

[Money.plGospodarkaRaporty](#)

Prof. Modzelewski dla Money.pl: Rząd stracił 100 mld zł

2013-09-02 06:00

Prof. Modzelewski dla Money.pl: Rząd stracił 100 mld zł

Autor: [Prof. Witold Modzelewski](#), oprac. [Łukasz Pałka](#)



[fot: Reporter]

*- Demontaż systemu podatkowego trwa nadal, a rok 2014 będzie jeszcze gorszy od obecnego. Nie pomoże przedłużenie obowiązywania 23-procentowej stawki VAT, gdy sypie się sama konstrukcja tego **podatku** - pisze dla Money.pl profesor Witold Modzelewski, były wiceminister finansów i twórca VAT. Według niego od 2009 roku rząd stracił już około 100 miliardów złotych, które mógł pozyskać z tego podatku. I to bez konieczności dalszego podnoszenia samych stawek.*

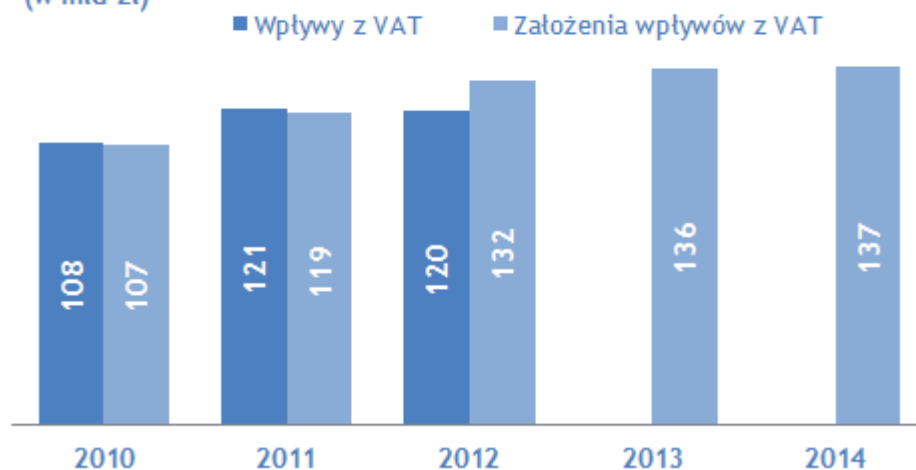
Minister finansów Jacek Rostowski zaproponował właśnie, [by stawka najważniejszego z punktu widzenia budżetu podatku - czyli VAT - została utrzymana na poziomie 23 procent do końca 2016 roku](#). Tymczasem nawet [jeszcze w marcu tego roku resort finansów zapowiadał, że od stycznia 2014 roku wrócimy do niższej, 22-procentowej stawki](#). Teraz okazało się, że nie ma na to szans. Potwierdziły się tym samym prognozy krytyków ministra Rostowskiego, którzy już dawno twierdzili, że VAT z pewnością nie zostanie obniżony.

Wśród nich jest profesor Witold Modzelewski, obecnie szef Instytutu Studiów Podatkowych, a przed laty wiceminister finansów i twórca podatku VAT. [W wywiadach dla Money.pl wielokrotnie podkreślał on między innymi, że rząd myli się w swoich prognozach wpływów podatkowych](#). Teraz dodaje, że fatalnym posunięciem była ostatnia likwidacja 50-procentowego progu ostrożnościowego w relacji długu publicznego do PKB.

Rząd jest zmuszony pozostawić wyższą stawkę podatku VAT, bo znacznie pomylił się w swoich prognozach dotyczących wzrostu gospodarczego, a tym samym wpływów podatkowych. W ubiegłym do kasy państwa z podatku VAT wpłynęło kilkanaście miliardów złotych mniej niż planował minister Rostowski. W tym roku może być jeszcze gorzej. Zdaniem profesora Modzelewskiego wpływy z tego podatku mogą wynieść zaledwie 110 miliardów złotych. To o 16 miliardów mniej wobec prognozy budżetowej i aż o ponad 25 miliardów złotych mniej [w porównaniu do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2011-2014](#).

Porównanie wpływów z VAT z planami

(w mld zł)



Źródło: Money.pl na

podstawie danych Ministerstwa Finansów. Prognozy z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2011-2014.

Zdaniem twórcy podatku VAT rząd przestał nad nim panować. Jako przykład podaje rosnącą wartość wyłudzeń podatku od towarów i usług, która w tym roku przekroczy po raz pierwszy w historii 10 miliardów złotych. I przekonuje, że gdyby podatek działał tak, jak należy, to w ostatnich latach budżet zarobiłby na nim dodatkowo 100 miliardów złotych.

