

Ustawa
z dnia..... r.
o zmianie ustawy - Ordynacja podatkowa

Art. 1. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) w Dziale III po Rozdziale 11 dodaje się Rozdział 11a w brzmieniu:

„Rozdział 11a
Rejestr Operacji Gospodarczych

Art. 86a. § 1. Tworzy się Rejestr Operacji Gospodarczych, zwany dalej „Rejestrem”

§ 2. Zgłoszeniu do Rejestru podlegają operacje gospodarcze rozumiane jako każdy realny przepływ aktywów, w szczególności:

- 1) udzielanie pożyczek i kredytów,
- 2) wypłaty dywidend,
- 3) przekazywanie środków do depozytów,
- 4) sprzedaż,
- 5) najem,
- 6) leasing,
- 7) wnoszenie aportów,
- 8) darowizna,
- 9) użyczenie.

§ 3. Rejestr prowadzi minister właściwy do spraw finansów publicznych w formie elektronicznej.

Art. 86b. § 1. Podatnik mający miejsce zamieszkania lub miejsce siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zgłasza do Rejestru operacje gospodarcze o wartości co najmniej 500 000 euro, w których bierze udział, i których jedną ze stron jest podmiot posiadający miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie lub na terytorium stosującym szkodliwą konkurencję podatkową.

§ 2. Obowiązkowi określonymu w § 1 podlegają również podatnicy nie posiadający miejsca zamieszkania lub miejsca siedziby w Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli dokonują oni na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej operacji gospodarczych o wartości co najmniej 500 000 euro.

Art. 86c. Podatnicy dokonujący w warunkach określonych w art. 86b § 1 lub § 2 wielu operacji gospodarczych, zgłaszają je do Rejestru także wtedy, gdy łączna wartość przeprowadzonych operacji gospodarczych w roku kalendarzowym pomiędzy tymi samymi podmiotami wynosi co najmniej 500 000 euro.

Art. 86d. Wartości określone w art. 86b i 86c nie obejmują kwoty podatku od towarów i usług bądź jego odpowiednika w systemie prawnym państwa właściwym dla danej operacji gospodarczej lub dla danych operacji gospodarczych.

Art. 86e. § 1. Zgłoszenia, o którym mowa w art. 86b, dokonuje się w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zgłaszana operacja gospodarcza miała miejsce.

§ 2. Zgłoszenia, o którym mowa w art. 86c, dokonuje się w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym operacje gospodarcze między tymi samymi podmiotami zostały przeprowadzone.

Art. 86f. § 1 Zgłoszenie do Rejestru obejmuje następujące dane:

- 1) oznaczenie stron operacji gospodarczej,
- 2) data operacji gospodarczej,
- 3) rodzaj operacji gospodarczej,
- 4) forma operacji gospodarczej,
- 5) kwota operacji gospodarczej z określeniem jej waluty lub jej rynkowa wartość.

§ 2. Przez datę operacji gospodarczej rozumie się dzień realnego przekazania aktywów

§ 3. Przez rodzaj operacji gospodarczej rozumie się określenie tytułu, z jakiego następuje przekazanie aktywów.

§ 4. Przez dane o formie operacji gospodarczej rozumie się dane dotyczące przelewu bankowego włącznie z numerami kont bankowych, oświadczenie o gotówkowej formie operacji gospodarczej bądź innej formie rozliczenia niż pieniężna.

Art. 86g. § 1. Zgłoszenia dokonuje się pisemnie albo w formie elektronicznej za pośrednictwem interaktywnego formularza opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w odrębnych przepisach.

§ 2. Formularz, o którym mowa w § 1, udostępniony jest na stronie internetowej Rejestru, jak również w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz podległych ministrowi organów.

§ 3. Formularze składane są do dyrektorów izb skarbowych, o których mowa w art. 86l § 1 lub § 2.

Art. 86h. Jeżeli zgłoszenie nie spełnia wymogów określonych w art. 86f lub art. 86g § 1, albo dostarczone informacje nie są wystarczające do jego rejestracji, organ dokonujący wpisu do Rejestru wzywa podmiot zgłaszający do usunięcia braków formalnych takiego zgłoszenia w terminie 7 dni licząc od dnia doręczenia wezwania.

Art. 86i. § 1. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, z urzędu albo na wniosek właściwego organu kontroli skarbowej, może wezwać zgłaszającego do dostarczenia dokumentacji źródłowej operacji gospodarczej wpisanej do Rejestru.

§ 2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych wzywa do dostarczenia dokumentów, o których mowa w § 1, w terminie 7 dni, licząc od dnia doręczenia wezwania, z zastrzeżeniem § 3.

§ 3. W sprawach szczególnie skomplikowanych minister właściwy do spraw finansów publicznych może wyznaczyć termin 21 dni, licząc od dnia doręczenia wezwania.

