



Warszawa, dnia 20 lutego 2017 r.

Opinia do ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami

(druk nr 413)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa zasady i tryb wymiany informacji podatkowych z innymi państwami, obowiązki instytucji finansowych w zakresie automatycznej wymiany tych informacji oraz kontrolę wykonywania tych obowiązków.

Celem ustawy jest wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Ustawa określa zasady wymiany informacji zarówno z państwami Unii Europejskiej jak i państwami trzecimi.

Poza materia ustawy pozostaje wymiana informacji dla celów podatkowych na podstawie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA, zwanej dalej „umową FATCA” (jest to materia regulowana ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA).

Wymiana informacji, o której mowa w opiniowanej ustawie obejmuje wszelkie informacje, które mogą być istotne do celów stosowania i wykonywania przepisów prawa podatkowego, z wyjątkiem informacji objętych przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w zakresie podatku od towarów i usług, ceł oraz podatku akcyzowego (zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010

w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej – wersja przekształcona).

W zakresie swojej regulacji ustawa wdraża dyrektywę Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającą dyrektywę 77/799/EWG, zwanej dalej „dyrektywą 2011/16/UE”, poprzez uwzględnienie zmian tej dyrektywy dokonanych:

- 1) dyrektywą Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, zwanej dalej „dyrektywą 2014/107/UE”,
- 2) dyrektywą Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, zwanej dalej „dyrektywą 2015/2376”,
- 3) dyrektywą Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, zwanej „dalej dyrektywą 2016/881”.

W zakresie swojej regulacji ustawa uwzględnia także dyrektywę Rady (UE) 2015/2060 z dnia 10 listopada 2015 r. uchylającą dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, zwanej dalej „dyrektywą 2015/2060” (uchylenie rozwiń przewidujących automatyczną wymianę informacji o opodatkowaniu odsetek powinno nastąpić wraz z wprowadzeniem jednolitego standardu wymiany informacji przewidzianego dyrektywą 2014/107/UE).

Ustawa zakłada uregulowanie w jednym, odrębnym akcie prawnym wszystkich zagadnień związanych z wymianą informacji podatkowych (z wyłączeniem umowy FATCA). Stąd też m. in. „powtarza” dotychczasowe przepisy działu VIIa Ordynacji podatkowej (dotyczące wymiany informacji podatkowych z innymi państwami) oraz wprowadza regulacje umożliwiające automatyczną wymianę informacji w dziedzinie opodatkowania z państwami innymi niż unijne w oparciu o przygotowane przez OECD procedury Common Reporting Standard (CRS).

Zasadniczym kierunkiem zmian związanych z wdrożeniem prawodawstwa unijnego jest poszerzenie zakresu automatycznej wymiany informacji podatkowych i wprowadzenie jednolitego standardu takiej wymiany informacji (dyrektywa 2014/107/UE). Automatyczna wymiana informacji ma umożliwić krajowym administracjom podatkowym pozyskiwanie

z instytucji finansowych określonych z góry informacji w stosunku do rachunków zidentyfikowanych przez nie jako prowadzone dla nierezydentów (rezydentów innych państw członkowskich) lub podmiotów przez nie kontrolowanych, bez uprzedniego wniosku, w ustalonych z góry, regularnych odstępach czasu. Uzyskane w tym trybie informacje mają w dalszej kolejności podlegać systematycznemu przekazywaniu państwu członkowskiemu właściwemu dla poszczególnych nierezydentów. Automatyczną wymianą objęte będą w szczególności informacje o imieniu i nazwisku lub nazwie, adresie, numerze identyfikacyjnym podatnika oraz dacie i miejscu urodzenia (w przypadku osób fizycznych) każdej osoby raportowanej, która jest posiadaczem rachunku oraz o numerze rachunku, jego saldzie i wartości.

Automatycznej wymianie podlegać też mają informacje o indywidualnych interpretacjach podatkowych o wymiarze transgranicznym oraz o porozumieniach w sprawach cen transakcyjnych (dyrektywa 2015/2376), a także informacje dotyczące podmiotów powiązanych (dyrektywa 2016/881).

