

Konsumpcja jako wiodące źródło dochodów podatkowych budżetu państwa. VAT jako wiodący model opodatkowania konsumpcji

Consumption as the leading source of tax revenues for the state budget. VAT as the leading model of consumption taxation

dr Krzysztof Radzikowski

Katedra Prawa Finansowego WPIA UW, ORCID: 0000-0001-6246-8838

Streszczenie

Artykuł dotyczy ogólnej refleksji nad wydajnością fiskalną i normatywną konstrukcją VAT¹ w świetle rocznicy 30-lecia funkcjonowania tego podatku w Polsce.

Słowa kluczowe: VAT, podatek od wartości dodanej, przerzucenie podatku, opodatkowanie konsumpcji.

Abstract

The paper concerns general thoughts on fiscal efficiency and legal regulations of VAT on the occasion of the 30th anniversary of this tax in Poland.

Keywords: VAT, values added tax, tax shifting, consumption taxation.

1. WSTĘP

30-lecie funkcjonowania VAT w Polsce skłania do refleksji nad wydajnością fiskalną i normatywną konstrukcją tego podatku. Uwagi mają charakter teoretycznoprawny i ogólnosystemowy, nie dotyczą zaś szczegółowych problemów rozpatrywanych w literaturze i orzecznictwie.

2.

Najefektywniejsze fiskalnie jest maksymalizowanie zakresu opodatkowania (tak przedmiotowego, jak i podmiotowego) i minimalizowanie jednostkowego ciężaru podatkowego (w aspekcie wysokości bezwzględnej)². Zasady te najlepiej obrazuje powszechnie znana wypowiedź Jeana Baptiste'a Colberta o sztuce obskubywania gęsi w taki sposób, aby było jak najwięcej pierza i jak najmniej krzyku. Lwia część dochodów podatkowych pochodzi od zasadniczej, mniej zamożnej części społeczeństwa, nie zaś od garstki bogaczy, podatek od luksusu nie ma więc znaczenia fiskalnego, a jedynie oddziałuje na świadomość społeczną (daje poczucie sprawiedliwości, ale nie zapewnia dochodów budżetowych).

Tradycyjnie w Europie Zachodniej wyróżniano kraje o tzw. północnej i południowej mentalności podatkowej (podział ten co do zasady odzwierciedla słynne twierdzenie Maxa Webera o różnicach etyki protestanckiej i katolickiej). Przyzwyczajenia konsumpcyjne, szara strefa i niesprawna administracja skarbowa powodują niską efektywność fiskalną podatków

bezpośrednich przy jednoczesnym wzroście roli podatków pośrednich (przerzucalnych), gdyż konsumpcja „ujawnia” prawdziwą skalę „ukrytych” dochodów (dotyczy to zwłaszcza akcyzy, która podlega wzmocnionej kontroli ze strony administracji skarbowej)³. Polska notuje wyraźnie wyższy udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych niż w większości państw rozwiniętych, niskie udziały CIT⁴ i PIT⁵ dowodzą zaś skuteczności unikania opodatkowania przez przedsiębiorców i zamożnych obywateli. Zgodnie z danymi na temat wykonania budżetu państwa za lata 2019-2021, które potwierdzają prawidłowości z lat poprzednich, podatki obrotowe (VAT i akcyza) stanowią odpowiednio około 45% i prawie 20% dochodów podatkowych budżetu państwa, podczas gdy podatki dochodowe (PIT i CIT) – odpowiednio około 15% i 10%⁶.

W sensie ekonomicznym podatki obrotowe obciążają wydatki konsumpcyjne społeczeństwa, od ich ciężaru uwalniają się natomiast przedsiębiorcy. Podatkom tym nie podlegają także akumulowane oszczędności. Podatki konsumpcyjne odzwierciedlają zasady powszechności i minimalizacji ciężaru jednostkowego. O ile podatku dochodowego nie zapłacą osoby, których dochody nie przekraczają kwoty wolnej, jak również które korzystają z ulg, ponoszą straty itp., o tyle podatkami obrotowymi pozostają obciążeni wszyscy konsumenci, niezależnie od poziomu zamożności i innych uwarunkowań życiowych. Mimo że po stronie konsumenta źródłem, z którego ponosi ciężar podatku obrotowego, jest dochód

(tzw. dochód rozporządzalny), podatki obrotowe są znacznie mniej odczuwalne (zauważalne) niż podatki dochodowe – choćby dzięki rozproszonemu i ukrytemu poborowi (stanowią część ceny codziennych wydatków), chociaż udział podatków (także ukrytych pod nazwą opłat) w cenie niektórych towarów sięga niekiedy 85% (paliwa, papierosy, alkohole).

