

*Dlaczego obniżone stawki VAT
powinny zostać zlikwidowane?*

Aleksander Łaszek

Dlaczego obniżone stawki VAT powinny zostać zlikwidowane?

Synteza

- Obniżone stawki VAT na wybrane towary i usługi przyczyniają się do nadmiernego skomplikowania polskiego systemu podatkowego. Ponadto ich głównymi beneficjentami są gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach i w konsekwencji także najwyższych wydatkach.
- Likwidacja obniżonych stawek VAT może zwiększyć wpływy podatkowe o ponad 40 mld zł, co pozwoliłoby na sfinansowanie podniesienia zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów i obniżenie składki rentowej, czyli redukcję pozapłacowych kosztów pracy, a także waloryzację rent i emerytur.
- Podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu do 6360 zł sprawi, że osoby zarabiające minimalne wynagrodzenie przestaną płacić podatek dochodowy. Obniżenie klina podatkowego, proporcjonalnie największe w przypadku osób o najniższych dochodach, może przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej Polaków.
- Automatyczna waloryzacja rent i emerytur sprawi, że gospodarstwa domowe emerytów i rencistów nie odczują skutków likwidacji preferencyjnych stawek VAT.
- Obniżenie składki rentowej o 2 punkty procentowe ograniczy wzrost bezrobocia w trakcie rozpoczynającego się spowolnienia gospodarczego.

1.

Konsekwencje preferencyjnych stawek VAT

Rozliczanie podatków w Polsce jest skomplikowane i czasochłonne. Bank Światowy w tegorocznej edycji Doing Business w kategorii łatwości płacenia podatków sklasyfikował Polskę, tak jak w poprzednim roku, na 128 miejscu na 183 badane kraje. Spośród krajów UE za mniej przyjazne uznano tylko systemy podatkowe Słowacji, Rumunii i Włoch. Polska szczególnie negatywnie wypada w kategorii czasu potrzebnego na rozliczenie podatków i składek.

Wyniki przedstawione w Doing Business potwierdzają badania zleczone przez Ministerstwo Gospodarki, z których wynika, że **ustawy o PIT, CIT i VAT odpowiadają za ponad 60% obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, co oznacza koszty przekraczające 20 mld zł rocznie (MG 2010)**. Skomplikowany system podatkowy, poza kosztami administracyjnymi, sprzyja wzrostowi szarej strefy.

Podatek VAT, z liczną grupą towarów objętych preferencyjnymi stawkami, jest jednym z kilku przyczyn skomplikowania całego systemu. Według szacunków Banku Światowego przedsiębiorca prowadzący średniej wielkości firmę w Polsce co roku musi poświęcić **110 godzin na rozliczanie podatku VAT**, co stanowi ponad 1/3 łącznego czasu spędzanego na rozliczaniu podatków i składek¹. Ministerstwo Gospodarki z kolei szacuje, że obciążenia administracyjne związane z rozliczaniem tego podatku w skali całej gospodarki kosztują przedsiębiorców rocznie ponad 4 mld zł (MG 2010).



Zróżnicowanie stawek VAT pociąga za sobą szereg problemów. Na przykład, **stawka VAT dla jednakowych usług budowlanych może się różnić w zależności od tego, kto jest ich odbiorcą**. Stwarza to problemy interpretacyjne zarówno dla przedsiębiorców, jak i urzędów podatkowych, jednocześnie narażając przedsiębiorców na kary w przypadku źle naliczonego podatku.