§ 4. Jeżeli dokumentacja źródłowa zawiera informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, lub których ujawnienie naraziłoby podatnika na szkodę, może on w terminie 7 dni od doręczenia wezwania wnieść sprzeciw od wezwania. Minister właściwy do spraw finansów publicznych rozpatrując sprzeciw w terminie 14 dni odstępuje od wezwania – jeśli uzna sprzeciw za zasadny, albo ponawia wezwanie w pozostałych przypadkach.

§ 5. Ponowne wezwanie wydane po upływie terminu, o którym mowa w § 4 jest bezskuteczne.

Art. 86j. Nie można wykonywać uprawnień przewidzianych w art. 86h i w art. 86i, jeżeli od końca roku, w którym operacja gospodarcza została zgłoszona upłynęło 5 lat.

Art. 86k. § 1. W przypadku ujawnienia przez uprawniony organ operacji gospodarczej, która wbrew obowiązkowi określonymu w art. 86b lub art. 86c, nie została zgłoszona do Rejestru, właściwy miejscowo dyrektor izby skarbowej nałoży na podatnika obowiązany do dokonania zgłoszenia opłatę w wysokości 19% wartości operacji gospodarczej podlegającej zarejestrowaniu.

§ 2. Opłatę, o której mowa w § 1 nakłada się również na podatnika, który nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 86h lub obowiązku, o którym mowa w art. 86i § 1.

§ 3. Opłaty, o której mowa w § 1 i § 2, nie można nałożyć, jeżeli od końca roku, w którym dokonano operacji gospodarczej podlegającej zgłoszeniu, upłynęło 5 lat.

§ 4. Opłata, o której mowa w § 1 i § 2, stanowi niepodatkową należność stanowiącą dochód budżetu państwa.

§ 5. Wartość operacji gospodarczej określonej w § 1 nie obejmuje kwoty podatku od towarów i usług bądź jego odpowiednika w systemie prawnym państwa właściwym dla danej operacji gospodarczej lub dla danych operacji gospodarczych.

Art. 86l. § 1. Wpisów do Rejestru na podstawie zgłoszeń, o których mowa w art. 86b § 1 i art. 86c, dokonują dyrektorzy izb skarbowych właściwi ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podatnika zgłaszającego.

§ 2. Wpisów do Rejestru na podstawie zgłoszeń, o których mowa w art. 86b § 2, dokonują dyrektorzy izb skarbowych właściwi ze względu na miejsce dokonania operacji gospodarczej podlegającej zgłoszeniu.

Art. 86m. § 1. Dane zawarte w Rejestrze objęte są tajemnicą skarbową określoną w odrębnych przepisach.

§ 2. Do danych wpisanych do Rejestru mają dostęp organy podległe ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych za pośrednictwem osób imiennie upoważnionych przez tego ministra.

§ 3. Dane wpisane do Rejestru mogą być udostępniane organom ścigania na wniosek prokuratora.

§ 4. Wniosek, o którym mowa w § 3, może dotyczyć tylko operacji gospodarczych dokonanych przez podmiot, przeciwko któremu toczy się postępowanie karne, a także operacji gospodarczych dokonywanych przez podmiot, którego udziałowcem jest lub była, lub w organach którego zasiada lub zasiadała osoba, przeciwko której toczy się postępowanie karne.

§ 5. Wniosek, o którym mowa w § 3, może dotyczyć danych, które zostały wpisane do Rejestru nie wcześniej niż przed upływem 10 lat, licząc od dnia złożenia wniosku.

§ 6. Wniosek, o którym mowa w § 3, rozpatruje sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce prowadzenia postępowania. W przedmiocie wniosku sąd wydaje postanowienie.

Art. 86n. Podmioty uczestniczące w operacji gospodarczej, która została wpisana do Rejestru, mogą, po uprzednim złożeniu wniosku na odpowiednim formularzu, otrzymać wypis z Rejestru dotyczący tej operacji. Odmowa wydania wypisu następuje w formie postanowienia.

Art. 86o. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, określi w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób prowadzenia Rejestru w formie elektronicznej;
- 2) warunki techniczne, jakie musi spełniać oprogramowanie obsługujące Rejestr;
- 3) wzory formularzy, o których mowa w art. 86g § 1 oraz w art. 86n wraz z objaśnieniami co do ich wypełniania;
- 4) zasady i tryb dostępu upoważnionych organów, o których mowa w art. 86m § 2, do danych zgromadzonych w Rejestrze.
- 5) warunki i kryteria, jakie muszą spełniać osoby, o których mowa w art. 86m § 2.”.

Art. 2. Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą mają zastosowanie do operacji gospodarczych przeprowadzonych od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

UZASADNIENIE

do projektu nowelizacji ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, wprowadzającej nowy rozdział 11a „Rejestr Operacji Gospodarczych”.

