

# Mitologia podatkowa: od czego zależy w rzeczywistości wzrost albo spadek dochodów budżetowych?

## Tax mythology: what actually increases or decreases budget revenues depend on?

prof. dr hab. Witold Modzelewski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Prezes Instytutu Studiów Podatkowych

Alan Lipnicki

Prawnik, pracownik Instytutu Studiów Podatkowych

### Streszczenie

Luka w podatku od towarów i usług, zwłaszcza do 2015 r., stanowiła w Polsce ogromny problem w zakresie poborów podatkowych, bo pomniejszała krajowe wpływy z tego tytułu o około 3% PKB w ujęciu rocznym. Podjęte działania uszczelniające przyniosły znaczącą poprawę. Jest ona w szczególności związana z wprowadzeniem poprawionego niedawno pakietu paliwowego, surowszych sankcji karnych (stanowiących adekwatną kryminalizację zjawisk patologicznych), a także mechanizmu podzielonej płatności.

**Słowa kluczowe:** podatek od towarów i usług, uszczelnienie, pakiet paliwowy, podzielona płatność.

### Abstract

In particular, until 2015, the gap in value added tax was a huge problem in Poland in terms of tax collection, reducing domestic revenues from this by about 3% of GDP on an annual basis. Sealing measures have brought significant improvement, this improvement is in particular related to the introduction of the recently sealed fuel package, more severe criminal sanctions (constituting an adequate criminalization of pathological phenomena), and split payment.

**Keywords:** value added tax, sealing, fuel package, split payment.

Realnie dochody budżetowe wzrosły dopiero w 2011 r. wraz z generalną podwyżką stawek (do 120,8 mld zł) i była to granica sukcesu rządów obecnej opozycji, gdyż do 2016 r. (w którym jeszcze sprawowała faktyczną władzę w resorcie finansów) utrzymywały się na zbliżonym poziomie i tylko nieznacznie przekraczały tę kwotę. Po drodze był jeszcze głęboki spadek w 2013 r. do 113,4 mld zł, czyli w roku, w którym wprowadzono takie rozwiązania, jak solidarna odpowiedzialność nabywcy za zaległości podatkowe dostawcy i „odwrotne obciążenie”. Nie przyniosły one jednak pożądanego wzrostu dochodów budżetowych. W tym czasie dynamicznie wzrosły zarówno liczba składanych deklaracji ze zwrotem podatku, jak i kwoty faktycznie wypłacanych zwrotów – ich roczna wysokość już w 2014 r. zbliżyła się do 90 mld zł (dwukrotny wzrost w ciągu 7 lat), a liczba deklaracji zwrotowych znacznie przekroczyła milion rocznie i na tym poziomie utrzymuje się do dziś. W praktyce żadne państwo, nawet najbardziej sprawne, nie jest w stanie dokładnie sprawdzić w ciągu roku ponad miliona deklaracji podatkowych z żądaniem zwrotu. Ponad 400 urzędów skarbowych ma na sprawdzenie tych deklaracji 60 dni od dnia ich złożenia, a sfałszowane faktury naprawdę (lobbyści biznesu informatycznego udają, że tego

nie wiedzą) niczym nie różnią się od prawdziwych i nadal sfałszowanie dowolnej liczby faktur, które (jakoby) wystawiła realnie istniejąca firma, nie stanowi jakiegokolwiek problemu.

Aby określić przyczyny wzrostu albo spadku dochodów budżetowych w podatku od towarów i usług, trzeba się znać na szczegółach, i to wielu. O wielkości dochodów budżetowych decydują nie tylko wpływy (to, co wpłacają w istocie dobrowolnie podatnicy do urzędów skarbowych), lecz również zwroty wypłacane przez urzędy, co już całkowicie zależy od woli rządzących. Jeśli co rok zwraca się ponad 40% wpływów – między 90 a 100 mld zł, to jest to czynnik dużo ważniejszy od wpływów, których wielkość jest w dużym stopniu niezależna od woli władzy (podatnicy wpłacają tyle, ile chcą, a otrzymują tyle, ile im władza da). Trzeba więc na wstępie pożegnać się z mitologią, którą nieświadomie lub świadomie upowszechnia się od lat na temat podatku od towarów i usług. I tak nieprawdą jest, że:

- 1) „urzędy skarbowe w sposób władczy ściągają od podatników ten podatek” – czynności egzekucyjne przyniosą co najwyżej 1% rocznych wpływów; wielkość wpływów zależy od tego, co sami zadeklarują i dobrowolnie wpłacą podatnicy;
- 2) „dochody budżetowe muszą rosnąć, bo jest dobra koniunktura” – mogą również spadać, gdy w tym samym czasie

szybciej będą rosnąć zwroty podatku lub wzrost sprzedaży wystąpi w nieopodatkowanych branżach (np. dotyczy będzie eksportu);

