

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



EKSPERTYZA
WYKONANA
NA ZLECENIE
BIURA STUDIÓW
I EKSPERTYZ

Opinia

*o projekcie ustawy o podatku od towarów
i usług oraz o podatku akcyzowym*

Czerwiec 1992

Dr hab. Jan Sobiech
Katedra Finansów Publicznych
Akademii Ekonomicznej w Poznaniu

Ekspertyza

Nr 4

1. System podatkowy Polski, wymaga całościowej przebudowy odpowiednio do zmian ustrojowych, gospodarczych i społecznych. Wyrażam pogląd, że przebudowa systemu podatkowego powinna być właśnie całościowa a gdyby zachodziła - dosyć nawet oczywista potrzeba - rozłożenia tej przebudowy w czasie to ustawodawca powinien przynajmniej dysponować kompleksową, skonkretyzowaną i spójną wizją całego przyszłego systemu podatkowego. Tak jednak nie jest. Można nawet powiedzieć, że podstawowe dylematy przebudowy systemu podatkowego Polski nie są dostatecznie uświadomione a konstrukcja niektórych "nowych" podatków (np. podatku dochodowego od osób fizycznych) jest w wielu fragmentach przypadkowa. Wszystko to stanowi kontekst w jakim należy rozpatrywać opiniowany projekt.

Opiniowany projekt odnosi się do niezbędnej przebudowy opodatkowania obrotu i oznacza wprowadzenie dwóch podatków tj. powszechnego podatku obrotowego (odmiany VAT) oraz podatku konsumpcyjnego o charakterze akcyzowym.

Na wstępie pragnę jasno stwierdzić, że wyrażam jednoznacznie pozytywną opinię o potrzebie przemian opodatkowania obrotu w takim właśnie kierunku jaki zakłada opiniowany projekt. Przeciwnicy - zwłaszcza podatku od wartości dodanej - wskazują na liczne trudności techniczne związane z wprowadzeniem tego podatku. Nie należy tych trudności nie doceniać i odpowiednie wdrożenie tego podatku przygotować. Oczywiście, nie będzie to łatwe a to głównie - moim zdaniem - ze względu na ciągle jeszcze niski poziom i niewielką wiarygodność rachunkowości w podmiotach gospodarczych.

Względy techniczne nie mogą jednak decydować o niemożności wyrwania się z anachronicznego dzisiaj, a ukształtowanego w latach 50-tych, systemu opodatkowania obrotu właściwego gospodarce planowej. Trudno poważnie myśleć o przechodzeniu do gospodarki rynkowej z dziedzictwem w postaci systemu opodatkowania obrotu właściwego tamtej gospodarce. Projektowane rozwiązanie zbliża -choć w niedostatecznym jeszcze stopniu - odpowiedni fragment systemu podatkowego Polski do systemu podatkowego krajów EWG. Pewną alternatywą -wprawdzie jedynie teoretyczną - byłaby przebudowa opodatkowania obrotu w kierunku zbliżonym do stosowanego w USA. Taką alternatywą w żadnej natomiast mierze nie może być dalsze doskonalenie opodatkowania obrotu istniejącego obecnie w Polsce a pochodzącego z lat 50-tych. Przesłanki ekonomiczne (i to o charakterze właściwie wyłącznie pozafiskalnym) decydują o konieczności przejścia do powszechnego podatku obrotowego typu VAT.

2. Ogólna pozytywna opinia o projekcie ustawy nie oznacza, że proponowane rozwiązania nie budzą zastrzeżeń czy uwag krytycznych i to zarówno o charakterze ogólnym jak i szczegółowym. Przedstawię w dalszym ciągu niektóre spośród tych uwag.

Mam wątpliwości czy słuszne jest aby dwa. w gruncie rzeczy odrębne, podatki regulowane były jedną ustawą. Rozumiejąc powody takiego rozwiązania osobiście opowiadam się jednak za oddzielną regulacją każdego z wprowadzanych podatków.

Nazwy podatków a tym samym i ustawy wydają się dyskusyjne. Za właściwe uważałbym zastąpienie nazwy: podatek od towarów i usług nazwą: powszechny podatek

obrotowy. Natomiast nazwa: podatek akcyzowy mogłaby być zastąpiona nazwą podatek konsumpcyjny o charakterze akcyzowym. Stosownie do tego zmienione być powinny nazwy - w moim przekonaniu - obu ustaw.

W przypadku podatku od towarów i usług zasadniczym zagadnieniem jest realizacja powszechności opodatkowania tym podatkiem. Powszechność ta musi być rozpatrywana przy tym z uwzględnieniem zakresu zwolnień (przedmiotowych i podmiotowych), proponowanych sposobów zwrotu kwoty podatku zapłaconego w poprzednich fazach oraz poziomu stawek podatkowych i ich zróżnicowania.