1. Cele projektowanej nowelizacji.

Jedną z istotnych słabości, faktycznie uniemożliwiających sprawowanie nadzoru publicznego nad rozliczeniami podatkowymi, jest brak wyspecjalizowanych procedur, których celem jest ujawnianie z reguły zakamuflowanych działań, mających na celu utrudnienie ustalenia przedmiotu opodatkowania oraz określenia prawidłowej podstawy opodatkowania. Pod tym względem przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa są niedostosowane do potrzeb, bo tak naprawdę nikt, mimo tak wielu nowelizacji w ciągu 14 lat jej obowiązywania, nie unowocześnił tej ustawy. Ustawa oddaje stan naszej wiedzy oraz sposób postrzegania roli władzy publicznej w dziedzinie nadzoru nad

rozliczeniami podatkowymi sprzed 20 lat. Dlatego też należy wprowadzić nową instytucję prawa w postaci Rejestru Operacji Gospodarczych, którego celem jest:

- ujawnienie tych działań o charakterze ekonomicznym, które mogą być przedmiotem opodatkowania lub mogą mieć wpływ na moment jego powstania,
- monitoring tych zdarzeń gospodarczych, które determinują wielkość podstaw opodatkowania.

Rejestr ten będzie podstawą wszelkich nadzorów nad rozliczeniami wszelkich podatków, a zwłaszcza podatków majątkowych i dochodowych.

Projektowana nowelizacja Ordynacji podatkowej wprowadza zasady sprawowania nadzoru publicznego nad czynnościami będącymi transferami kapitałowymi w celu ujawnienia, a pośrednio ograniczenia działań na szkodę spółek mających miejsce siedziby na terytorium RP lub w inny sposób zagrażających kapitałowi lokowanemu na rynku polskim. Przede wszystkim w projekcie zawarte są rozwiązania umożliwiające gromadzenie przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych danych o przepływach kapitału o znacznej wartości, co da możliwość prowadzenia skutecznej polityki antytransferowej.

Stworzenie Rejestru Operacji Gospodarczych ułatwi zwalczanie szkodliwej konkurencji podatkowej o charakterze międzynarodowym oraz pozwoli skutecznie egzekwować zobowiązania podatkowe ciężące na podmiotach, które przy pomocy tych operacji uchylają się od opodatkowania.

2. Zarys dotychczasowych rozwiązań polskich

Dotychczas w polskim systemie fiskalnym nie istniały narzędzia zbliżone do proponowanych rozwiązań. Organy podatkowe zainteresowane operacjami transgranicznymi skazane są jedynie na wymianę informacji podatkowej z innymi krajami na mocy bilateralnych umów, co niesie za sobą szereg ograniczeń – uzyskanie takich informacji odbywa się wg sformalizowanych procedur ze znacznymi ograniczeniami, jest zbyt długo rozciągnięte w czasie, jak również możliwe tylko w stosunku do państw, z którymi zostały zawarte międzynarodowe umowy w tym zakresie.

3. Informacja o rozwiązaniach zastosowanych w innych krajach

Projektowany Rejestr Operacji Gospodarczych jest unikatowym rozwiązaniem, które na taką skalę zostanie zastosowane po raz pierwszy w Polsce.

4. Szczegółowy opis przepisów nowelizacji.

Operacja gospodarcza jako przedmiot zgłoszenia

art. 86a.

Projektuje się stworzenie Rejestru Operacji Gospodarczych podlegających nadzorowi publicznemu. Rejestr Operacji Gospodarczych będzie prowadzony przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Operacją gospodarczą dla celów Ordynacji podatkowej będzie każde zdarzenie gospodarcze, które wywiera wpływ na wysokość aktywów lub pasywów podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub finansową. Operacje te wyrażane są w jednostkach pieniężnych. Projektowana nowelizacja wprowadza określenie operacji gospodarczej podlegającej nadzorowi publicznemu przy spełnieniu następujących kryteriów:

- niezależnie od formy prawnej, istotą operacji jest faktyczne przesunięcie majątkowe między niezależnymi w sensie prawnym podmiotami, które powoduje zmniejszenie albo zwiększenie aktywów podmiotu mającego miejsce siedziby lub miejsce zamieszkania na terytorium RP;
- przedmiotem operacji mogą być pieniądze, wartości pieniężne, papiery wartościowe, etc.;

art. 86b.

Obowiązkowemu zgłoszeniu podlegać będą operacje gospodarcze, gdy jedną ze stron transakcji jest podmiot mający miejsce siedziby lub miejsce zamieszkania na terytorium RP, a także transakcje, w przypadku których jedną ze stron transakcji jest podmiot krajowy, a miejsce siedziby lub miejsce zamieszkania drugiej strony transakcji nie jest określone.

Obowiązkowemu zgłoszeniu będą podlegać wszystkie operacje gospodarcze o wartości przekraczającej wskazane przez ustawę progi. W pierwszym okresie obowiązywania znowelizowanych przepisów obowiązkowemu zgłoszeniu będą podlegać operacje gospodarczej o wartości netto przekraczającej 500 000 euro. W następnych okresach funkcjonowania Rejestru Operacji Gospodarczych celowe jest aby wskazany próg ulegał zmniejszeniu w drodze kolejnych nowelizacji, tak aby obejmował coraz to większą liczbę transakcji.

art. 86c.

