

Polski budżet VAT-em i akcyzą stoi, i dopóki tak będzie, nie będzie sprawiedliwie

29 czerwca 2020

Wobec nasilającego się kryzysu gospodarczego walka z nierównościami ekonomicznymi powinna stać się w Polsce priorytetem. Nie da się jej przeprowadzić bez szeroko zakrojonej reformy jednego z głównych winowajców nierówności – systemu podatkowego.

O tym, że polski system podatkowy jest niesprawiedliwy, pisze się w ostatnich latach sporo, kładąc nacisk głównie na wątek podatków dochodowych (PIT i CIT) oraz składek na ubezpieczenia społeczne. Słusznie wskazuje się, że w Polsce dochody z CIT są nieadekwatnie niskie, a PIT i składki – w praktyce regresywne, ponieważ bardziej obciążają osoby o niskich dochodach, niż te o wysokich.

W dyskusji o podatkach rzadziej natomiast wybrzmiewa temat podatków pośrednich (VAT-u i akcyzy). Tymczasem w kraju takim jak Polska, gdzie nierówności ekonomiczne są znaczne, ich charakter i umiejscowienie w systemie dodatkowo potęgują one efekt niesprawiedliwości. W rezultacie, analizując całościowo dwa główne filary systemu – i daniny dochodowe, i konsumpcyjne – trudno dopatrzyć się w polskim modelu istotniejszych przejawów progresji.[1]

Regresywność podatków konsumpcyjnych

W budżecie państwa za 2018 rok VAT stanowił połowę całkowitych podatkowych dochodów budżetowych (ok. 175 mld z ok. 350 mld), a akcyza – ok. 20 proc. Łącznie więc podatki konsumpcyjne

odpowiadają za aż 70 proc. dochodów państwa pochodzących z podatków (przy czym dochody niepodatkowe to bardzo niewielka część budżetu). Częściowo wynika to z faktu, że dochody z PIT i CIT dzielone są pomiędzy państwo a samorządy, jednak nawet włączając do analizy całość pobranego PIT i CIT, tj. zarówno część zasilającą budżet centralny, jak i tę przekazywaną samorządom, udział VAT w wymienionych podatkach pozostaje najwyższy (42 proc.), a akcyza plasuje się na trzecim miejscu (17 proc.), istotnie przewyższając CIT (11 proc.).

Zatem, mimo znacznych różnic dochodowych i majątkowych w społeczeństwie, w Polsce wydatki budżetowe finansuje system, który opiera się na podatkach konsumpcyjnych, w szczególności na podatku VAT. A te ze swojej natury są regresywne: jeżeli w cenie danego koszyka produktów koszt VAT wynosi sto złotych, to te sto złotych będzie zdecydowanie istotniejszą częścią dochodu osoby zarabiającej dwa tysiące złotych na rękę, niż kogoś dysponującego miesięcznie kilkunastoma tysiącami złotych. Nie wspominając już o milionerach, którzy wydatki owoych stu złotych pewnie nawet nie zauważą. Dodatkowo, co dość oczywiste, im mniejsze mamy dochody, tym większą ich część (procentowo) przeznaczamy na konsumpcję – zwłaszcza tę najbardziej podstawową.

Co więcej, nawet jeśli spojrzymy na VAT i akcyzę od strony wydatków danego gospodarstwa domowego, a nie jego dochodów (na zasadzie: im więcej konsumujesz, tym finansujesz większą kwotę podatków pośrednich), to tak rozumiana „proporcjonalność” nadal nie gwarantuje sprawiedliwości. Dla kogoś dysponującego tysiącem złotych na wydatki, koszt VAT-u wynoszący 230 złotych będzie bardziej odczuwalny, niż formalnie proporcjonalne 2300 złotych zapłacone przez osobę, która mogła przeznaczyć na zakupy dziesięć tysięcy złotych (jest to tzw. prawo malejącej krańcowej użyteczności).