Kreatywna księgowość Jacka Rostowskiego

Mimo że bardzo niedawno przekonywano nas, że przyjęcie Paktu Fiskalnego jest czymś wręcz nieodzownym, to obecnie - *zawieszając* tzw. pierwszy próg ostrożnościowy w relacji długu publicznego do PKB - udowodniono, że nie ma on jakiegokolwiek znaczenia. W oficjalnej ocenie progi ostrożnościowe stały się dziś nieważne.

Czy jednak wcześniej ktoś traktował te ograniczenia poważnie? Też nie, bo kreatywna księgowość w liczeniu polskiego długu publicznego już wcześniej obniżała jego relację w stosunku do PKB. Przecież zdaniem chociażby Eurostatu już w 2012 roku przekroczyliśmy nie pierwszy, lecz drugi próg w wysokości 55 procent.

Jedynym istotnym projektem, który uchwalono pod koniec lipca tego roku, była nowelizacja ustawy o podatku od towarów i usług, która ma m.in. wprowadzić odwrócone obciążenie w obrocie wyrobami stalowymi, miedzią i surowcami wtórnymi. To jeden z najbardziej spektakularnych sukcesów lobbystycznych: *w kieszeniach podatników* pozostanie w przyszłym roku około 10 miliardów złotych. Niestety, mimo wahania Prezydent RP podpisał

tę ustawę, czyli demontaż systemu podatkowego trwa nadal, a rok 2014 będzie jeszcze gorszy od obecnego. Nie pomoże przedłużenie obowiązywania 23-procentowej stawki VAT, gdy sypie się konstrukcja tego podatku.

Minister nie potrafi szacować wpływów z VAT

Tegoroczny spadek dochodów budżetowych z podatku od towarów i usług nie jest czymś nowym w praktyce budżetowej ostatnich pięciu lat: w stosunku do prognozy wynoszącej ponad 126 miliardów złotych faktyczne wpływy ukształtują się w 2013 roku na poziomie około 110 miliardów złotych. Z podobnym zjawiskiem mieliśmy do czynienia w 2012 roku. Wówczas różnica wyniosła 12 miliardów złotych, a w 2009 roku było to aż 20 miliardów złotych. W zasadzie tylko w 2011 roku prognoza została wykonana. W pozostałych latach różnice *in minus* były mniejsze, co nie zmienia faktu, że tylko raz udało się politykom i urzędnikom z ulicy Świętokrzyskiej umiejętnie zaplanować wielkość wpływów.

Rodzi się pytanie: gdzie jest błąd? W planowaniu budżetu, czy też w sposobie wykonania budżetu? Paradoksalnie wszystkie prognozy dochodów budżetowych z tego podatku w latach 2008-2013 były przygotowane w sposób raczej ostrożny od strony makroekonomicznej.

Dlaczego wpływy z VAT mocno spadają?

Przyjmując zasadę *caeteris paribus*, udział wpływów z tego podatku powinien kształtować się średnio na poziomie 7,5-7,8 procent PKB, a po podwyżce stawek w 2011 roku - 8-8,5 procent PKB (różnice w udziale uzależnione są głównie od wielkości zwrotów, a te są zależne przede wszystkim od wielkości eksportu). To oznacza, że planowane w budżecie dochody z tego podatku w latach 2011-2013 były prognozowane w sposób konserwatywny. Natomiast rzeczywiste wpływy były - jak wiemy - znacznie niższe. O ich wielkości decydowały więc inne czynniki, nie mające ściśle ekonomicznego, a tym bardziej koniunkturalnego charakteru.

Oczywiście oficjalne tezy, że o wielkości wpływów z tego podatku decydują jakoby błędy w polityce Rady Polityki Pieniężnej oraz koniunktura na rynkach Unii Europejskiej, świadczą o nieznajomości rzeczy.

O wielkości wpływów z podatku od towarów i usług w przypadku istnienia zarówno sprzyjających, jak i niesprzyjających warunków makroekonomicznych decydują przede wszystkim: stopień dostępności pozornych lub rzeczywistych metod legalizacji uchylania się od opodatkowania; potencjalna represyjność ekonomiczna systemu podatkowego: czy *hazard* w postaci uchylania się od podatku jest opłacalny, czy też nieopłacalny w sensie ekonomicznym; faktyczna sprawność działania organów władzy publicznej, które obowiązane są do kontroli przestrzegania prawa podatkowego.

We wszystkich powyższych sferach nastąpił od roku 2008 powszechnie zauważalny regres w stosunku do lat poprzednich.