Tradycyjnie mianem konsumpcyjnego określano selektywny podatek typu akcyzowego, który obciąża wybrane towary uważane za luksusowe⁷. W zarysowanym powyżej rozumieniu podatkiem konsumpcyjnym jest jednak każdy podatek przerzucany w cenie detalicznej przez przedsiębiorców na konsumentów. Siłą rzeczy większe znaczenie fiskalne ma podatek powszechny, który dotyczy wszystkich towarów i usług, niż podatek selektywny, aczkolwiek ten drugi jest wydajniejszy fiskalnie w sensie łatwości poboru i skuteczności kontroli (dotyczy relatywnie niewielkiej grupy podatników i wąskiego zakresu dóbr). Na znaczeniu traci wyróżnienie dóbr o charakterze luksusowym. Akcyza przeszła istotną ewolucję – tradycyjnie obciążała wąski zakres dóbr uchodzących za luksusowe (np. jachty, biżuteria, futra, samochody), od niedawna zaś obciąża przede wszystkim towary powszechnego użytku o sztywnym popycie (oprócz tytoniu i alkoholu, m.in. nośniki energii: paliwa ciekłe, energię elektryczną, węgiel i gaz).

Wśród podatków powszechnych współcześnie spotyka się podatek od wartości dodanej (VAT, podatek obrotowy netto) albo jednofazowy od sprzedaży detalicznej (ang. *sales tax*), do rzadkości należy podatek wielofazowy kaskadowy (podatek obrotowy brutto). Zdecydowanie dominuje VAT – obowiązuje w około 170 państwach, podczas gdy *sales tax* w około 20 państwach (głównie Stany Zjednoczone Ameryki i Kanada). Historia VAT nie jest długa. Został opracowany teoretycznie w latach 20. XX w. (Wilhelm von Siemens/Niemcy i Thomas Adams/USA – często przypisywany jedynie temu pierwszemu), a normatywnie wprowadzony po raz pierwszy we Francji w 1954 r. Mimo że obowiązywał tylko w jednym państwie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, już od 1968 r. na mocy pierwszej dyrektywy Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (67/227/EWG)⁸ został uznany za jedyny typ powszechnego podatku obrotowego na obszarze Wspólnoty.

3.

Rozliczenie VAT polega na odliczeniu od podatku należnego, który obciąża sprzedaż, podatku naliczonego, który stanowi część ceny zakupów wykorzystanych do tej sprzedaży, a odpowiada podatкови należnemu po stronie sprzedawcy. Na każdym szczeblu obrotu gospodarczego do budżetu państwa odprowadzana jest natomiast dodatnia różnica między podatkiem należnym a podatkiem naliczonym, różnica ujemna (nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym) może zaś zostać przeniesiona na kolejne okresy rozliczeniowe albo zwrócona z budżetu państwa (prawo unijne nie posługuje się pojęciami podatku należnego ani podatku naliczonego, lecz używa jednolitego terminu podatek w obu znaczeniach)⁹. Dzięki odliczeniu podatku naliczonego, który powstaje na wcześniejszych etapach obrotu gospodarczego, unika się kaskadowego obciążenia