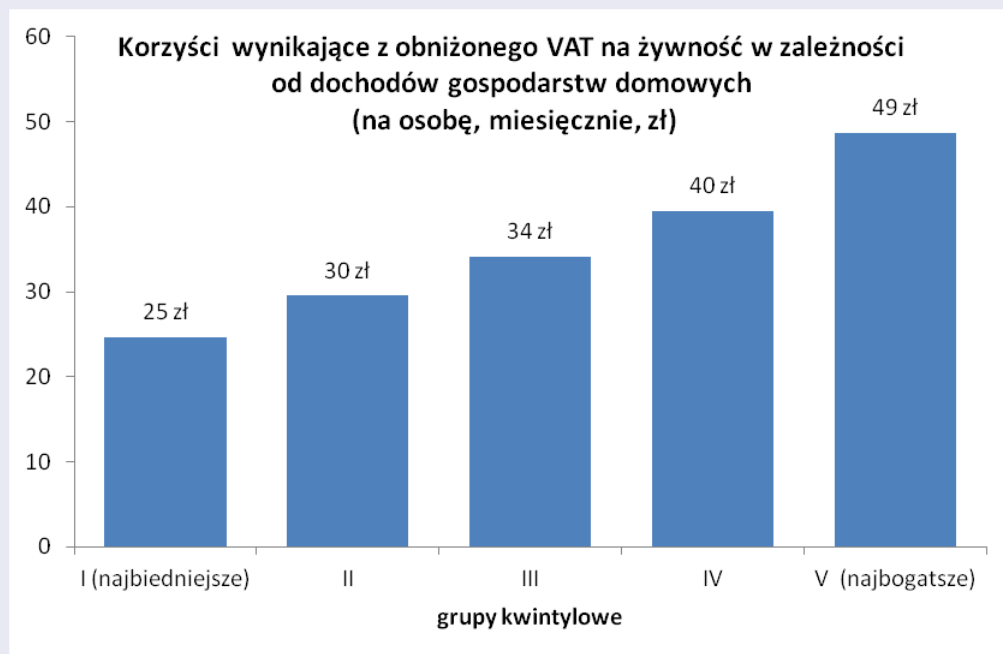
¹ CIT: 62 godziny, ZUS: 124 godziny co łącznie z VAT daje 296 godzin rocznie, czyli 37 dni roboczych.

Różne stawki VAT mogą też prowadzić do absurdów – np. książki papierowe są objęte preferencyjną stawką 5%, natomiast już ebooki normalną stawką 23%². Innym przykładem absurdu mogą być **różne stawki VAT na kawę**, która w zależności od tego, czy jest serwowana z mlekiem czy bez oraz czy na miejscu czy na wynos jest objęta stawką 23%, 8% lub 5%. Choć obecnie trwają prace nad zmianami w podatku VAT mającymi ujedlinić opodatkowanie kawy, biorąc pod uwagę olbrzymią różnorodność towarów na rynku, skomplikowanie życia gospodarczego oraz wciąż pojawiające się innowacje, można się spodziewać, że na miejsce usuwanych absurdów wynikających ze zróżnicowania stawek VAT będą pojawiać się nowe. Częste zmiany przepisów nigdy nie wyeliminują absurdów, generują natomiast znaczne koszty zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i administracji publicznej. **Należy też pamiętać, że skomplikowanie systemu podatkowego sprzyja nadużyciom, stwarzając pokusę do nieuprawnionego stosowania obniżonych stawek podatku.**

Podstawowym uzasadnieniem dla niższych stawek VAT na wybrane towary jest zwiększenie ich dostępności dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Jest to jednak rozwiązanie bardzo nieefektywne, ponieważ **na obniżonych stawkach VAT najbardziej korzystają ci, którzy kupują najwięcej, czyli najbogatsze gospodarstwa domowe.** Widać to na prostym przykładzie. W 2011 roku miesięczne wydatki na żywność, w przeliczeniu na 1 osobę wyniosły odpowiednio 177 zł w najbiedniejszych gospodarstwach domowych (I grupa kwintalowa) i 351 zł w na najbogatszych (V grupa kwintalowa). Przyjmując w uproszczeniu, że stawka VAT na żywność wynosiła 8%³ oznaczałoby to, że **dzięki obniżonej stawce VAT najbiedniejsze gospodarstwa domowe zyskały 25 zł na osobę miesięcznie, podczas gdy w przypadku najbogatszych korzyść ta była prawie dwukrotnie wyższa i wyniosła 49 zł.** Innymi słowy, na każdą złotówkę preferencji podatkowej dla najbiedniejszych gospodarstw domowych, przypadają dwie złotówki preferencji podatkowej dla najbogatszych. Jest to szczególnie uderzające, gdy weźmie się pod uwagę, że państwo dysponuje instrumentami pozwalającymi na znacznie lepsze adresowanie wsparcia dla najuboższych, takimi jak np. zwolnienia w podatku dochodowym czy zasiłki socjalne. Ponadto obniżonymi stawkami VAT objęte są nie tylko towary i usługi nabywane głównie przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach. **Z preferencji podatkowych korzystają m.in. hotele i restauracje, z których usług korzystają przede wszystkim osoby o wyższych dochodach.**

² W odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie z 7 III 2012 Ministerstwo Finansów uzasadnia tę sytuację regulacjami unijnymi uniemożliwiającymi obniżenie VAT na ebooki. Nie poruszany jest natomiast temat ujedlińczenia stawek VAT poprzez zniesienie preferencyjnego traktowania książek drukowanych.