Termin implementacji dyrektywy 2014/107/UE upłynął w dniu 31 grudnia 2015 r. (w dniu 27 stycznia 2016 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie naruszeniowe dotyczące braku implementacji). Termin transpozycji dyrektywy 2015/2376 upłynął w dniu 31 grudnia 2016 r. Termin na wdrożenie dyrektywy 2016/881 upłynie w dniu 4 czerwca 2017 r.

Zasadniczy termin wejścia w życie ustawy został określony na upływ 7 dni od dnia ogłoszenia. Wyjątek od tej zasady dotyczy m. in. przepisów dotyczące wymiany informacji o rachunkach raportowanych, które mają wejść w życie z dniem 1 maja 2017 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 35. posiedzeniu w dniu 10 lutego 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe. Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Zmiany wprowadzone przez Komisję mieściły się w materii projektu. Poprawki Komisji m. in. przesunęły termin wejścia w życie nowych przepisów dotyczących wymiany informacji o rachunkach raportowanych (na dzień 1 maja 2017 r.) oraz ujednoliciły przepisy opiniowanej ustaw z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono dodatkowe dwie poprawki. Poprawki te zostały odrzucone w trzecim czytaniu projektu.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 10 lutego 2017 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 31 ust. 2 pkt 6 lit. b oraz art. 100 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 pkt 6 lit. b ustawy z obowiązku raportowania wyłączone są rachunki depozytowe, jeżeli instytucja finansowa, w dniu otwarcia rachunku, posiada wdrożone procedury zapobiegające dokonaniu przez klienta nadpłaty.

W myśl art. 100 warunek określony w powyższym przepisie uznaje się za spełniony, jeżeli wskazane w nim procedury zostaną wdrożone przez instytucję finansową do dnia 30 kwietnia 2017 r.

Relacja pomiędzy wskazanymi przepisami budzi wątpliwości.

Przepis art. 31 jest przepisem merytorycznym – wpisanym na trwale do ustawy. Istotą wejścia w życie przepisu jest to, że znajdzie on zastosowanie do stanów faktycznych powstałych po dniu wejścia w życie ustawy. Ewentualne wątpliwości co do zastosowania takiego przepisu do tzw. spraw w toku (rozpoczętych pod działaniem dotychczasowych przepisów i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy) mogą przesądzać przepisy przejściowe.

Jeśli interpretować art. 31 w oderwaniu od art. 100 ustawy, to należy stwierdzić, że przepis art. 31 pozwala wdrożyć procedury zapobiegające dokonaniu przez klienta nadpłaty od dnia wejścia w życie przepisu, czyli od dnia 1 maja 2017 r. Nie powinno też budzić wątpliwości, że przepis ten pozwala skorzystać z już istniejących (przed 1 maja 2017 r.) procedur. Tymczasem art. 100 stanowi, że instytucja finansowa będzie mogła skorzystać jedynie ze „starych” procedur wdrożonych do dnia 30 kwietnia 2017 r. To ostatecznie wydaje się nie być intencją przepisu.

Propozycja poprawki:

– *skreśla się art. 100;*

2) art. 50 ust. 6 i art. 84 ust. 1 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami.

W myśl art. 50 ust. 6 i art. 84 ust. 1 adresatem wskazanych w tych przepisach informacji jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Powstaje pytanie, czy konsekwentnie w stosunku do pozostałych przepisów ustawy, adresatem tych przepisów nie powinien być Szef Krajowej Administracji Podatkowej.

Propozycja poprawek:

- w art. 50 w ust. 6 wyrazy „ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych” zastępuje się wyrazami „Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej”;
- w art. 84 w ust. 1 wyrazy „ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych” zastępuje się wyrazami „Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej”;

3) art. 76 pkt 2 lit. a ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami.

Wskazana jest korekta odesłania. Przepisy dotyczące zmiany, stwierdzenia wygaśnięcia lub uchylecia interpretacji indywidualnych zostaną zmienione, z dniem 1 marca 2017 r. przez art. 38 pkt 8 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Informacji Podatkowej. Odesłanie do art. 14e § 1 pkt 1, 3 i 4 w stanie prawnym na dzień 1 marca 2017 r. będzie nieaktualne.

Propozycja poprawki:

- w art. 76 w pkt 2 w lit. a wyrazy „art. 14e § 1 pkt 1, 3 i 4” zastępuje się wyrazami „art. 14e § 1 pkt 1 i § 1a pkt 1–3”;

4) art. 110 ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami.

