

Witold Modzelewski: Niewesołe 15-lecie wspólnotowej wersji VAT-u w Polsce

Sobota, 11 maja (06:00)

Piętnastolecie harmonizacji polskiego prawa podatkowego jest okresem dostatecznie długim, aby podjąć próbę podsumowania, kreśląc ogólne wnioski wynikające z tego, bądź unikatowego doświadczenia. W końcu po raz pierwszy w historii zrezygnowano dobrowolnie i w sposób demokratyczny z istotnej części suwerenności w tak ważnej dla każdego "niepodległego" państwa dziedzinie, jaką jest stanowienie prawa podatkowego, co wiąże się również z poddaniem się jurysdykcji międzynarodowego trybunału (najpierw ETS potem TSUE) badającego jego zgodność z zewnętrznym wzorcem. W dodatku owa harmonizacja dotyczy głównie dwóch najważniejszych podatków: VAT-u i akcyzy, które od 1993 roku dawały "większą połowę" dochodów budżetu państwa.

Przypomnę, że od 5 lipca 1993 roku obowiązywały w Polsce nasze krajowe wersje tych podatków, które - dzięki wysokiej wydajności fiskalnej - zdecydowały o trwałej stabilizacji finansów publicznych naszego kraju oraz zmniejszeniu deficytu budżetowego do bezpiecznych rozmiarów. Dochody z tych podatków utrzymywały się w latach 1993 - 2003 na bardzo przyzwoitym, lepszym niż w większości byłych "demoludów" poziomie (12 proc. PKB), zwroty VAT-u były na poziomie niższym niż 3 proc. PKB (obecnie jest to 5 proc. PKB), a tzw. luka, czyli różnica między potencjalnym a rzeczywistym poziomem dochodów budżetowych, była na niskim, "bezpiecznym" poziomie (od 5 proc. do 7 proc. rocznych dochodów).

Wprowadzenie tych wersji podatków i ich dalsze funkcjonowanie zgodnie oceniono jako jedną z nielicznych udanych reform fiskalnych w naszym kraju po 1989 roku zarówno w oczach specjalistów jak i instytucji międzynarodowych. Podatki te były jednak przedmiotem nieprzejednanej krytyki ze strony części biznesu podatkowego i związanych z nim mediów. Dlaczego? Można się tylko domyślać, że tamte wersje VAT-u i akcyzy nie dawały zbyt dużych możliwości na zorganizowaną ucieczkę od opodatkowania i uzyskiwania zwrotów. Podatki te zakończyły swoją historię właśnie w dniu 1 maja 2004 r. bo z tą datą weszły w życie dwie ustawy regulujące odrębnie nowy podatek od towarów i usług (te obowiązują do dziś) oraz nową akcyzę (którą zastąpiono kolejną ustawą, dość podobną do swej poprzedniczki). Niniejszy artykuł poświęcony jest generalnej ocenie wyłącznie polskiej wspólnotowej wersji VAT-u: nowej akcyzie będzie poświęcony odrębny tekst.

Nowa wersja podatku od towarów i usług już w pierwszym roku obowiązywania spowodowała nominalny spadek dochodów budżetowych, a pod rządami niewspólnotowego VAT-u, obowiązującego w latach 1993-2003, dochody te wzrosły nie tylko nominalnie, lecz również realnie, zwłaszcza do 1997 roku. Nieliczne głosy ostrzegające nadciągającą katastrofę fiskalną były skutecznie zgłoszone przez prowspólnotowy jazgoc w wydaniu "nowych ekspertów" od tego podatku. Skąd się oni nagle wzięli? Nietrudno się domyślić: byli to przedstawiciele zagranicznego biznesu podatkowego, wychwalający pod niebiosa "zalety" wspólnotowej wersji VAT-u. Szybko dogadali się oni z przedstawicielami władzy, a na posiedzenia komisji sejmowych

bez żenady obnosili się publicznie z wysokimi urzędnikami resortu finansów, choć było to jeszcze dość niewinne początki tego, co zdarzyło się od 2008 roku. Poprzez kolejne piętnaście lat "doskonalono" ten podatek głównie harmonizując jego przepisy ze wspólnotowymi wzorcami. Na czym to głównie polegało? Ową harmonizacją było głównie wklejanie do tej ustawy przepisów pochodzących z dyrektyw wspólnotowych (VI dyrektywy zastąpionej następnie dyrektywą 112/WE/2006). Dodano również nasze, "autorskie" pomysły. W wyniku tego powstała nowa, bardziej "cywilizowana" wersja tego podatku, którą charakteryzują cztery ogólne cechy:

- cecha najważniejsza: podatność na "optymalizację". Każdy, kto chciał i umiał to zrobić, uzyskiwał możliwość ucieczki od tego podatku oraz wyłudzenia zwrotów. Oczywiście absolutna większość podatników tego nie robiła i nie robi (bo nie chce), ale szybko zaczęło tworzyć tzw. struktury optymalizacyjne, czyli zespół fikcyjnych podmiotów, wykonujących równie fikcyjne transakcje po to, aby otrzymać (pozornie legalnie) prawdziwe pieniądze z urzędów skarbowych (wzrost zwrotów nominalnie w latach 2004 - 2017 o 100%). Z tych kręgów wywodzą się również entuzjaści nie tylko harmonizacji podatków, ale również integracji europejskiej; bez niej nie dałoby się w ten sposób zarabiać,
- cecha martyrologiczna: tworzenie pułapek dla uczciwych podatników, którzy na skalę masową stali się ofiarami tego podatku: dla skutecznego zastosowania podstawowego schematu ucieczki od tego podatku w postaci tzw. złamanej ceny (sprzedaż prawdziwego towaru lub usługi poniżej ceny zakupu, a rabat ten sfinansowany niezapłaconym podatkiem) potrzebny jest uczciwy podatnik, który kupi ten towar, a następnie jest pozostawiony jako jedyny dostępny podmiot działań represyjnych władzy. Grupa ofiar wspólnotowego VAT-u rosła z każdym rokiem i stanowi już populację dość liczną (tworzą m.in. "ruch niepokonanych"). Jest to ponad pięćdziesiąt tysięcy firm i byłych firm oraz co najmniej drugie tyle ludzi, którzy stracili majątek lub stali "oszustami podatkowymi" przez ten podatek. Z tej grupy wywodzą się najzagorzalsi krytycy tego podatku oraz przeciwnicy harmonizacji prawa podatkowego, ale kto by tam słuchał "oszustów podatkowych"?
- cecha makroekonomiczna: "grabież". Dość szybko rozeszła się nie tylko w Europie wieść, że w Polsce urzędy skarbowe rozdają pieniądze i można prowadzić prawdziwy biznes po obniżonych kosztach finansując powstałe w ten sposób straty niezapłaconym podatkiem i wyłudzeniami zwrotów. I - co najważniejsze - jest to działanie całkowicie bezkarne i w dodatku w pełni aprobowane przez miejscowe władze, media i ekspertów. Skutkiem tego była największa po latach 1989-1991 masowa grabież środków publicznych, która wzrosła nawet do kwoty kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie. Mówię tu wyłącznie o realnie udokumentowanych stratach w postaci niezapłaconego, lecz wymierzonego podatku oraz wypłat nienależnych zwrotów. Nie mylimy tego pojęcia z luką podatkową, które jest szacunkiem makroekonomicznym, nie uwzględniającym strat wynikających z luk w przepisach. Bezpowrotne straty w tym podatku w całym okresie mijających piętnastu lat wynosiły prawie 290 mld zł, czyli nominalnie było prawie 20 proc. uzyskanych w tym czasie dochodów. Obrazowo mówiąc ukradziono nam kwotę rocznego budżetu państwa; pieniądze te "nie zostały w kieszeni podatników", lecz zubożyły nas jako zbiorowość. Od 2016 roku ograniczono to zjawisko, ale ukradzionych wcześniej pieniędzy nigdy nie odzyskamy,
- cecha polityczna - nowa elita: wspólnotowy VAT stał się trwałym, stabilnym i wyjątkowo wydajnym źródłem łatwych pieniędzy najpierw dla tzw. zagranicznego biznesu podatkowego, który urósł do nieznanych w historii rozmiarów: to on zapewnia