³ W rzeczywistości stawki VAT na produkty spożywcze są zróżnicowane i mogą wynosić 5%, 8% i 23%. Teoretycznie najniższej powinny być opodatkowane towary, których udział w koszyku najbiedniejszych gospodarstw domowych jest największy.



W uproszczeniu przyjęto 8% stawkę VAT na całą żywność;

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS

2.

Skutki ujednoczenia stawek VAT

Według szacunków Ministerstwa Finansów wartość preferencji podatkowych w VAT w 2010 roku wyniosła 36.9 mld zł i prawie w całości była skutkiem objęcia wybranych towarów i usług preferencyjnymi stawkami 3% i 7%. Wartość preferencji podatkowych stanowiła 34,2% dochodów budżetu państwa z VAT. W 2011 roku stawki VAT uległy zmianie, co według Ministerstwa Finansów zwiększyło wpływy podatkowe o ok. 5 mld zł. Nie są jednak dostępne informacje, jak wpłynęło to na wartość preferencji podatkowych, jednak można szacować, że co najmniej połowa wyższych wpływów z VAT związana była z podniesieniem stawki podstawowej z 22% do 23%. Można więc ostrożnie przyjąć, że proporcja preferencji podatkowych do całości wpływów z VAT pozostała zbliżona do poprzedniego poziomu 34,2%. **Biorąc pod uwagę prognozowane przez Ministerstwo Finansów wpływy z VAT na 2013 rok wynoszące 126,4 mld zł, daje to wartość preferencji podatkowych przekraczającą 43 mld zł.**

Szacując wpływ likwidacji obniżonych stawek VAT na sytuację finansów publicznych, należy zachować ostrożność. Wzrost cen związany z likwidacją preferencyjnych stawek VAT może obniżyć popyt na objęte nimi uprzednio towary, zmniejszając tym samym wpływy podatkowe. Po zmianach VAT z 2011 roku Ministerstwo Finansów może jednak dysponować danymi pozwalającymi na oszacowanie elastyczności cenowych popytu na poszczególne grupy towarów, co może pozwolić na dokładniejsze oszacowanie skutków fiskalnych likwidacji preferencyjnych stawek VAT.

Wyższe wpływy podatkowe związane z likwidacją preferencyjnych stawek można przeznaczyć na obniżenie stawki podstawowej do poziomu około 16-17%.

Rozwiązanie takie przynosi korzyści związane z radykalnym uproszczeniem podatku VAT i może być neutralne dla budżetu (w przypadku zablokowania automatycznej waloryzacji świadczeń). Jednocześnie jednak powoduje ono nieproporcjonalnie duży wzrost kosztów utrzymania dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, które relatywnie najwięcej wydają na zakup towarów i usług obecnie obłożonych preferencyjnymi stawkami VAT. Dlatego **lepszym rozwiązaniem może być utrzymanie podstawowej stawki VAT na poziomie 23%, przy jednoczesnym przeznaczaniu wyższych wpływów z VAT na działania wspierające gospodarstwa domowe o najniższych dochodach.**

Gospodarstwa domowe rencistów i emerytów dzięki automatycznej waloryzacji świadczeń nie odczuwają skutków podwyżki VAT. Można ostrożnie szacować, że w przypadku, gdy całość podwyżek VAT zostanie przeniesiona na konsumenta, wartość koszyka dóbr i usług kupowanych przez te gospodarstwa domowe wzrośnie o ok. 12%. Przy obecnie obowiązujących przepisach będzie to oznaczało automatyczną waloryzację świadczeń o taki sam procent, co będzie wiązało się z kosztem dla finansów publicznych rządu 18 mld zł. Wartość ta może być niższa, gdyż w warunkach konkurencji przedsiębiorstwa mogą część podwyżek podatków wziąć na siebie. Część podwyżki VAT, która zostanie przeniesiona na konsumentów poprzez wzrost cen może doprowadzić do zaostrzenia polityki pieniężnej, co uderzy w kredytobiorców.