Aby zapobiec zamierzonej strukturyzacji transakcji gospodarczych w celu uniknięcia obowiązku zgłoszenia do Rejestru, obowiązek zgłoszenia wystąpi również gdy łączna wartość transakcji w roku kalendarzowym pomiędzy tymi samymi podmiotami przekroczy wskazane wyżej progi.

art. 86d.

Projektowane przepisy doprecyzowują, że do określenia, czy określona transakcja podlega zgłoszeniu, bierze się pod uwagę kwotę netto. Innymi słowy próg kwotowy określony w art. 86b i art. 86c nie obejmuje podatku od towarów i usług bądź jego odpowiednika w systemie prawnym państwa obcego, jeśli jest on właściwy dla danej operacji gospodarczej.

art. 86e.

Termin zgłoszenia pojedynczej transakcji osiągającej wspomnianą wartość określony jest na 10. dzień miesiąca następującego po miesiącu, w którym zgłaszana operacja gospodarcza miała miejsce.

W sytuacji, w której podatnik jest zobowiązany do zgłoszenia operacji gospodarczych ze względu na ich łączną wartość, będzie on musiał dokonać zgłoszenia w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym operacje gospodarcze między tymi samymi podmiotami zostały przeprowadzone.

Dane gromadzone w Rejestrze

art. 86f.

W Rejestrze gromadzone będą dane identyfikujące transakcje gospodarcze, które będą mogły być przydatne organom administracji publicznej oraz organom wymiaru sprawiedliwości w podejmowaniu decyzji o wszczęciu postępowań kontrolnych oraz przy wykonywaniu innych zadań w zakresie szeroko pojętego nadzoru publicznego oraz planowania polityki finansowej państwa.

Wpis do Rejestru będzie miał walor dowodowy co do oświadczenia podmiotu w przedmiocie zawartej transakcji. Z uwagi na powyższe, do danych podlegających zgłoszeniu zaliczono:

- oznaczenie stron operacji gospodarczej – dane identyfikacyjne podmiotów, między którymi następuje przepływ aktywów;
- datę przeprowadzenia operacji gospodarczej - rozumianą jako moment realnego przekazania aktywów (data przelewu, data przejścia własności, data wydania składników majątku – w zależności od formy prawnej określonej czynności podlegającej ujawnieniu w Rejestrze;
- rodzaj operacji gospodarczej – wyraźne określenie tytułu, z jakiego następuje przepływ środków, causa zobowiązania;
- forma operacji gospodarczej, t.j. ujawnienie podstawowych danych dotyczących przelewu (włącznie z numerami rachunków bankowych), lub oświadczenie o innej formie rozliczenia, niż pieniężna (przekazanie papierów wartościowych, wymiana towarowa rzeczy oznaczonych co do gatunku, zamiana innych składników majątkowych itp.);
- kwota operacji gospodarczej,, lub jej rynkowa wartość wyrażona w pieniądzu (najistotniejszą kwestią determinującą nie tylko konieczność zgłoszenia transakcji, ale również wysokość potencjalnego obciążenia daninami publicznymi jest ujawnienie kwoty transakcji lub jej wartości);
- waluta operacji gospodarczej – określenie waluty transakcji.

Forma zgłoszenia

art. 86g.

Zgłoszenia będą dokonywane na piśmie, a także w formie elektronicznej poprzez wypełnienie interaktywnego formularza i uwierzytelniane bezpiecznym podpisem elektronicznym przez podmioty, które dokonały transakcji (w przypadku osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych będą to osoby uprawnione do wykonywania świadczeń, objętych transakcją), które są przedmiotem zgłoszenia. Osoba obowiązana do dokonania zgłoszenia może się zwolnić z tego obowiązku, jeśli zgłoszenia dokona w jej imieniu osoba odpowiednio do tego umocowana.

Formularz będzie dostępny na stronie internetowej Rejestru, do której odwołania będą się znajdować na stronach internetowych ministra właściwego do spraw finansów publicznych i podległych ministrowi organów skarbowych. Wzór formularza i warunki techniczne jego przetwarzania określi minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Braki formalne zgłoszenia

art. 86h.

Jeżeli zgłoszenie nie spełnia określonych wymogów formalnych, lub dostarczone informacje nie są wystarczające do jego rejestracji przez właściwy organ, do którego skierowano zgłoszenie, organ ten może wezwać podmiot zgłaszający do usunięcia braków formalnych takiego zgłoszenia, tj. do poprawienia błędnie wpisanych danych, bądź ich uzupełnienia w terminie 7 dni licząc od dnia, w którym wezwano zgłaszającego do dokonania zmiany.

art. 86i.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek właściwego organu kontroli skarbowej, może zobowiązać zgłaszającego do dostarczenia dokumentacji źródłowej zarejestrowanej transakcji. Organ żądając przekazania dokumentów źródłowych, wyznacza termin ich dostarczenia – co do zasady będzie to 7 dni, jednakże w przypadku transakcji o wyższym, zdaniem organu, stopniu skomplikowania, można wyznaczyć termin 21 dni. Jeżeli dokumentacja źródłowa zawiera informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, lub których ujawnienie naraziłoby podatnika na szkodę, może on wnieść sprzeciw od wezwania. Minister analizuje argumenty zawarte w sprzeciwie i albo w terminie 14 dni odstępuje od wezwania, albo ponawia wezwanie.

art. 86j.

