

Modzelewski - krajowe odwrotne obciążenie - bilans siedmiu lat

Czwartek, 24 maja (06:00)

Po siedmiu latach od wprowadzenia w polskim podatku od towarów i usług tzw. krajowego odwrotnego obciążenia, zwłaszcza w związku z wysoce prawdopodobnym powołaniem komisji śledczej badającej przyczyny patologii w tym podatku, należy pokusić się o podsumowanie efektów tego rozwiązania.

Lobbyści od lat usiłują zatrzeć różnice między krajowym a transgranicznym odwrotnym obciążeniem, wrzucając te dwa rozwiązania do jednego worka. To pierwsze kłamstwo założycielskie: w przypadku, gdy krajowy nabywca towaru (usługobiorca) jest kontrahentem podmiotu będącego poza polską jurysdykcją i musi stać się podatnikiem tego podatku - nie ma obiektywnie innego wyjścia.

Natomiast, gdy obie strony czynności są podatnikami polskimi odwrotne obciążenie powoduje przeniesienie podmiotowości na nabywcę (usługobiorcę) po to, aby nikt nie zapłacił z tego tytułu podatku, czyli w celu rezygnacji z efektywnego opodatkowania tej czynności; bo przecież gdy podatnikiem jest dostawca (usługodawca) czynność ta jest efektywnie opodatkowana (istota opodatkowania). Jest to więc zupełnie inny przypadek, zarówno ekonomiczny, jak i prawny. **Krajowe odwrotne obciążenie rodzi przecież ten sam skutek co stawka 0%.**

Najpierw przypomnę ewolucję rozszerzania tego rozwiązania w naszym kraju:

- 1) kwiecień 2011 - marzec 2013 r. objęto nim wszystkie (bez wyjątku) towary sprzedane na terytorium kraju przez podatników nie mających siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności (wyłącznie rejestrację jako VAT czynny),
- 2) od kwietnia lipca 2011 do dziś: dostawca złomu, odpadów, surowców wtórnych oraz ... sprzedaż praw do emisji gazów cieplarnianych,
- 3) od października 2013 do dziś: większość wyrobów stalowych i miedzi,
- 4) od lipca 2015 r. do dziś objęto nim pozostałe metale kolorowe i większość wyrobów elektronicznych oraz część metali szlachetnych,
- 5) od 2017 r. do dziś objęto kolejne grupy wyrobów elektronicznych oraz usługi budowlane wykonywane przez podwykonawców.

W tym okresie nastąpił również największy wzrost kwot zwrotów w tym podatku oraz ich udział w PKB, co powodowało realny a nawet nominalny spadek dochodów budżetowych tego podatku. Największy przyrost kwot zwrotów następował w tych latach, w których istotnie rozszerzono zakres tego rozwiązania: w 2011 r. do kwoty 69,1 mld zł (przyrost aż o 12 mld zł) w 2014 r. do kwoty 86,2 mld zł (przyrost o 7 mld zł).

W sumie w tym okresie roczne zwroty zwiększyły się z do 57,5 mld zł w 2010 r. do 87, 5 mld zł w 2015 r. (o 30 mld zł), co było prawdopodobnie głównie skutkiem rozszerzania zakazu tego rozwiązania, gdyż:

- dostawca towarów i usług objętych tym przywilejem nie płaci podatku i mimo że nie jest podatnikiem ma prawo do zwrotu podatku,
- nabywca (usługobiorca) nie płaci z tego tytułu jakiegokolwiek podatku (podatek należny równa się podatkowi naliczonemu).

Ilość deklaracji z żądaniem zwrotu wzrosła w tym okresie rocznie do około 1 miliona, co oznacza, że zdecydowana większość z nich nie była i nie mogła być obiektywnie skontrolowana przez organy podatkowe: możliwość przeprowadzenia rocznie miliona bieżących kontroli podatkowych przez czterysta organów podatkowych należy włożyć (w każdym kraju) między przysłowiowe bajki Andersena (tego od "kreatywnej księgowości").

Najprościej ocenić fiskalne skutki "uszczelniania" tego podatku w wyniku wprowadzenia tego rozwiązania przy pomocy prostego porównania:

- kwot podatku wpłacanych przez podmioty objęte tym przywilejem przed jego wprowadzeniem,
- kwot zwrotów, które uzyskiwały te podmioty po jego wprowadzeniu.

Resort finansów nigdy nie chciał opublikować tych danych. Dlaczego? Czy obawiał się, że pęknie przez to mydlana bańka jego propagandy na temat odwrotnego obciążenia, które ma jakoby "uszczelniać" ten podatek?

Dostępne dane na ten temat są wystraszająco porażające. Do 2012 r. producent miedzi w Polsce był drugim na liście podatnikami tego podatku. Od 2013 r. jest poza pierwszą dwudziestką.

A opinia publiczna ma wierzyć w uszczelniające skutki tego rozwiązania. Jednak rozstrzygający cios tej legendzie przyszedł z nieoczekiwanej strony, bo z podmiotów obliczających tzw. lukę podatkową.