Opiniowana ustawa, w przedłożeniu rządowym, przewidywała jednolity siedmiodniowy okres *vacatio legis*. Tak krótki okres spoczywania ustawy uzasadniany był koniecznością implementacji dyrektyw Unii Europejskiej – dyrektywa 2014/107/UE dotycząca zasad wymiany informacji o rachunkach raportowanych powinna być wdrożona do dnia 31 grudnia 2015 r. Ustawa, w brzmieniu uchwalonym przez Sejm, zróżnicowała termin wejścia w życie poszczególnych przepisów. Tym samym „nowe” *vacatio legis* przedłuża obecny stan rzeczy, w którym przepisy polskiego ustawodawstwa w zakresie automatycznej wymiany informacji nie są dostosowane do prawa Unii Europejskiej (w dniu 27 stycznia 2016 r. Komisja

Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie naruszeniowe dotyczące braku implementacji dyrektywy 2014/107/UE). Z drugiej strony należy podnieść, że odpowiednio długi okres pomiędzy ogłoszeniem ustawy, a jej wejściem w życie, ma zagwarantować jej adresatom czasu do zapoznania się z nowymi regulacjami prawnymi oraz umożliwić im dostosowania się do zmieniającego się stanu prawnego. Stąd wydłużenie *vacatio legis* uznać należy za uzasadnione. Można jedynie postawić pytanie, czy w późniejszym terminie, konsekwentnie nie powinny wejść w życie nie tylko przepisy dotyczące automatycznej wymiany informacji o rachunkach raportowanych, ale także pozostałe przepisy ustawy, które również nakładają na adresatów nowe, nieznane dotychczas obowiązki (w szczególności przepisy o automatycznej wymianie informacji o jednostkach wchodzących w skład grup kapitałowych).

Samo różnicowanie terminu wejścia w życie ustawy poszczególnych przepisów ustawy można uznać za uzasadnione jedynie, jeśli jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności (zob. § 44 Zasad techniki prawodawczej). W przedmiotowym przypadku zróżnicowanie terminu wejścia w życie ustawy może naruszyć jej spójność.

Po pierwsze, do odrębnego wejścia w życie przewidziano te przepisy, które dotyczą informacji o rachunkach raportowanych. Katalog wyłączonych przepisów uznać należy za niezupełny. W zasadniczym terminie (7 dni od dnia ogłoszenia ustawy) wejdą w życie przepisy dotyczące kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązków określonych w dziale III, który ma wejść w życie w terminie późniejszym (z dniem 1 maja 2017 r.) – art. 89 ustawy oraz art. 91, w zakresie w jakim odwołuje się do art. 89. Do odrębnego terminu wejścia w życie powinien też być włączony art. 109 ustawy (utrzymujący czasowo w mocy dotychczasowe rozporządzenie).

Po drugie, ponownego przeanalizowania wymaga wskazanie na dzień 30 kwietnia 2017 r. jako na dzień, w którym mają wejść w życie przepisy związane z uchynieniem dyrektywy 2015/48/UE (w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek). Przepisy dotyczące informacji o wypłatach odsetek powinny zostać uchylone w dniu wejścia w życie automatycznej wymiany informacji w zakresie rachunków raportowanych (tak właśnie zakłada dyrektywa 2015/48/UE), a nie w dniu poprzedzającym ten dzień (czyli w dniu 1 maja 2017 r., a nie w dniu 30 kwietnia 2017 r.). Inaczej w wskazanej materii powstanie jednodniowa luka.

Po trzecie, wskazanie na odrębny termin wejścia w życie przepisów związanych z informacjami o wypłatach odsetek wymaga poszerzenia katalogu przepisów do odrębnego wejścia w życie o przepisy przejściowe z art. 106 i art. 107. Dodatkowo przepisy te, w zakresie w jakim odwołują się do brzmienia przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych powinny uwzględniać, że te ostatnie są uchylane przez opiniowaną ustawę nie w zasadniczym terminie jej wejścia w życie (7 dni od dnia ogłoszenia), a w terminie wskazanym w art. 110 pkt 1.

Ostateczny kształt propozycji poprawki wymagałaby poznania intencji ustawodawcy co do kierunku ewentualnej zmiany.

Szymon Giderewicz

Główny legislator