Wezwać do usunięcia braków formalnych lub do dostarczenia dokumentacji źródłowej transakcji można tylko, jeśli od końca roku, w którym transakcja została zgłoszona nie upłynęło jeszcze 5 lat.

Oplaty z tytułu uchybienia obowiązkom rejestrowym

art. 86k.

W przypadku ujawnienia przez organy kontroli transakcji, która wbrew obowiązkowi jej zgłoszenia, nie została wpisana do Rejestru, właściwi miejscowo dyrektorzy izb skarbowych będą nakładać sankcję finansową w postaci opłaty w wysokości 19% wartości

niezarejestrowanej transakcji (bez podatku od towarów i usług). Opłata ta będzie obciążać podmiot dokonujący transakcji, bez względu na formę prawną w której działa (bez znaczenia będzie fakt, czy to osoba fizyczna, prawna czy jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej).

Taka sama opłata będzie nakładana na podmioty, które nie będą uzupełniać w terminie braków formalnych zgłoszenia, mimo wezwania podatnika do takiego zachowania. Wprowadzenie tej sankcji zapobiegnie działaniom podatnika, które zmierzałyby do ukrycia istotnych informacji o dokonywanej transakcji, jej okolicznościach, podmiotach lub przedmiocie.

Dostęp do danych gromadzonych w rejestrze transakcji gospodarczych

art. 86l.

Odpowiedzialni za dokonywanie wpisów do Rejestru będą dyrektorzy izb skarbowych. Ich właściwość miejscową będzie determinować miejsce zamieszkania lub miejsce siedziby podmiotu zgłaszającego, a jeśli podmiot zgłaszający nie ma miejsca zamieszkania lub miejsca siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – miejsce dokonania operacji gospodarczej podlegającej zgłoszeniu.

art. 86m.

Dane gromadzone w Rejestrze muszą podlegać ochronie przed nieuprawnionym ich wykorzystaniem i dlatego będą objęte tajemnicą skarbową. Projektowane przepisy określają krąg podmiotów, które mają dostęp do danych gromadzonych w Rejestrze informacji gospodarczych. Do Rejestru tego będą mieli dostęp dyrektorzy izb skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej i naczelnicy urzędów skarbowych na podstawie imiennych upoważnień udzielonych przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych pracownikom tych organów, dających rękojmię zachowania tajemnicy skarbowej.

Dane z Rejestru będą mogły być za zgodą sądu udostępnione organom ścigania na wniosek prokuratora. Wniosek taki może dotyczyć tylko operacji dokonywanych przez podmiot, przeciwko któremu toczy się postępowanie karne, a także operacji dokonywanych przez podmiot, którego udziałowcem jest, lub w organach którego zasiada lub zasiadała osoba, przeciwko której toczy się postępowanie karne.

art. 86n.

Wypis z Rejestru Operacji Gospodarczych może być udostępniony podmiotom dokonującym transakcji, po uprzednim złożeniu wniosku, którego wzór określi rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

art. 86o.

Projektowane przepisy zawierają również ustawowe upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych działającego we współpracy z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej do wydania rozporządzenia określającego niezbędne do prawidłowego działania projektowanych instytucji szczegóły dotyczące:

- sposobu prowadzenia Rejestru w formie elektronicznej;
- warunków technicznych, jakie musi spełniać oprogramowanie obsługujące Rejestr;
- wzorów formularzy, na których dokonuje się zgłoszenia oraz składa wnioski o wypis z Rejestru wraz z objaśnieniami co do ich wypełniania;
- zasad i trybu dostępu upoważnionych organów do danych zgromadzonych w Rejestrze.
- warunki i kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym minister może nadać imienne upoważnienia do dostępu do danych Rejestru.

Wejście w życie ustawy

art. 3.

Sześciomiesięczne *vacatio legis* jest czasem optymalnym aby minister właściwy do spraw finansów publicznych i podległe mu organy właściwie przygotowały się do pełnienia nowych i odpowiedzialnych zadań, które będą im przypisane na podstawie ustawy. Okres ten powinien być wykorzystany między innymi na przygotowanie (obejmujące napisanie, testowe uruchomienie oraz ewentualne korekty) oprogramowania obsługującego Rejestr w trybie zamówień publicznych.

Zakładając, że projektowana nowelizacja zostanie uchwalona, podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw do końca 2012 r., przewiduje się, że wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2013 r. Gdyby, z uwagi na doniosłość projektowanych przepisów, udało się przeprowadzić proces legislacyjny w nieco szybszym tempie, tak aby ustawa zaczęła obowiązywać jeszcze w

pierwszej połowie bieżącego roku, wtedy jej wejście w życie można przesunąć na dzień 1 stycznia 2013 r.