By zrekompensować likwidację preferencyjnych stawek VAT pracowniczym gospodarstwom domowym należy podnieść zryczałtowane koszty uzyskania przychodu. Podniesienie ich z obecnych 1335 zł do 6360 zł sprawi, że osoby zarabiające miesięcznie wynagrodzenie minimalne (1600 zł) przestaną płacić podatek dochodowy. Fakt, że dziś państwo z jednej strony narzuca minimalne wynagrodzenie, a z drugiej ściąga od osób zarabiających ustawowe minimum można uznać za sytuację dziwną (jest ona zresztą tylko jednym z symptomów braku koordynacji między polityką podatkową a polityką społeczną). Pozytywny wpływ podniesienia zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu najbardziej odczuwają pracownice gospodarstwa o najniższych dochodach. Jednocześnie przyczyni się to do obniżenia klina podatkowego dla osób o najniższej produktywności, co powinno przełożyć się na wzrost ich aktywności zawodowej. Jest to szczególnie istotne, ponieważ badania pokazują, że jedną z najlepszych metod zwalczania ubóstwa jest właśnie podnoszenie aktywności zawodowej ludności (Kurowska 2008).

W 2011 23,1 mln osób objętych PIT wykazało dochody, z czego 7,5 mln osób miało dochody wyłącznie z renty lub emerytury. Oznacza to, że na podniesieniu zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu skorzystałoby nie więcej niż 15,6 mln osób. Gdyby każda z tych osób miała dochody wystarczająco wysokie, by w pełni wykorzystać podniesienie kosztów uzyskania przychodu, oznaczałoby to spadek wpływów podatkowych o ok. 14 mld zł. Można jednak spodziewać się, że ze względu na zbyt niskie dochody części gospodarstw domowych ubytek wpływów podatkowych będzie niższy. Ministerstwo Finansów dysponując dokładniejszym rozkładem wpływów podatkowych powinno móc dokładniej oszacować skutki

fiskalne takiej zmiany.

Likwidacja preferencyjnych stawek VAT może zwiększyć wpływy podatkowe o 43 mld zł, podczas gdy koszty związanej z tym waloryzacji rent i emerytur nie powinny przekroczyć 18 mld zł. Podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów zmniejszy wpływy podatkowe o nie więcej niż 14 mld zł. Trzymając się założenia o neutralności budżetowej i pozostawiając 10% margines błędu przy szacunkach skutków podniesienia VAT (4,3 mld zł), daje to jeszcze co najmniej 7 mld zł wolnych środków. Przeznaczenie większości z tych środków na obniżenie składki rentowej po stronie pracodawców pozwoliłoby na jej obniżenie o 2 punkty procentowe, do poziomu sprzed ostatniej podwyżki. Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy powinno powstrzymać część firm przed zwolnieniami w obliczu spowolnienia polskiej gospodarki, a tym samym ograniczyć wzrost bezrobocia.

Wnioski

Łącznym efektem wprowadzenia proponowanych zmian byłoby radykalne **uproszczenie podatku VAT oraz zmniejszenie opodatkowania pracy** (w szczególności osób o niższych zarobkach), kosztem wyższego opodatkowania konsumpcji. Odpowiednie wykorzystanie innych instrumentów, takich jak **podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu czy waloryzacja świadczeń** powinno pozwolić na uniknięcie negatywnych konsekwencji dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Zarówno prostszy system podatkowy, jak i niższe opodatkowanie pracy sprzyjałyby szybszemu wzrostowi polskiej gospodarki.

Za jednolitą stawką VAT przemawiają nie tylko argumenty teoretyczne, których przegląd można znaleźć m.in. w bardzo obszernym Mirrlees Review. Jedna stawka podatkowa na wszystkie dobra i usługi sprawdza się także w praktyce, czego przykładem może być **Nowa Zelandia**, gdzie system taki z powodzeniem funkcjonuje już od 1986 roku.

Bibliografia

Kurowska A., 2008, *Skąd się Bierze bieda?*, Zeszyt FOR, No. 5, Warszawa

Ministerstwo Finansów, 2010, Preferencje podatkowe w Polsce, http://www.mf.gov.pl/_files_/aktualnoci/2010/preferencje_podatkowe_w_polsce.pdf

Ministerstwo Gospodarki, 2010, *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, <http://tinyurl.com/68p6lrz>

Mirrlees Review, 2011, <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>

World Bank, 2011, Doing Business 2012, <http://www.doingbusiness.org/>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Aleksander Łaszek
e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl
tel. 695 286 386