Rząd umożliwił unikanie płacenia podatków

Większość wprowadzanych nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług w latach 2008-2013 - poza zmianami stawek - nawet publicznie była prezentowana jako *zmiany korzystne*

dla podatników, które umożliwiają legalne lub *quasilegalne* unikanie opodatkowania. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- demontaż (*liberalizacja*) systemu fakturowania (art. 106);
- podwyższenie limitu zwolnienia podmiotowego do 150 000 zł (art. 113);
- upowszechnienie odwróconego obciążenia w obrocie usługowym, uzależniające miejsce świadczenia większości usług od takich pojęć jak *miejsce siedziby* i *stałe miejsce prowadzenia działalności* (głównie art. 28b);
- faktyczne wyłączenie z opodatkowania dostawy towarów na terytorium kraju przez podmioty nieposiadające miejsca siedziby lub stałego miejsca prowadzenia działalności na terytorium kraju (art. 17 ust. 1 pkt 5);
- wyłączenie z opodatkowania obrotu złomem i większością odpadów (załącznik nr 11 do ustawy).

Hazard z fiskusem tańszy niż kredyt w banku

Potencjalna represyjność ekonomiczna tego podatku po uchyleniu w 2008 roku dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z zawyżeniem odliczenia lub zaniżeniem zobowiązania (art. 109), jest bardzo niska. Podatnik uchylając się od zapłacenia podatku ryzykuje co najwyżej zapłatę odsetek za zwłokę, które mogą być nawet obniżone o jedną czwartą. Powoduje to, że ekonomiczny koszt owego *hazardu* uchylania się od płacenia podatku nie odbiega od kosztu pozyskania kredytu (średnio 8 procent w skali roku), a w wielu przypadkach jest nawet niższy.

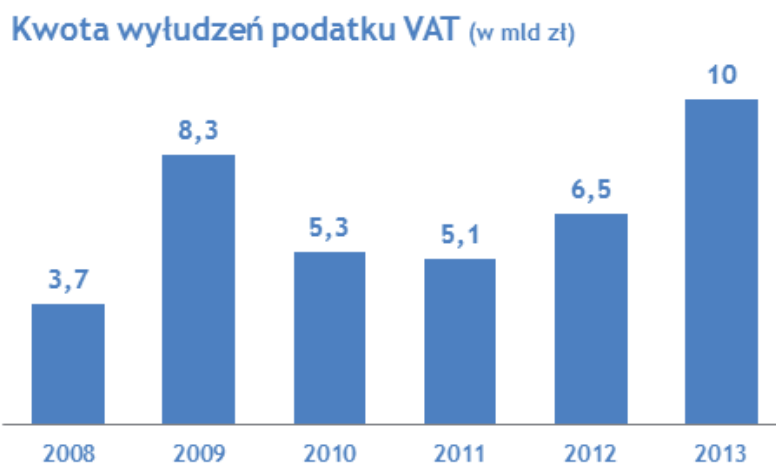
Warto przypomnieć, że uchylenie dodatkowego zobowiązania podatkowego, które rozpoczęło proces załamania dochodów z tego podatku od 2009 roku, miało u podstaw świadome wprowadzenie w błąd parlamentarzystów, gdyż sejmowi *eksperci* twierdzili, że przepisy te są sprzeczne z prawem UE (a nie są, co stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

Wyludzenia VAT przekroczą w tym roku 10 mld zł

Faktyczna sprawność działania organów zobowiązanych do kontroli tego podatku uległa obniżeniu w następujących płaszczyznach:

- spadła liczba kontroli wykonywanych przez te organy;
- spadła też wielkość kwot wykrytych i orzeczonych zaległości podatkowych przez organy podatkowe i skarbowe;
- organy skarbowe nie nadążają za dynamicznym rozwojem tzw. agresywnego planowania podatkowego, a działalność ta jest wykonywana również pod parasolem firm konsultingowych powiązanych z organami władzy publicznej - za niewielką opłatą można uzyskać cały zbiór *patentów*, jak wyludzać odliczenie lub zwrot podatków, a faktyczna skuteczność przeciwdziałania władzy tym zjawiskom jest raczej niewielka;

W ciągu tych lat systematycznie wzrosła kwota wyłudzonych zwrotów podatku od towarów i usług, co miało istotny wpływ na wielkość dochodów budżetowych. W tym roku po raz pierwszy w historii sięgnie ona 10 miliardów złotych!



Źródło: Money.pl na podstawie danych Instytutu Studiów Podatkowych.

Co zrobić, by zwiększyć wpływy z podatku VAT?