5. Ocena skutków regulacji.

Wejście w życie projektowanych przepisów ograniczy działania mające na celu wyprowadzanie kapitału z polskiego rynku poprzez dostarczenie organom władzy publicznej danych o rodzaju i strukturze operacji gospodarczych, których skutkiem może być transfer kapitału za granicę.

Powstanie Rejestru Operacji Gospodarczych będzie stanowiło milowy krok w ewolucji instrumentów pozwalających na monitorowanie przez organy podatkowe transgranicznych operacji finansowych. Obecnie bowiem organy podatkowe mają mocno ograniczone możliwości gromadzenia informacji na temat transakcji dokonywanych z podmiotami zagranicznymi i sprawdzania, czy w związku z tymi transakcjami należności podatkowe państwa nie są narażone na uszczuplenie. Jedną z tych mało efektywnych metod funkcjonujących obecnie jest wymiana informacji podatkowych między administracjami podatkowymi państw na podstawie dwustronnych umów międzynarodowych.

Do końca lat dziewięćdziesiątych międzynarodowa wymiana informacji przebiegała zasadniczo na podstawie dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Na podstawie artykułu 26 Modelowej Konwencji Podatkowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) właściwe organy podatkowe Umawiających się Państw mogły wymieniać informacje konieczne dla poprawnego stosowania umowy podatkowej lub ustawodawstwa wewnętrznego Umawiających się Państw. Do 1999 r. wymiana była ograniczona jedynie do podatków objętych daną umową międzynarodową. W przypadku wszystkich zawartych przez Polskę umów były to tylko wymienione z nazwy podatki dochodowe. Następnie ust. 1 został rozszerzony na podatki „bez względu na ich rodzaj i nazwę nakładane przez Umawiające się Państwa lub ich jednostki terytorialne albo organy lokalne.....”. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w modelowej konwencji nigdy nie dawały organom podatkowym skutecznych narzędzi w walce z uchylaniem się od opodatkowania podmiotów zagranicznych. Przede wszystkim, system ten obejmuje tylko państwa związane ze sobą siecią umów podatkowych i nie dotyczy krajów (głównie rajów podatkowych), które nie zawarły takich umów.

W 1996 r. OECD zauważyła problem szkodliwej konkurencji podatkowej ze strony tzw. „rajów podatkowych”, które w latach dziewięćdziesiątych stały się głównym celem transferu kapitału z państw o gospodarce wolnorynkowej, w tym z Polski. OECD podjęła działania na rzecz wypracowania środków ograniczających niekorzystne, dla większości państw członkowskich, zjawisko wywołane przez szkodliwą konkurencję podatkową o negatywnych skutkach dla decyzji inwestycyjnych i finansowych, a w konsekwencji dla krajowych wpływów z podatków. Działania te doprowadziły do opracowania w 1998 r. raportu, który ustalił trzy grupy krajów:

1. państwa członkowskie OECD, które zobowiązały się do wyeliminowania istniejących szkodliwych praktyk podatkowych,
2. raje podatkowe wymienione przez OECD, wobec których mogą być podjęte środki obronne (o statusie „raju podatkowego” decydował brak podatków albo jedynie podatki nominalne oraz inne kluczowe czynniki tj. brak skutecznej wymiany informacji w sprawach podatkowych, brak przejrzystości przepisów, brak faktycznie prowadzonej działalności gospodarczej),
3. państwa nieczłonkowskie, z którymi będzie podjęty dialog w celu zbliżenia ich do projektu.

Kolejne działania podjęte przez OECD doprowadziły do powstania listy krajów uznanych za raje podatkowe. Lista ta została sporządzona po wzajemnej wymianie opinii i po umożliwieniu danym terytoriom możliwości podjęcia zobowiązania wobec OECD zaniechania praktyk podatkowych określonych jako szkodliwe. Podejmując zobowiązanie, obszary te musiały zobowiązać się do wprowadzenia przejrzystości przepisów i skutecznej wymiany informacji. W kwietniu 2002 r. został zredagowany, przy pełnej współpracy terytoriów, które zobowiązały się do współpracy z OECD, ostateczny tekst modelowej umowy stanowiącej wzorzec OECD dla skutecznej wymiany informacji, która ma na celu wzmocnienie międzynarodowej współpracy w celu ograniczenia unikania opodatkowania i tym samym ograniczenia skali nadużyć podatkowych.

W następstwie ustaleń podjętych na forum OECD w sprawie ograniczania szkodliwej konkurencji podatkowej poprzez wymianę informacji podatkowej w szczególności z „rajami podatkowymi” najpierw państwa zachodnie, a później także Rzeczpospolita Polska zaczęły podpisywać dwustronne umowy międzynarodowe o wymianie informacji w sprawach podatkowych z państwami lub autonomicznymi terytoriami stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową. Jednakże Polska zawarła dopiero 3 takie umowy: z Wyspą Man, Jersey i Guernsey, przy czym do tej pory tylko umowa z Wyspą Man weszła w życie.

