



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-95-12

Druk nr 927
Warszawa, 30 listopada 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług.

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

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

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług

Art. 1. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 38 dodaje się art. 38a w brzmieniu:

„Art. 38a. Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:

- 1) kwotę ustaloną w wyniku zastosowania art. 86 ust. 3 pkt 1, według stanu na koniec roku budżetowego;
- 2) kwotę wolnych środków na koniec roku budżetowego służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym;
- 3) kwotę ustaloną w wyniku zastosowania art. 86 ust. 3 oraz relację tej kwoty do produktu krajowego brutto, według stanu na koniec roku budżetowego.”;

2) w art. 86 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. W przypadku określonym w ust. 1 pkt 1 i 2, procedur, o których mowa w tych przepisach nie stosuje się jeżeli relacja kwoty ustalonej w wyniku:

- 1) przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego ogłoszonej zgodnie z art. 38 na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej ze średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,
- 2) pomniejszenia kwoty, o której mowa w pkt 1, o wolne środki finansowe na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym

– do produktu krajowego brutto nie przekracza odpowiednio 50% lub 55%.”.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429 i Nr 291, poz. 1707.

Art. 2. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054) w art. 146f dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W przypadku gdy relacja kwoty ustalonej w wyniku zastosowania art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.²⁾) do produktu krajowego brutto według stanu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2012 r. lub 31 grudnia 2013 r. nie przekracza 55%, przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się.”.

Art. 3. Art. 86 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po raz pierwszy do relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto ogłoszonej za rok 2012.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

²⁾ Patrz odnośnik nr 1.

UZASADNIENIE

Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy oraz aktualny stan prawny

Przedmiotem projektowanej ustawy jest zmiana ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) w zakresie odnoszącym się do przepisów regulujących stosowanie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych oraz nowelizacja ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054) stanowiąca konsekwencję dokonania zmian w zakresie stosowania ww. procedur. Proponowane zmiany zakładają wprowadzenie regulacji dotyczących niestosowania w określonych sytuacjach ograniczeń wynikających z przekroczenia przez relację państwowego długu publicznego (PDP) do produktu krajowego brutto (PKB) progu 50% lub 55%.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy przekroczenie przez relację PDP do PKB progu 50% lub 55% powoduje konieczność wdrożenia procedur ostrożnościowych, które stanowią ograniczenia wpływające bezpośrednio lub pośrednio na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast dodatkowe ograniczenia – obciążenia fiskalne w postaci wzrostu stawki podatku od towarów i usług, w przypadku gdy wartość relacji kwoty PDP do PKB za lata 2012 i 2013 przekroczy 55% przewiduje art. 146f ust. 2 i 3 ustawy o podatku od towarów i usług.

Potrzeba przyjęcia proponowanych zmian wynika z dążenia do ograniczenia wpływu wahań kursów walut obcych oraz prefinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa następnego roku budżetowego na stosowanie ograniczeń zawartych w procedurach ostrożnościowo-sanacyjnych.

Istotny wpływ na wzrost długu, a przez to na relację do PKB, może mieć przyrost zadłużenia zagranicznego powstałego w wyniku osłabienia złotego w stosunku do walut, w jakich został zaciągnięty dług zagraniczny. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz. U. Nr 57, poz. 366) na koniec roku zobowiązania zaliczane do długu publicznego wyrażone w walutach obcych podlegają przeliczeniu na walutę polską według średniego kursu walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w ostatnim dniu roboczym danego roku. W obecnym stanie prawnym możliwa jest zatem sytuacja, w której

zmiany kursów walut w ostatnim dniu roboczym roku, często wynikające z uwarunkowań zewnętrznych, niezwiązanych z polską gospodarką, mogą być przyczyną przekroczenia progów ostrożnościowych 50% lub 55%, a zatem wymuszać zmiany w polityce fiskalnej, nie zawsze w danym momencie zasadne z punktu widzenia ekonomicznego. Co więcej, przeliczanie zadłużenia zagranicznego dla celów procedur ostrożnościowych kursem z ostatniego dnia roku może zachęcać do ataków spekulacyjnych na walutę polską oraz budzić niepokój uczestników rynku o ewentualne próby podejmowane przez Ministra Finansów czy Narodowy Bank Polski w celu wpływu na poziom kursu rynkowego na koniec roku.