Według publikowanych szacunków najwyższy poziom oraz przyrost tej luki nastąpił właśnie po wprowadzeniu odwrotnego obciążenia na złom: z 20,7% (w 2011 r.) do 26,9% (w 2012 r. - pierwszy pełny rok obowiązywania tego przywileju).

W 2013 roku, gdy objęto tym rozwiązaniem kolejne towary tj. stal i miedź (jesień 2013 r.) luka ta nieznacznie zmniejszyła się z 26,9% (2014 r.) do 24,5% w (2015 r.), czyli tylko w granicach błędu: była jednak wciąż na rekordowo wysokim poziomie.

Inaczej mówiąc, luka utrzymywała się na zbliżonym poziomie mimo powyższych "działań uszczelniających".

Zabawne jest to, że posługuje się tu danymi na temat tej luki podmiotu, który dość kosztownie opłaconym przez resort finansów raporcie z 2015 r. stwierdził jednak, że owo odwrotne obciążenie przyniosło ... wzrost dochodów budżetowych.

Oczywiście nie przyniosło, bo również oficjalne (i niekwestionowane) dane temu przeczą: w 2012 roku, czyli w pełnym roku obowiązywania tego przywileju na duże grupy towarów dochody budżetowe z tego podatku spadły z 121 mld do 120 mld zł, a w 2013 r. spadły aż do 113 mld zł.

Jedno jest pewne: odwrotne obciążenie nie zmniejszyło luki podatkowej i nie zwiększyło dochodów budżetowych, czyli opinia publiczna jest wprowadzana w błąd albo autorzy tych wypowiedzi nie mają pojęcia o czym mówią.

Dlaczego więc wprowadzono to rozwiązanie?

Na to pytanie udzieli odpowiedzi toczące się śledztwo oraz działania komisji śledczej. Drugim bowiem kłamstwem założycielskim tego rozwiązania jest stwierdzenie, że (jakoby) zostało wprowadzone tylko tam, gdzie wystąpiły oszustwa podatkowe.

Jest to teza po prostu nieprawdziwa, co bardzo prosto sprawdzić. Większość towarów i usług, które objęto tym rozwiązaniem, nigdy nie była przedmiotem masowych oszustw podatkowych.

Nie stwierdzono ich występowania zwłaszcza: rynku miedzi, metali kolorowych, a oszustwa na rynku surowców wtórnych i odpadów nie przekraczały średniej dla innych branż charakterystycznej dla wspólnotowej wersji tego podatku.

Odrębnym przypadkiem są lata 2011 - 2013, gdy wprowadzono to rozwiązanie na wszystkie towary sprzedawane przez podatników działających na podstawie rejestracji, co tłumaczono ... (a jakże) "uproszczeniem przepisów" (rządzili wszak liberałowie, którzy musieli wszystko uprościć).

Tworzyło to nieznanne w innych krajach pole dla oszustw podatkowych, co nawet pośrednio przyznano w uzasadnieniu do przepisów, które uchylały te rozwiązania w 2015 r.; jeszcze wróć do dalekosiężnych skutków tego błędu (?).

Prawdą jest, że na trzech rynkach objętych tym rozwiązaniem wystąpiły charakterystyczne dla tego podatku wspólnotowe oszustwa, w tym zwłaszcza tzw. karuzele podatkowe, co (jakoby) uzasadniało (dlaczego?) rezygnację z efektywnego opodatkowania tych rynków.

Oszustwa te nigdy nie objęły jednak nawet połowy wartości transakcji na tych rynkach, czyli bezpowrotne straty w dochodach budżetowych w wyniku wprowadzenia tego rozwiązania były zawsze większe od domniemanych korzyści z tytułu eliminacji oszustw podatkowych.

Problem jest jednak dużo bardziej złożony; wprowadzenie tego rozwiązania na złom w 2011 r. jest fenomenem, który wymaga bardzo szczegółowego sprawdzenia. Wyłudzenie zwrotów tego podatku przy pomocy rzeczywistych i pozornych transakcji dotyczących złomu nasiliły się w Polsce już od 2007 roku.

Były to dość proste schematy: ta sama partia towaru (złomu nie da się dokładnie zidentyfikować) była przedmiotem kilku następujących po sobie transakcji, przy czym "pierwotny dostawca" zniknął bez spłaty podatku, a ostatni w łańcuchu (tzw. jeleń) wywiózł ten towar do innego państwa UE uzyskując zwrot niezapłaconego przez kogokolwiek podatku.

Warto jednak przypomnieć, że większość tego rynku uczciwie płaciła ten podatek, który po wprowadzeniu tego rozwiązania już nie wpływa do budżetu. Jaki był jednak inny efekt wprowadzenia tego rozwiązania dla innych rynków?