Z wielu względów zawieranie tychże umów nie przyniesie żadnych znaczących korzyści dla naszej gospodarki. Nie spowoduje też wymiernego wzrostu wpływów do budżetu państwa z tytułu podatków.

Przede wszystkim należy zauważyć, że zawieranie, a potem ratyfikowanie umowy międzynarodowej to długotrwały proces. Nawet jeśli umowa z danym „rajem podatkowym” zostanie podpisana, to długie oczekiwanie na jej ratyfikację i wejście w życie sprawia, że podmioty zajmujące się drenażem polskich przedsiębiorstw zdążą przenieść swoje interesy gdzie indziej.

Wynegocjowanie, zawarcie, podpisanie i wprowadzenie w życie umów o wymianie informacji w sprawach podatkowych z większością liczących się „rajów podatkowych” zajmie jeszcze co najmniej dekadę. Choćby ze względu na niekorzystny w tej sytuacji dla stanu polskiej gospodarki upływ czasu, nie można czekać tak długo na uzyskanie przez organy podatkowe podstaw prawnych do pozyskiwania informacji, które mogą wydatnie przyczynić się do poprawy sytuacji.

Kolejną wadą zaproponowanego przez gremium OECD rozwiązania jest konieczność prowadzenia na szczeblu międzynarodowym skomplikowanej procedury w celu uzyskania od drugiej strony poszukiwanych informacji. Większość z umów o wymianie informacji w sprawach podatkowych nie zawiera instytucji automatycznej wymiany informacji, która, mówiąc w skrócie, polega na corocznym przesyłaniu drugiemu państwu wszystkich zgromadzonych informacji o dochodach uzyskanych przez podmioty pochodzące z tego państwa. Taką metodę stosują Stany Zjednoczone w kontaktach dwustronnych z innymi państwami, w tym z Polską. Natomiast umowy zawierane przez średnie i małe państwa (również przez Polskę) dopuszczają możliwość udzielania informacji, które mogą mieć istotne znaczenie dla administracji podatkowej i stosowania prawa podatkowego drugiej strony jedynie na wniosek. Ponadto umowy te przewidują możliwość odrzucenia takiego wniosku.

Wszystko to sprawia, że umowy te nigdy nie będą skutecznym narzędziem pozwalającym organom podatkowym przeciwdziałać uchylaniu się od opodatkowania podmiotów dokonujących transgranicznych operacji gospodarczych. Możliwości zwrócenia się o informacje do administracji podatkowych innych państw wprowadzane tymi umowami mogą stanowić, co najwyżej uzupełnienie dla projektowanego Rejestru Operacji Gospodarczych. Rejestr ten będzie stanowił o wiele szybsze, obszerniejsze i skuteczniejsze źródło informacji. Poprzez powszechny obowiązek zgłaszania transakcji określonego typu będzie narzędziem komplementarnym, a nie wybiórczym. Poprzez wprowadzenie stosunkowo

krótkiego terminu na zgłoszenie operacji gospodarczej, informacja o niej będzie dostępna organom podatkowym już po kilku tygodniach, a czasami nawet po kilkunastu dniach od przeprowadzenia tej operacji. Funkcjonowanie Rejestru będzie w zauważalnym, stopniu pozytywnie oddziaływać na rynek krajowy i wysokość wpływów do budżetu.

A. Podmioty, na które będzie oddziaływał akt normatywny.

Projektowana nowelizacja będzie oddziaływać na podatników dokonujących transgranicznych operacji gospodarczych, w szczególności z podmiotami będących rezydentami podatkowymi terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową.

Przedmiotowa nowelizacja ograniczy pokusę ukrywania przed organami skarbowymi transgranicznych operacji gospodarczych jak również dokonywania operacji gospodarczych zmierzających do uniknięcia opodatkowania. Utrzymywanie kontroli przez podatników krajowych nad jednostkami „fasadowymi”, nieprowadzącymi faktycznej działalności gospodarczej, a tworzonymi jedynie w celu uniknięcia opodatkowania, zapewne okaże się w nowym stanie prawnym niecelowe i nieopłacalne. Wobec tego należy się spodziewać, że prawa właścicielskie w kontrolowanych jednostkach zagranicznych będą zbywane na rzecz innych podmiotów (zwłaszcza spoza Polski) lub jednostki te zostaną poddane likwidacji.

Wprowadzenie proponowanych konstrukcji podatkowych spowoduje także konieczność dostosowania się do nich organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej. Zakres obowiązków aparatu skarbowego zwiększy się więc w związku ze stworzeniem, prowadzeniem i wykorzystywaniem operacji zawartych w Rejestrze Operacji Gospodarczych.