W ramach zarządzania długiem Skarbu Państwa w IV kwartale danego roku budżetowego następuje zaciąganie zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych następnego roku w celu zmniejszenia ryzyka refinansowania długu. Takie działania wpływają pozytywnie na stabilność finansów publicznych. Są to standardowe działania w ramach finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa i zarządzania długiem, które powodują jednak zwiększenie długu brutto i ryzyko przekroczenia progów ostrożnościowych – 50% lub 55%. Zwiększenie zobowiązań finansowych z powyższego tytułu powoduje jednocześnie zwiększenie aktywów w postaci lokat (wg terminologii z ESA 95 – depozytów). Dlatego też takie działania powinny być brane pod uwagę przy uruchamianiu mechanizmów ostrożnościowych i sanacyjnych. Projektowane ustawą zmiany służą wyeliminowaniu omówionych powyżej negatywnych aspektów działania procedur ostrożnościowych.

Należy podkreślić, że przedmiotowe zmiany nie prowadzą w żaden sposób do zmiany metodologii obliczania kwoty państwowego długu publicznego, a jedynie tworzą nowy miernik (nową relację wielkości obliczonej w sposób określony ustawowo do PKB), stanowiący punkt odniesienia dla uruchomienia ograniczeń w przypadku przekroczenia przez relację kwoty państwowego długu publicznego do PKB odpowiednio progu 50% lub 55%.

W projektowanej materii nie istnieją regulacje czy też inne alternatywne środki w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy, umożliwiające osiągnięcie zakładanego celu.

Zakres projektowanych zmian

Art. 1 projektu dokonuje zmian w ustawie o finansach publicznych poprzez:

- 1) zmianę art. 86 polegającą na dodaniu ust. 3 określającego w pkt 1 obowiązek dodatkowego przeliczania przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze (tj. od poniedziałku do piątku) z roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja. Tak wyliczona kwota będzie następnie pomniejszana zgodnie z ust. 3 pkt 2 o wolne środki finansowe na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. Jeśli okaże się, iż relacja tak ustalonej kwoty względem PKB nie będzie przekraczać 50% lub 55%, wówczas w przypadku zaistnienia sytuacji określonej w art. 86 ust. 1 pkt 1 i 2 nie będą stosowane procedury, o których mowa w tych przepisach;
- 2) dodanie art. 38a zobowiązującego Ministra Finansów do ogłaszania:
 - a) kwoty uzyskanej w wyniku przeliczenia przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja PDP do PKB,
 - b) kwoty wolnych środków finansowych na koniec roku budżetowego służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku budżetowym,
 - c) kwoty uzyskanej w wyniku pomniejszenia kwoty uzyskanej w wyniku przeliczenia przez Ministra Finansów państwowego długu publicznego z zastosowaniem średniej arytmetycznej ze średnich kursów walut obcych (lit. a) o wolne środki finansowe na koniec roku budżetowego służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym (lit. b),
 - d) relacji kwoty uzyskanej w wyniku pomniejszenia, o którym mowa w lit. c, do PKB.

Zmiana ta podyktowana jest potrzebą zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, a jej wprowadzenie umożliwi ogłaszanie nowej relacji w analogiczny

sposób (tj. w drodze obwieszczenia Ministra Finansów w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” dokonywanego w terminie do dnia 31 maja), jak w przypadku kwot i relacji zawartych w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Art. 2 projektu ustawy wprowadza zmianę w art. 146f ustawy o podatku od towarów i usług. Dodawany w tym artykule ust. 4 stanowi o niestosowaniu przepisów ust. 2 i 3 przewidujących podwyższenie, w określonych tymi przepisami sytuacjach, stawek podatku w przypadku, gdy w wyniku zastosowania art. 86 ust. 3 ustawy o finansach publicznych relacja kwoty ustalonej zgodnie z tym przepisem do PKB według stanu odpowiednio na dzień 31 grudnia 2012 r. lub 2013 r. nie będzie przekraczać 55%.

Projektowana ustawa powinna wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., tj. z początkiem nowego roku budżetowego (art. 4 projektu). Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest zamieszczenie w art. 3 projektu przepisu stanowiącego o zastosowaniu po raz pierwszy nowych rozwiązań wprowadzonych do ustawy o finansach publicznych do relacji PDP do PKB ogłoszonej za rok 2012.

Skutki związane z wejściem w życie projektowanej ustawy

Wdrożenie zmian przewidzianych w projekcie ustawy będzie skutkowało zwiększeniem przewidywalności polityki fiskalnej państwa poprzez wyeliminowanie ryzyka uruchomienia dotkliwych procedur mających wpływ zarówno na stronę dochodową (np. podwyższenie stawek VAT), jak i wydatkową (np. ograniczenie indeksacji rent i emerytur) sektora finansów publicznych, wymuszonego przejściowym osłabieniem złotego lub też prefinansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Ze względu na zakres przedmiotowy proponowanych zmian w nowelizowanych ustawach (niestosowanie ograniczeń w zakresie mechanizmów ostrożnościowych oraz wzrostu stawek podatku od towarów i usług) mogą one potencjalnie oddziaływać na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz na pozostałych podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów. Realizacja przepisów będzie jednak dotyczyła przede wszystkim Ministra Finansów w zakresie obowiązku m.in. przeliczania państwowego długu publicznego z zastosowaniem nowego miernika, obliczania relacji tak ustalonej kwoty do PKB oraz obwieszczenia tej relacji w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”.

Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Również zwiększeniu nie ulegną wydatki ujęte w ramach części budżetu państwa, z których finansowana będzie realizacja nowych obowiązków wprowadzonych niniejszą ustawą. Projektowane rozwiązania w zakresie niestosowania warunkowych wzrostów stawek VAT wpłynęłyby na brak wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług. Ewentualne nieuruchomienie mechanizmu zabezpieczającego finanse publiczne, polegające na warunkowych zmianach stawek rozpoczynających się od dnia 1 lipca 2013 r. powodowałyby zmniejszenie z tego tytułu dochodów budżetu państwa. Należy jednak mieć na uwadze, że w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015 nie przewiduje się wzrostu państwowego długu publicznego ponad 55% PKB. Zatem trudno jest oszacować utracone dochody z tytułu niepodwyższania stawek VAT, skoro mają one potencjalny charakter. W przypadku natomiast budżetów jednostek samorządu terytorialnego niewprowadzenie ewentualnego podwyższenia stawki podatku VAT wpłynęłoby na budżety jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niezwiększenia ich wydatków. Projekt założeń, na podstawie których opracowano projekt ustawy, został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie zgłoszono zastrzeżeń do tego projektu ani do projektu ustawy. Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynach Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). Żaden podmiot nie zgłosił w tym trybie zainteresowania pracami nad projektem. Projekt ustawy nie jest objęty materią regulowaną prawem Unii Europejskiej i nie pozostaje z nim w sprzeczności.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług w zakresie proponowanych zmian w ustawach (niestosowanie ograniczeń w zakresie mechanizmów ostrożnościowych oraz wzrostu stawek podatku od towarów i usług) może potencjalnie oddziaływać na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych oraz na pozostałych podatników podatku od towarów i usług, jak i na ostatecznych konsumentów. Realizacja przepisów będzie jednak dotyczyła przede wszystkim Ministra Finansów w zakresie obowiązku m.in. przeliczania państwowego długu publicznego, obliczania relacji ustalonej kwoty do PKB oraz obwieszczenia tej relacji w Monitorze Polskim.

2. Konsultacje społeczne

Przedmiotowy projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie zgłosiła do niego zastrzeżeń.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa ani dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Również zwiększeniu nie ulegną wydatki ujęte w ramach części budżetu państwa, z których finansowana będzie realizacja nowych obowiązków wprowadzonych niniejszą ustawą.

Projektowane rozwiązania w zakresie niestosowania warunkowych wzrostów stawek VAT, wpłynęłyby na brak wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług.

Ewentualne nieuruchomienie mechanizmu zabezpieczającego finanse publiczne, polegającego na warunkowych zmianach stawek rozpoczynających się od dnia 1 lipca 2013 r., skutkowałoby brakiem wzrostu z tego tytułu dochodów budżetu państwa. W przypadku natomiast budżetów jednostek samorządu terytorialnego

niewprowadzenie ewentualnego podwyższenia stawki podatku VAT wpłynęłoby na budżety jednostki samorządu terytorialnego w zakresie niezwiększenia ich wydatków. Należy jednak mieć na uwadze, że zarówno w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015, jak i w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016 przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2012 r. nie przewiduje się wzrostu państwowego długu publicznego ponad 55% PKB.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Wejście w życie przedmiotowego aktu nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

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

Wejście w życie przedmiotowej ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie przedmiotowej ustawy nie będzie miało wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Źródła finansowania wprowadzenia aktu normatywnego

Niniejsza ustawa nie będzie generowała dodatkowych wydatków, tym samym nie będzie pociągała za sobą obciążeń finansowych.



Warszawa, 23 listopada 2012 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE - 920 - 1206 - 12/akr/3

SM - 2237

dot.: RM-10-95-12 z 20.11.2012 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

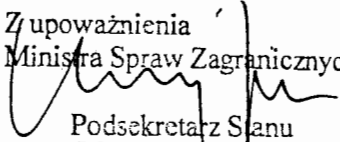
opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej *projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług* wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem *ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług* pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię:

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Ministra Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Maciej Szpunar

Do wiadomości:

Pan Jan Vincent-Rostowski
www.inforlex.pl
Minister Finansów

w ślad za faksem