„podatkiem od podatku”, lecz owo obciążenie pozostaje proporcjonalne do ceny towaru lub usługi, niezależnie od liczby transakcji w procesie produkcji i dystrybucji, ekonomiczny ciężar ponoszą zaś ostateczni konsumenci. W obrocie gospodarczym każdy podatek pośredni stanowi część ceny, dzięki czemu jego ciężar zostaje przerzucony na nabywcę (o ile doszło do faktycznej zapłaty w wysokości brutto wraz z podatkiem), który ponosi go tymczasowo, dopóki sam nie przerzuci na swoich odbiorców, a ostatecznie – na konsumentów (w tym sensie podatek pośredni pozostaje neutralny dla przedsiębiorców). VAT jednak idzie dalej – pozwala się uwolnić od ciężaru poniesionego w reżimie prywatnoprawnym (cena) w reżimie publicznoprawnym (podatek naliczony), gdyż w ujęciu modelowym wartość ta została odprowadzona w reżimie publicznoprawnym (podatek należny) przez sprzedawcę (ściśle mówiąc, przez wszystkie wcześniejsze ogniwa obrotu gospodarczego – w częściach, które odpowiadają zwiększeniu przez nie wartości dóbr, a „składających się” na kwotę odliczaną przez rozpatrywanego nabywcę).

Podatek wpływa do budżetu państwa szybciej (w częściach odpowiadających wartościom dodanym przez kolejnych uczestników obrotu gospodarczego), niż gdyby obciążał dopiero ostatni etap sprzedaży detalicznej. Z jednej strony, gdyby któryś z podatników okazał się nieuczciwy i nie odprowadził VAT, ubytek dochodów budżetowych ograniczyłby się do jednego szczebla obrotu, podczas gdy w przypadku podatku od sprzedaży detalicznej nieuczciwy sprzedawca pozbawia budżet państwa całości podatku zakumulowanego na wszystkich szczeblach obrotu. Z drugiej strony, konstrukcja VAT rodzi ryzyko dalej idących oszustw niż w jakimkolwiek innym podatku, gdyż nie funkcjonuje tu ograniczenie oszukańczej korzyści do wysokości zobowiązania podatkowego (maksymalnie może ono zostać obniżone do zera), lecz wartość wyłudzonej kwoty zależy wyłącznie od zamiaru sprawcy odzwierciedlonego w sfałszowanej dokumentacji. Tytułem podatku naliczonego można wykazać dowolną kwotę, który nie jest skorelowana z obowiązkiem podatkowym ani zobowiązaniem podatkowym oszusta, lecz stanowi majątek publiczny pochodzący z wpływów podatkowych od ogółu społeczeństwa (w wielu przypadkach udaje się dokonać oszustwa na podstawie tzw. pustych faktur dokumentujących całkowicie fikcyjny obrót, który nigdy nie wystąpił w rzeczywistości).

Oszustwa te wywierają także znacznie bardziej destrukcyjny wpływ na obrót gospodarczy niż inne oszustwa podatkowe (zaburzenie konkurencji między podmiotami obciążonymi podatkiem a podmiotami unikającymi podatku), gdyż mechanizm VAT pozwala obciążyć nieodprowadzonym podatkiem innych podatników, nawet jeżeli sami pozostają uczciwi, a jedynie utrzymują stosunki handlowe z oszustami, konsekwencje te ujawniają się zaś dopiero w razie kontroli ze strony organu podatkowego. Przerzuca się odpowiedzialność za podatek, którego wbrew prawu nie zadeklarowali ani nie odprowadzili inni podatnicy, w taki sposób, żeby budżet państwa mógł ściągnąć daninę o tej samej ekonomicznej wartości, lecz „rozłożonej” na różne podmioty i na różne elementy przedmiotowe konstrukcji tego podatku – zakaz odliczenia podatku naliczonego lub zakaz zastosowania stawki 0% (tzw. odpowiedzialność quasi-solidarna)¹⁰.

Oczywistą wadą VAT jest także skomplikowany sposób rozliczenia, aczkolwiek inne podatki doświadczają nieustannego wzrostu liczby obowiązków ewidencyjnych i różnica wobec VAT, widoczna w początkowym okresie funkcjonowania tego podatku, obecnie się zatarała.

