dodatkowej obok odsetek sankcji podatkowej w wysokości 30% kwoty podatku za każde nierzetelne rozliczenie podatku.

W proponowanych przepisach znajdują się ponadto sformułowania nie znajdujące żadnego odzwierciedlenia w dotychczasowych regulacjach i definicjach, typu „zmiana deklaracji podatkowej”.

(-) Zygmunt Frankiewicz

Prezes Związku Miast Polskich