B. Konsultacje społeczne.

W celu wypracowania rozwiązań podatkowych efektywnych, a jednocześnie uwzględniających w największym możliwym zakresie oczekiwania partnerów społecznych, przed przekazaniem Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedmiotowy projekt ustawy został zaopiniowany przez

C. Wpływ aktu normatywnego na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na dochody budżetu państwa, natomiast będzie miał pośredni wpływ na ich zwiększenie jako część pakietu ustaw

zmierzających do zahamowania transferu kapitału z naszego kraju. Pakiet ten w pierwszych latach funkcjonowania powinien przynieść zwiększenie dochodów budżetu państwa od 65 do 73 mld. zł rocznie.

Proponowana nowelizacja będzie prowadzić do zwiększenia dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych, zarówno od osób fizycznych jak i prawnych. Nowe przepisy przyczynią się do „uszczelnienia” polskiego systemu podatkowego, zniechęcając podmioty, które dotychczas płaciły podatki w Polsce, przed transferowaniem zysków oraz majątku do innych jurysdykcji, w tym zwłaszcza do tzw. „rajów podatkowych”. Obrazowo rzecz ujmując, jeżeli wprowadzenie obowiązku zgłoszenia przeprowadzanych operacji transgranicznych, którego niedopełnienie zagrożone będzie opłatą sankcyjną zniechęci podatników polskich do uciekania z opodatkowaniem za granicę, korzyścią dla budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego będą dodatkowe wpływy z tytułu podatków dochodowych, które w przypadku braku przedmiotowej nowelizacji zasiliłyby – chociaż oczywiście mniejszymi kwotami – budżety państw obcych (tych, w których zlokalizowane są kontrolowane jednostki zagraniczne). Potencjalnym wpływem do budżetu państwa będą opłaty w wysokości 19% wartości każdej operacji gospodarczej, która zostanie ujawniona przez uprawnione organy jako niezarejestrowana mimo obowiązku. Najprawdopodobniej jednak nie będą miały one większego znaczenia w skali wartości całkowitych dochodów podatkowych państwa. Główny bowiem, pozytywny efekt fiskalny proponowanej nowelizacji zaznaczy się poprzez stworzenie warunków, które przyczynią się do rezygnacji podatników z ucieczki przed opodatkowaniem dochodów za granicę.

Powstanie i prowadzenie Rejestru Operacji Gospodarczych będzie wiązało się z obciążeniem budżetu państwa, którego dokładne kwoty będą mogły być oszacowane dopiero po dopracowaniu szczegółów technicznych funkcjonowania Rejestru – biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia naszego kraju związane z procesem cyfryzacji administracji można założyć, że na powstanie rejestru będzie trzeba przeznaczyć 6 - 8 milionów zł, natomiast na jego roczne utrzymanie kilkadziesiąt tysięcy złotych.

Projekt ustawy nakłada dodatkowe obowiązki na polskie organy podatkowe, związane z obsługą administracyjną Rejestru Operacji Gospodarczych. Realizacja tych zadań będzie się wiązać ze stworzeniem dodatkowych etatów w administracji publicznej potrzebnych do realizacji nowych zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych jak również dyrektorów izb skarbowych wynikających z projektowanej ustawy. Mimo obciążenia nowymi zadaniami, należy dążyć w związku z koniecznością wprowadzania oszczędności wydatków

Państwa Polskiego, do ich realizacji w ramach obecnych planów budżetowych, nie zwiększając poziomu wydatków sektora finansów publicznych w zakresie wydatków na zasoby ludzkie.

D. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projekt ustawy może pozytywnie oddziaływać na sektor przedsiębiorstw. Zatrzymanie kapitału (dochodów podatników) w Polsce będzie oznaczało potencjalne nowe inwestycje w kraju. Przedsiębiorcy, mając znacznie ograniczone możliwości ucieczki z dochodami za granicę, aby zmniejszyć opodatkowanie w Polsce zapewne będą także próbować zwiększyć pozycje kosztów w rachunku zysków i strat. Można się zatem spodziewać inwestycji w potencjał produkcyjny. To zaś powinno się przełożyć na wartość produktu krajowego brutto, ograniczając jej spadek lub zwiększając wzrost.

E. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy.

Projekt ustawy może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy. Mechanizmy przeciwdziałające transferowi dochodów podatników krajowych w celu ich opodatkowania za granicą, powinny dać impuls do wykorzystania tych dochodów na rozbudowę potencjału produkcyjnego i zwiększanie skali działalności. Można z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że będzie temu towarzyszyć także wzrost zatrudnienia.

F. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny.

Projekt ustawy nie będzie miał bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

G. Wskazanie źródeł finansowania.

Środki potrzebne do powstania, a potem do utrzymywania Rejestru Operacji Gospodarczych powinny zostać przewidziane w ustawach budżetowych na kolejne lata. Część środków będzie pochodzić z opłat o których mowa w art. 86k. reszta będzie pochodzić ze zwiększonych wpływów z tytułu podatków wywołanych ożywieniem gospodarczym zainicjowanym projektowanymi zmianami.

H. Zgodność z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy według wstępnej oceny projektodawcy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.