bezpieczeństwo w stosunkach z władzą, załatwia korzystne dla zleceniodawców przepisy, przekupuje ekspertów, media i wspiera pseudonaukowe opracowania na temat wyższości tej wersji podatku nad ich narodowymi wersjami. Wiadomo, że istotą liberalnej demokracji jest to, że władza należy do tych, którzy mają pieniądze (a nie odwrotnie), a ten kto może dysponować kwotami liczonymi w dziesiątkach miliardów złotych jest stanie wykreować władzy typ polityka, który jest "człowiekiem z rynku", czyli zaczyna swoją karierę właśnie w zagranicznym biznesie podatkowym, a następnie - jako szczególnie do tego predestynowany - przechodzi (czasowo) do polityki i rządzonej biurokracji. Tu nie ma podziałów na lewicę i prawicę. Tacy ludzie zajmują najwyższe stanowiska (są nawet wiceministrami finansów!) lub "społecznymi doradami" ministra finansów, a najwyżsi urzędnicy państwowi z namaszczaniem powołują się na opracowania firm znanych z tego, że za darmo załatwiają (również w Polsce) ucieczką od opodatkowania. Jest to nowa "grupa trzymająca władzę", która jest zdolna wpłynąć na wynik wyborów i bronić swoich interesów wbrew programowi politycznemu większości parlamentarnej (skąd my to znamy?).

Powyższe cechy tego podatku nadają mu cechy wyjątkowej trwałości, bo najbezpieczniejsza jest zmowa przeciwko państwu tolerowana przez jego funkcjonariuszy: gdy zarabia się na słabości państwa i umie podzielić zarobkiem z każdym, kto mógłby przeszkodzić, nikt nie podstawi nogi, bo po co? Kogo interesuje coś tak abstrakcyjnego jak "interes publiczny"? To jakieś "bzdury".

Naszym oryginalnym wkładem do skarbnicy wspólnotowego VAT-u jest pogłębiający się z każdym rokiem chaos informacyjny w wykonaniu dwóch niezależnych ośrodków władzy:

- ministra finansów i podległych mu organów, które w ciągu minionych piętnastu lat wydały ponad 200 tys. (dokładna liczba jest nieznana) aktów interpretacji przepisów tego podatku. Co rok przybywa kolejne kilkanaście tysięcy urzędowych wypocin na ten temat. Bezpieczne stosowanie przepisów zastąpiono loterią poglądów (nawet sprzecznych z prawem), do których "zastosowanie się" daje immunitet karno-skarbowy,
- sądów administracyjnych, które wydały kilkadziesiąt uchwał oraz kilkadziesiąt tysięcy wyroków całkowicie nieprzewidywalnych; najlepszym tego przykładem jest całkowita zmiana poglądów na temat podmiotowości w tym podatku jednostek a następnie zakładów budżetowych.

Obiektywnie nie ma już prawa stanowionego regulującego ten podatek: najistotniejsze znacznie mają domorośle teorie na temat świadomości: podatnik nie narusza prawa, mimo że je obiektywnie narusza, jeżeli do głowy mu nie przyszło, że uczestniczy w oszustwie oraz nie podejrzewał nic, a jednocześnie gorliwie sprawdzał każdą transakcję, czyli dołożył należytej staranności. Podatnicy, zarówno ci uczciwi jak i ci niezbyt uczciwi wprost negują istnienie prawa regulującego ten podatek. Ów nihilizm byłby bardzo groźny, ale niewielka aktywność organów kontroli, które są w stanie sprawdzać co najwięcej kilkanaście tysięcy przypadków w ciągu roku (górną granicą sukcesu) niektórym pozwala spać spokojnie.

Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Instytut Studiów Podatkowych