4. PODSUMOWANIE

30 lat funkcjonowania VAT w Polsce dowiodło jego efektywności fiskalnej. Początkowe obawy dotyczące skomplikowanego sposobu rozliczenia chyba ustały. Niemniej z całą jaskrawością ujawniła się jego konstrukcyjna słabość wynikająca z ząbienia się obowiązków podatkowych ciężących na kolejnych ogniwach obrotu i z uprawnienia do zwrotu części ceny zakupu w ramach rozliczenia podatkowego. Skoro w miejsce obciążenia podatkiem konstrukcja VAT daje możliwość uzyskania świadczenia ze strony budżetu państwa, oczywiste jest, że prędzej czy później zaczną się o nie ubiegać – na podstawie sfalszowanej dokumentacji – osoby, którym ono nie przysługuje, zwłaszcza że rozmiar oszukańczej korzyści nie ma normatywnego ograniczenia.

Przypisy

- ¹ VAT – ang. *value added tax* (podatek od wartości dodanej).
- ² *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, red. W. Modzelewski, Warszawa 2010, s. 31-32.
- ³ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989, s. 145-148.
- ⁴ CIT – ang. *corporate income tax* (podatek dochodowy od osób prawnych).
- ⁵ PIT – ang. *personal income tax* (podatek dochodowy od osób fizycznych).
- ⁶ Ministerstwo Finansów: *Sprawozdanie roczne za 2019 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>, dostęp: 18.09.2023; *Sprawozdanie roczne za 2020 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok>, dostęp: 18.09.2023; *Sprawozdanie roczne za 2021 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>, dostęp: 18.09.2023.
Dane te nie uwzględniają:
 - 1) składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) i na ubezpieczenie zdrowotne (Narodowy Fundusz Zdrowia), które obciążają dochody osobiste w podobny sposób i w porównywalnej wysokości jak PIT (pierwotnie składki te nie były wyodrębniane z obciążeń dochodów osobistych) oraz
 - 2) udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z obu podatków dochodowych (dla tych jednostek stanowią najważniejsze źródło dochodów).
 W konsekwencji obciążenia dochodów przedsiębiorców i gospodarstw domowych mają większe znaczenie dla całości systemu

finansów publicznych niż wynika z danych dotyczących PIT i budżetu państwa.

- ⁷ J. Śmiechowicz, *Ewolucja zasad opodatkowania konsumpcji w Polsce po pierwszej wojnie światowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, t. 38, s. 191-192.
- ⁸ Dz. Urz. WE L 71 z 14.04.1967, s. 1301, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 3.
- ⁹ Prawidłowe rozliczenie nie musi prowadzić do zapłaty zobowiązania podatkowego, gdyż na skutek odliczenia podatku naliczonego może ono w ogóle nie powstać, z całą pewnością obejmuje natomiast prawidłowe ujawnienie obowiązku podatkowego i kolejnych elementów konstrukcyjnych VAT.
- ¹⁰ Podobny mechanizm odpowiedzialności quasi-solidarnej dotyczy akcyzy (na kolejnych nabywcach ciężą obowiązki podatkowe z tytułu podatku nieodprowadzonego przez wcześniejsze ogniwa obrotu), lecz nie występuje w podatku dochodowym (szerzej: K. Radzikowski, *Quasi-solidarna odpowiedzialność zbywcy i nabywcy jako cecha konstrukcyjna podatku od towarów i usług oraz akcyzy (zagadnienia teoretycznoprawne)*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Odpowiedzialność w prawie podatkowym*, red. B. Kucia-Guściora, Lublin 2021, s. 59 i nast.).

Bibliografia

Literatura

- Komar A., *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989.
- Radzikowski K., *Quasi-solidarna odpowiedzialność zbywcy i nabywcy jako cecha konstrukcyjna podatku od towarów i usług oraz akcyzy (zagadnienia teoretycznoprawne)*, w: *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Odpowiedzialność w prawie podatkowym*, red. B. Kucia-Guściora, Lublin 2021.
- Śmiechowicz J., *Ewolucja zasad opodatkowania konsumpcji w Polsce po pierwszej wojnie światowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, t. 38.
- Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, red. W. Modzelewski, Warszawa 2010.

Źródła internetowe

- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2019 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>, dostęp: 18.09.2023.
- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2020 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok>, dostęp: 18.09.2023.
- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie roczne za 2021 rok*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>, dostęp: 18.09.2023.

Akty prawne

- Pierwsza dyrektywa Rady z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (67/227/EWG), Dz. Urz. WE L 71 z 14.04.1967, s. 1301, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 3.