Od 2011 r. na masową skalę rozpoczęła się fikcyjna sprzedaż złomu (bez podatku), a w rzeczywistości była to głównie stal. Obok tego na masową skalę właśnie stal była przedmiotem legalnych sprzedaży bez podatku przez podmioty

niemające siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności w Polsce (odwrotne obciążenie wprowadzone w latach 2011 - 2013).

Czy były to działania, które zagroziły w tych latach legalnej sprzedaży stali wraz podatkiem? Częściowo tak, lecz odpowiedzialnym za ten stan rzeczy nie byli jacyś mistyczni "oszuści", lecz świadomie tworzone przepisy, które umożliwiły te działania.

Gdy można było kupić towar bez podatku, bo jest objęty odwrotnym obciążeniem, to nawet nie będzie płacić wyższej ceny wraz z należnym podatkiem, mimo że można go będzie odliczyć.

Ale skutek powyższej luki w przepisach przedstawiano publicznie jako działania oszustów podatkowych, co nie uzasadniało likwidacji tej luki, lecz... rozszerzenie odwrotnego obciążenia na część wyrobów stalowych od jesieni 2013 r.

Późniejsze wprowadzenie tego rozwiązania na rynkach wyrobów elektronicznych (2015 r. i 2017żr.) oraz robót budowlanych (2017 r.) jest odrębną opowieścią.

Na rynku podwykonawców robót budowlanych głównym problemem nie są żadne oszustwa karuzelowe, lecz wystawione faktury przez fikcyjnych wykonawców i faktyczny brak zapłaty podatku przez dostawców, co jest w Polsce zachowaniem bezkarnym.

Czy wprowadzenie odwrotnego obciążenia, poza utratą dochodów budżetowych, od tych, którzy rzetelnie płacili podatki, coś da?

Trudno powiedzieć. Natomiast rynek wyrobów elektronicznych był - podobnie jak wiele innych - polem rozwoju oszustw podatkowych. Jedynym powodem wprowadzenia tego rozwiązania był tu lobbing, który nie ukrywał (i nie ukrywa) swych działań.

Dlaczego wprowadzono to owo rozwiązanie akurat na tym rynku, a na innych (drewna, cementu, paliw, a nawet pierogów) nie leczono w ten sposób owej choroby?

Prawdopodobnie załatwienie tego przywileju wymagało dość kosztownych działań lobbingowych, a np. producenci pierogów nie mieli na to pieniędzy. Być może to też muszą sprawdzić prokuratorzy i komisja śledcza.

Przyjmując jednak, że wprowadzenie tego rozwiązania na rynkach, gdzie wystąpiły oszustwa podatkowe opłacało się i warto było stracić dochody od uczciwych podatników, aby oszuści też nie musieli legalnie płacić tego podatku, trzeba zadać pytanie: czy efekt eliminowania oszustw w danej branży osiągnięto?

Oficjalnie twierdzi się, że tak: ponoć już nie ma oszustw na rynku złomu, stali i wyrobów elektronicznych, bo oszuści przenieśli się na inne rynki. Dlaczego więc nie przywrócono opodatkowania dostawców po (jakoby) skutecznym zastosowaniu tego rozwiązania? Całe sztaby lobbystów pilnują tego, aby odebrano tego przywileju tym, którzy już go uzyskali, bo nikt nie chce płacić podatku, jeśli go może legalnie nie płacić.

Tu ujawnia się w pełni sens kłamstwa założycielskiego: nie idzie tu o jakieś "uszczelnienie podatku", wręcz odwrotnie - jest to sposób na niepłacenie podatku, w dodatku będącego wynikiem (jakoby) działań uszczelniających.

Co szczególnie zabawne, a raczej żałosne, do grona lobbystów chroniących te przywileje dołączył były minister finansów Jan Vincent Rostowski, który twierdzi, że już w 2011 roku dzięki tym rozwiązaniom wyeliminowano oszustów podatkowych, mimo że właśnie w tym roku wszystkim "zagranicznym spółkom" umożliwiło dostawę wszelkich towarów bez podatku właśnie dzięki odwrotnemu obciążeniu, co było przyczyną rozwoju nowych oszustw podatkowych, a resort finansów przyznał się pośrednio do tego w uzasadnieniu do ustawy likwidującej ten przywilej w 2013 roku.

Należy więc dokonać uczciwego bilansu siedmiu lat obowiązywania w naszym kraju tego rozwiązania. Jak dotąd skutecznie bronią go wszechwładni lobbysci, ale oni mają interes w tym, aby pozostało tak jak jest: czekamy na publikację danych, ile otrzymują zwrotów branże, które korzystają z tego przywileju. Na ten temat powinni wypowiedzieć się niezależni eksperci, ale w związku z możliwościami korupcyjnymi muszą to być ludzie oraz podmioty, które nie brały pieniędzy od zainteresowanych branż. Nie będzie to jednak takie proste, bo większość "gazetowych ekspertów" od tego podatku doradzała również tym, dla których wprowadzono to rozwiązanie.

Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Instytut Studiów Podatkowych