- 3) „urzędy skarbowe i resort finansów mają bezpośredni wpływ na to, co robią podatnicy, a zwłaszcza czy deklarują prawidłowo zobowiązania podatkowe” – o tym decyduje treść obowiązujących przepisów, które bezpośrednio stosują podatnicy, czyli najważniejsze jest prawo podatkowe, jego jakość, znajomość tego prawa przez podatników oraz szacunek dlań ze strony obywateli;
- 4) „wystarczy stworzyć dobre prawo, które nakazuje zapłacić podatek, aby uzyskać wzrost dochodów budżetowych” – oczywiście jest ono niezbędnym elementem, ale muszą być spełnione jeszcze co najmniej trzy dodatkowe warunki:
  - a) podatnicy będą chcieli to prawo stosować,
  - b) ryzyko naruszenia prawa musi być proporcjonalne, większe od korzyści wynikających z ucieczki od opodatkowania,
  - c) podatnicy mają dostateczne środki, aby zapłacić zadeklarowany podatek, czyli stać ich na uczciwość, bo ona kosztuje;
- 5) „można skontrolować dostatecznie istotną część podatników” – podmiotów, które rozliczają ten podatek, jest około 1,8 mln, a wszystkich podatników, czyli również tych, którzy są lub twierdzą, że są zwolnieni, jest około 2 mln. Co roku składanych jest około 20 mln deklaracji, które nie mogą być formalnie sprawdzone (nie ma takiej liczby urzędników);
- 6) „można skutecznie odebrać wyłudzone zwroty podatku i wyegzekwować od oszustów zaległości podatkowe” – uzyskane tą drogą korzyści są przez sprawców natychmiast transferowane i ślad po nich urywa się w ciągu kilku godzin, a nawet minut. Wspólnotowy VAT jest polem największej we współczesnej historii bezkarnej grabieży środków publicznych i jej beneficjenci potrafią szybko wyeliminować każdego, kto im zagraża, mają wpływ na władzę i stanowione przepisy, zarówno krajowe, jak i wspólnotowe, oraz stosowanie prawa;
- 7) „podatnicy zapłacą więcej, niż wynika to z przepisów prawa” – gdy przepisy prawa zezwalają na uchylanie się od opodatkowania lub takie działanie jest bezkarne lub tolerowane, a nawet afirmowane przez władze („więcej pieniędzy zostanie w kieszeni podatników”), to nikt dobrowolnie nie zapłaci więcej, niż musi.

Co więc decyduje o tym, że podatnicy i płatnicy rzetelnie dokumentują, ewidencjonują, deklarują, a następnie wpłacają ciążące na nich zobowiązania podatkowe? Istotne znaczenie ma tu pięć czynników:

- 1) po pierwsze – treść obowiązującego prawa, które nakazuje to zrobić w sposób co najmniej poprawny. Jeśli przykładowo prawo nie nakazuje złożenia deklaracji podatkowych, czyli nie powstaje dokument określający powstanie i wielkość zobowiązania podatkowego, wielu podatników uchyli się od obowiązku zapłaty podatku;

- 2) po drugie – stan wiedzy na temat prawa podatkowego, które jest skomplikowane i często się zmienia. Nawet działający w najlepszej wierze podatnik nie zadeklaruje prawidłowo zobowiązania podatkowego, jeśli nie zna obowiązującego prawa lub ma na ten temat fałszywą wiedzę;
- 3) po trzecie – płynność majątku podatników, a przede wszystkim wielkość zasobów pieniężnych i ich odnawialność. W przypadku gdy podatnicy zmuszeni są kredytować swoich odbiorców, którzy zalegają z płatnościami, muszą również wybierać, czy zapłacą w terminie podatek czy zobowiązania wobec kontrahentów;
- 4) po czwarte – proporcjonalność i nieuchronność sankcji za naruszenia prawa podatkowego, a zwłaszcza brak zapłaty podatku. Gdy relacja między dolegliwością represji a korzyściami z tytułu ucieczki od opodatkowania faworyzuje to drugie, podatnicy podejmują ryzyko sporu z władzą, który z istoty jest długotrwały i niegroźny;
- 5) po piąte – subiektywna wola podatników wywiązania się z ciążących na nich, najszerzej pojętych obowiązków podatkowych. Gdy tej woli brak, a władza faktycznie toleruje tego rodzaju postawy, dobre prawo i dostateczna płynność podatników nie mają żadnego znaczenia. W istocie jest tak, że szansa wstecznego wyegzekwowania przez władze zaległych podatków od podmiotów, które z istoty lekceważą ciążące na nich obowiązki podatkowe, jest bliska zeru. Oczywiście powyższe czynniki mają zbliżony poziom istotności, lecz mogą występować różnice w ich natężeniu. Przykładowo niska represyjność lub jej faktyczny brak (czynnik czwarty) mogą być rekompensowane wysoką świadomością obywatelską, nakazującą uczciwość podatkową (czynnik piąty), albo dobre prawo (czynnik pierwszy) może nie mieć znaczenia, gdy brak będzie wiedzy na jego temat oraz umiejętności jego zastosowania (czynnik drugi).

Od władzy publicznej zależy trwały bezpośrednio czynnik pierwszy i czwarty. Spadek efektywności fiskalnej systemów podatkowych zaczyna się zawsze od destrukcji procesu legislacyjnego, „prywatyzacji” tworzenia prawa podatkowego i degradacji świadomości państwowej klasy rządzącej. Tworzenie prawa podatkowego jest często najbardziej opłacalnym biznesem, który ma już międzynarodowy zasięg.

Władza publiczna może mieć wpływa na czynnik drugi i piąty, gdyż może wspierać upowszechnianie wiedzy na tematy prawa podatkowego oraz propagować postawy obywatelskie, legalizm, uczciwość i rzetelność rozliczeń podatkowych przez obywateli. Tu jednak najważniejszy jest przykład: gdy władza demoralizuje podatników, zwłaszcza uległa lobbingsowi legislacyjnemu, wiąże się z biznesem zajmującym się ucieczką od opodatkowania, to nie może liczyć na lojalność tych, którzy mogliby, ale nie chcą rzetelnie płacić podatków. Władza nie może sprzeniewierzyć w swojej podstawy misji jaka jest ochrona interesu publicznego, który jest istotą rządzenia przy pomocy podatków.

#### Bibliografia:

- [1] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.

Artykuł do redakcji wpłynął: 18.09.2019 r.

Zweryfikowaną wersję po recenzji otrzymano: 24.09.2019 r.

Adres autora: witold.modzelewski@isp-modzelewski.pl