Aby krótkookresowo poprawić efektywność fiskalną podatku od towarów i usług należy przede wszystkim:

- ograniczyć, a najlepiej wyeliminować wyłudzenia zwrotów podatku na podstawie tzw. międzynarodowych struktur optymalizacyjnych;
- zlikwidować lobbystyczne przywileje w postaci zwłaszcza tzw. odwróconego obciążenia w obrocie towarowym na terytorium kraju (uchylenie załącznika nr 11);
- wprowadzić obowiązek korekty podatku naliczonego w przypadku ubytków majątkowych i kradzieży towarów, od których dokonano odliczenia;
- naprawić zdewastowane z początkiem 2013 roku przepisy regulujące fakturowanie: w obecnym stanie prawnym, a zwłaszcza w świetle komunikatów resortu finansów rozróżnienie między fakturą sfałszowaną, a dokumentem potwierdzającym rzeczywiste operacje gospodarcze jest z reguły niemożliwe;
- wprowadzić obowiązek korekty podatku naliczonego związanego z modernizacją i wymianą części składowych towarów używanych, których dostawa jest zwolniona od podatku;
- wprowadzić nakaz bezpośredniej zapłaty do organu podatkowego kwoty podatku naliczonego w przypadku zakupu na terytorium kraju towarów i usług, które wiążą się z ryzykiem powstawania oszustw podatkowych;
- przywrócić dodatkowe zobowiązanie podatkowe orzekane w przypadku zaniżenia zobowiązania podatkowego lub zawyżenia zwrotu podatku w deklaracji podatkowej oraz w przypadku braku złożenia, mimo istniejącego obowiązku, deklaracji podatkowej z należnym zobowiązaniem podatkowym;

- w trybie natychmiastowym odseparować centralne organy administracji rządowej od wpływu biznesu podatkowego, a zwłaszcza w jego tzw. międzynarodowej formie, która jest źródłem systemowej i praktycznej degeneracji tego podatku;

- zastąpić obecną ustawę nowym aktem prawnym, który byłby na lepszym poziomie, co przy jakości obecnej ustawy jest w pełni możliwe (projekt nowej ustawy został skierowany do Sejmu jeszcze w 2011 roku).

Wymieńmy czego na pewno nie warto robić:

- zmuszać podatników do zastępowania faktur papierowych ich formą elektroniczną;

- wprowadzać jakichś *centralnych rejestrów faktur* lub innych tego rodzaju pomysłów, które mają jakoby ograniczyć przestępstwa fakturowe; nic to nie da, poza zarobkiem dla lobbystów z tej branży;

- upowszechniać ustawowo odwrócone obciążenie na terytorium kraju: wręcz odwrotnie - należy je maksymalnie ograniczyć;

- tolerować fikcyjnych transakcji będących wynikiem tzw. agresywnego planowania podatkowego, mającego na celu uchylanie się od opodatkowania;

Rząd bezpowrotnie stracił 100 mld zł

W obecnym stanie prawodawstwa na temat tego podatku, gdzie niejasne przepisy krajowe i tak samo mętne rozwiązania wspólnotowe są dodatkowo zagmatwane przez ponad 120 tysięcy interpretacji wydanych przez Ministra Finansów i zupełnie nieprzewidywalne wyroki sądowe, nie można precyzyjnie ustalić, ile potencjalnie mogą wynosić dochody budżetowe państwa z tego podatku, jeżeli udałoby się wyeliminować uchylanie się od opodatkowania w formach nielegalnych, *quasilegalnych* i formalnie legalnych.

Można jednak oszacować skutki określonych działań (np. wyłudzeń zwrotów), natomiast założenie, że można ustalić, jaki byłby poziom dochodów, gdyby wszyscy bez wyjątków płacili ten podatek zgodnie z prawem, którego prawie nie ma, jest dość naiwne.

Biorąc również pod uwagę, że w 2011 roku nastąpiła generalna podwyżka stawek oraz rozszerzeniu uległ zakres zastosowania stawki podstawowej, udział dochodów budżetowych z tego podatku w PKB powinien ukształtować się na poziomie 8,5 procent PKB, a w sprzyjających warunkach nawet 9 procent. Oznacza to, że potencjalne dochody z tego podatku już w 2012 roku mogły zbliżyć się do 140 miliardów złotych (wyższe szacunki są zupełnie nierealne), a poziom dochodów już w 2009 roku mógł ukształtować się na poziomie 118 miliardów złotych. Utracone bezpowrotnie dochody wynoszą od 2009 roku rocznie przeciętnie około 20 miliardów złotych, w tym roku nawet 27 miliardów złotych, co daje łącznie za lata 2009-2013 około 100 miliardów złotych.

Autor jest prezesem Instytutu Studiów Podatkowych,
byłym wiceministrem finansów.

[Prof. Witold Modzelewski](#) , [oprac. Łukasz Palka](#)

Money.pl