Skrajnym i nierealistycznym postulatem byłby postulat rezygnacji z wszelkich zwolnień wraz z odpowiednim rozszerzeniem stosowania stawki zerowej w nowo wprowadzanym podatku. Nadawałoby to cechę powszechności wprowadzanemu podatkowi. Względy techniczne powodują potrzebę zastosowania zwolnień ale jednak ich zakres - przewidziany art. 6 i art. 8 - jest zdecydowanie zbyt szeroki. Tam, gdzie tylko jest możliwe, proponowałbym rezygnować ze zwolnień i stosować zerową stawkę podatkową w miejsce zwolnień.

Problemem bardzo kontrowersyjnym jest przyjęcie trzech stawek podatkowych: zerowej, 22% i 7%. Dyskutowanie nad poziomem stawek bez odpowiednich rachunków symulacyjnych (jakie trudno przecież przeprowadzać dla potrzeb opinii) byłoby bezpłodne. Ograniczę się więc do stwierdzenia, że zakres towarów i usług, których sprzedaż lub świadczenie jest objęte obniżoną stawką podatkową -a więc 7% jest w moim przekonaniu stanowczo zbyt szeroki. Opowiadam się raczej za istotnym ograniczeniem wykazów zawartych w załącznikach nr 3 i 4 przy równoczesnej przebudowie podatku dochodowego od osób fizycznych. Powszechny podatek obrotowy ze względu na łatwą przierzucalność obciąża gospodarstwa domowe, przy czym efekty redystrybucyjne jakie wywołuje zależą od wielu czynników. Skutków redystrybucyjnych tego podatku nie można jednak rozpatrywać bez skutków redystrybucyjnych osobistego podatku dochodowego. Moja propozycja prowadzi do ograniczenia zwolnień i zakresu stosowania stawki obniżonej (7%) w podatku od towarów i usług przy równoczesnej korekcie skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

3. Wprowadzony w rozdziale 3 specjalny podatek konsumpcyjny o charakterze akcyzowym (można mieć wątpliwości czy mamy tu rzeczywiście do czynienia z akcyzami w ścisłym znaczeniu) wymagał by - moim zdaniem - uregulowania w odrębnej ustawie. Przede wszystkim niezbędna byłaby definicja samego pojęcia "wyrobów akcyzowych". Brak pozytywnej definicji i odesłanie do wykazu zawartego w załączniku (nr 5) do ustawy nie wydaje się rozwiązaniem właściwym. Wykaz ten jest wyjątkowo niejednorodny i obok produktów podstawowego zaopatrzenia ludności (np. sól), zawiera niektóre używki (np. alkohol, tytoń) oraz niektóre produkty mogące być uznane za luksusowe (np. broń myśliwska). Wykaz może łatwo być zakwestionowany- z-bardzo wielu punktów widzenia. I tak np. zwraca w tym wykazie uwagę chociażby brak futer czy też luksusowych wyrobów kosmetycznych. Za niewłaściwą uważam nadmierną swobodę pozostawioną Ministrowi Finansów w kształtowaniu stawek podatkowych w tym podatku. Wyrażam przekonanie, że słabości regulacji zawartych w całym rozdziale 3 wynikają z braku koncepcji o-podatkowania specjalnym podatkiem konsumpcyjnym (typu akcyzowego). Koncepcja ta nie może powstać i być dyskutowana w oderwaniu od skonkretyzowanej, całościowej wizji przyszłego systemu

podatkowego Polski.

4. W opiniowanym projekcie ustawy znalazłem aż 19 przypadków, w których ustawa odsyła do aktów prawnych niższej rangi (głównie mają to być rozporządzenia Ministra Finansów), jakie muszą być wydane aby ustawa mogła wejść w życie. Wyrażam pogląd, że stanowi to o słabości opiniowanej ustawy. Rozumiem i doceniam potrzebę elastyczności w polityce podatkowej, niemniej swoboda Ministra Finansów w zakresie polityki podatkowej powinna się mieścić w ścisłych ramach ustawowych. Proponuję więc dokonanie raz jeszcze przeglądu wszystkich tych przypadków i wszędzie, tam gdzie jest to tylko możliwe proponuję doprowadzenie do jednoznacznych a utrzymanych na określonym poziomie ogólności i precyzji rozstrzygnięć o charakterze ustawowym.

5. Pozytywnie opiniując kierunek rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym pragnę zwrócić uwagę, że założony w opiniowanym projekcie kierunek przemian opodatkowania obrotu w Polsce odpowiada potrzebom tworzenia warunków konkurencji rynkowej stosownie do wymogów transformacji gospodarki polskiej do gospodarki rynkowej. Wdrażanie rozwiązań podatkowych może jednak następować odpowiednio do osiągniętych rzeczywistych postępów procesów przekształcania gospodarki planowej w gospodarkę rynkową.