Badania ekonomiczne potwierdzają, że regresywność VAT-u najbardziej uderza w najbiedniejszych. Pod koniec 2014 r. OECD przeprowadziła analizę, w której porównała stosunek obciążenia

podatkiem VAT do dochodów gospodarstw domowych w państwach zrzeszonych w Organizacji.[2] Zastosowano metodę decylową, tj. podzielono społeczeństwa na dziesięć grup dochodowych, w ramach których pierwszy decyl (pierwsze 10 proc. ludności) reprezentowany jest przez najuboższą część społeczeństwa, a ostatni decyl (ostatnie 10 proc.) – przez grupę najbogatszą. Okazało się, że w większości krajów OECD obciążenie VAT-em w stosunku do dochodu jest dwukrotnie wyższe w gospodarstwach domowych należących do pierwszego decyla dochodowego (czyli najuboższych), niż w przypadku rodzin plasujących się w ostatnim decylu (najzamożniejszych).

Co ciekawe, różnice pomiędzy pozostałymi grupami dochodowymi nie są już tak wyraźne. Proporcja między VAT a dochodami gwałtownie spada, gdy porównuje się pierwszy i drugi decyl, podobnie duży spadek można zaobserwować między decylami dziewiątym i dziesiątym. W decylach „środkowych”, udział VAT w finansach gospodarstw domowych łagodnie maleje wraz ze wzrostem ich dochodów. Skutki dystrybucyjne podatku VAT są więc szczególnie dotkliwe dla najbiedniejszych, a w przypadku najbogatszych sytuacja jest dokładnie odwrotna.

Ten niesprawiedliwy stan rzeczy wydaje się być dość wygodnym dla rządzących i zapewne dlatego mamy od lat taki a nie inny status quo. Podatki pośrednie, zwłaszcza VAT, są powszechne, bardzo efektywne fiskalnie i co do zasady odporne na optymalizacje (pomijamy przypadki wyłudzeń będących ewidentnym przestępstwem). Dzięki konstrukcji, w której formalni podatnicy (przedsiębiorcy) i podmioty faktycznie finansujące podatek (konsumenci) to dwie odrębne grupy – podwyższenie VAT-u i akcyzy, a potem utrzymywanie ich na wysokim poziomie, wydaje się politycznie mimo wszystko łatwiejsze niż reforma podatków dochodowych czy majątkowych. Po pierwsze dlatego, że dotyczy wszystkich i nie daje się wpisać w popularną narrację „karania” danej grupy społecznej podatkami. Po drugie – bo o ile np. swoje roczne rozliczenie PIT każdy z nas ma czarno na białym, o tyle większość obywateli nie jest w stanie

stwierdzić, jaką kwotę VAT-u i akcyzy sfinansowali w danym roku ze swoich kieszeni. A, jak wiadomo, czego oczy nie widzą, tego sercu mniej żal.

„Wina” PKB?

Z drugiej strony można spotkać się z poglądem, że analiza wpływów budżetowych niewiele mówi o określonym systemie podatkowym, bo nie uwzględnia struktury PKB danego kraju, oraz że w Polsce wysokie wpływy z VAT są w dużej mierze związane właśnie z wysokim udziałem konsumpcji w naszym produkcie krajowym.[3]

Zgodzimy się, że jeżeli naszym celem jest porównanie skali opodatkowania różnymi podatkami w kilku krajach, to patrzenie na „gołe” liczby nie odzwierciedli różnic między tymi państwami, i istotne będzie tu uwzględnienie danych o kondycji czy strukturze ich gospodarek. Jeżeli jednak rozważamy jeden konkretny system podatkowy, to analiza poszczególnych wpływów budżetowych wydaje się przydatna, o ile osadzimy je w pewnym kontekście. A ten powinno wyznaczać nie tylko pytanie o PKB, ale również o obowiązujące stawki podatkowe, istniejące luki prawne umożliwiające unikanie płacenia określonych podatków oraz o to, jakie zdarzenia uznano za „warte” opodatkowania, a jakie opodatkowano w sposób marginalny lub w ogóle pominięto.

W Polsce podstawowa stawka VAT (23 proc.) jest relatywnie wyższa niż stawka CIT (19 proc.). Oczywiście podatki te różnią się między sobą konstrukcją, jednak dobór stawek pokazuje pewien kierunek myślenia prawodawców. Polska stawka VAT jest też stosunkowo wysoka na tle innych krajów Unii. Unijna średnia wynosi 21,5 proc., a w aż osiemnastu państwach UE obowiązuje stawka niższa od polskiej (m.in. Niemczech, Francji, Hiszpanii, Czechach czy Słowacji). Na rzecz rodzimych rozwiązań przemawia natomiast dość szerokie zastosowanie stawek preferencyjnych (5 i 8 proc.) oraz fakt, że są one faktycznie niskie, również na tle innych państw UE.

Warto też zauważyć, że za wartością konsumpcji (tj. w uproszczeniu cenami finalnych towarów i usług nabywanych przez gospodarstwa domowe) stoją zasadniczo wartość kapitału, koszt pracy i dochód osiągnięty przez dostawców towarów i usług. Jako że w Polsce koszty pracy są generalnie niskie, należałoby spodziewać się, że wysoka konsumpcja będzie generować wysokie dochody z kapitału. Tym samym, z perspektywy budżetu, duże dochody z VAT teoretycznie powinny iść w parze z dość istotnymi dochodami z CIT (co do zasady najwięksi przedsiębiorcy są podatnikami CIT, a nie PIT). A mimo to tak się nie dzieje. Gdy weźmiemy jednak pod uwagę np. obowiązujące w Polsce liczne specjalne strefy ekonomiczne (a od połowy 2018 r. również ulgi podatkowe dla niektórych inwestorów niezależne od miejsca położenia przedsiębiorstwa) czy też fakt, że część dochodów z kapitału wypracowanych w Polsce nie pozostaje w kraju i nie zostaje tu w praktyce opodatkowana, to ta dysproporcja między VAT i CIT wydaje się logiczna, a struktura polskich wpływów budżetowych – spójna z tym, co generalnie wiemy o naszym systemie podatkowym.

Z perspektywy tego systemu istotnych jest (lub mogłoby być) także wiele zdarzeń gospodarczych, które nie znajdują odzwierciedlenia w wielkości czy strukturze PKB, tzn. nie są przy wyliczaniu PKB brane pod uwagę. Mamy tu na myśli kilka zjawisk. Po pierwsze, transakcje polegające na zmianie właściciela określonego majątku, a nie generujące żadnej wartości dodanej, jak otrzymanie spadku czy darowizny, obecnie w praktyce w zasadzie nieopodatkowane. Po drugie, posiadanie kapitału danego rodzaju – jest to punkt wyjścia np. w podatku katastralnym, również nieistniejącym w Polsce i budzącym duże kontrowersje, mimo że można wyobrazić sobie różne jego konstrukcje, np. znaczne ulgi w opodatkowaniu nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Po trzecie wreszcie, osiąganie dochodów z obrotu papierami wartościowymi czy udziałami w spółkach – opodatkowane zryczałtowaną, dziewiętnastoprocentową stawką PIT, niepodlegającą, w przeciwieństwie do dochodów z pracy, żadnej progresji.

Powyższe przykłady pokazują, że nawet przy niezmienionej strukturze PKB czy, szerzej, kondycji gospodarki, system podatkowy może zostać ukształtowany różnie, i być mniej lub bardziej sprawiedliwy. Doceniając więc wagę zależności między uwarunkowaniami ekonomicznymi a podatkami, warto jednak podkreślić, że decyzje o przyjęciu lub odrzuceniu określonych rozwiązań mają w dużej mierze charakter ideologiczno-polityczny. W Polsce zdecydowano, że podatki będą najbardziej obciążać najuboższych.

Autorstwo: Karolina Pervanić, Mikołaj Paja

Źródło: NowyObywatel.pl

Przypisy

[1] Druga stawka PIT i tzw. danina solidarnościowa jedynie w niewielkim stopniu łagodzą problem nierówności, zwłaszcza wobec powszechnego zastosowania podatku liniowego.

[2] The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, 2014.

[3] Zob. np. <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/podatki-do-gruntownej-reformy-sutowski-sawulski/>