



wtorek, 18 lipca 2017

Nasz (jedynie słuszny) pogląd na wszystko

Korzystając z przerwy w kalendarzu publikacji danych, postanowiliśmy wrócić w orbitę polityki fiskalnej, lecz nieco pod innym kątem niż zwykle. W niniejszym dokumencie podejmujemy próbę rozpoczęcia uporządkowanej dyskusji o wpływie uszczelnienia systemu podatkowego na rachunki narodowe.

Czytelników przyzwyczajonych do streszczeń przepraszamy. Tym razem abstraktu nie będzie, bo chcemy żeby większość stawianych tez i przedstawianych mechanizmów miała charakter polemiczny, a siłą rzeczy z uwagi na ich mnogość streszczenie byłoby przepisywaniem głównej części dokumentu. Zdajemy sobie też sprawę, że nasze rozważania nad zależnościami między zmianami w systemie podatkowym, a rachunkami narodowymi, nie przynoszą jednoznacznej konkluzji. Wiemy, że nie są one neutralne dla PKB i że ich wpływ może ujawniać się kilkoma różnymi kanałami i w kilku różnych miejscach w tabelach rachunków narodowych. Wiemy, że dla efektu netto kluczowe jest zachowanie elementu gospodarki, który z definicji jest nieobserwowany, tj. szarej strefy. **W szczególnych okolicznościach domknięcie luki VAT, szacowanej obecnie na około 3% PKB, skutkowało by takim właśnie podniesieniem strumienia PKB. Mowa więc o dodatkowych 60mld zł pojawiających się w krajowej produkcji *deus ex machina*.** Niech to będzie powód, dla którego warto ostatecznie ustalić wpływ uszczelnienia systemu podatkowego na rachunki narodowe.

Zdajemy sobie też sprawę z ezoteryczności niektórych przedstawionych rozważań, dlatego zapraszamy do dyskusji wszystkich zainteresowanych peryferiami polityki fiskalnej. Jako że wnioskowanie na poziomie zagregowanym jest w tej materii trudne, zapraszamy do zabrania głosu także Główny Urząd Statystyczny oraz Narodowy Bank Polski. Jesteśmy przekonani, że instytucje te będą w stanie poruszyć kwestie techniczne rachunków narodowych na szczeblu mikro, których my siłą rzeczy nie znamy. Niniejszy tekst prosimy więc potraktować jako zaproszenie do dyskusji na szerokim forum, ale nie w sensie normatywnym, lecz pozytywnym, poznawczym. Uważamy, że być może w ten sposób zdołamy uzyskać bardziej spójny obraz wpływu uszczelniania systemu podatkowego na rachunki narodowe.

Zaczynamy od nakreślenia ram definicyjnych, później zaś przechodzimy do rozważań nad wpływem redukcji szarej strefy i wyłudzeń VAT na statystykę rachunków narodowych. N(JS)PW kończą medytację nad aspektami dystrybucyjnymi i czysto statystycznymi uszczelnienia.

Luka podatkowa

Nie popadając w nadmierny „profesoryzm” i zastępując precyzję definicji zwięzłością, luka podatkowa powstaje w momencie, kiedy pojawiają się należności podatkowe, które nie spływają do kasy państwa. Nie dotyczy to optymalizacji podatkowej, która dokonywana jest zgodnie z literą prawa aczkolwiek niekoniecznie duchem (to poniekąd ważne rozróżnienie dla „państwowców”, bo podatki *należałoby* płacić, ale to dyskusja i temat na zupełnie inną okazję – prosimy, aby ten fragment tezą polemiczną nie był, gdyż tym tematem nie będziemy się zajmować). Do zagospodarowania pozostaje jednak cała szara strefa, duża część strefy czarnej¹ oraz nielegalna działalność prowadzona w ramach towarów i usług ze strefy białej, która generuje zwroty nienależne (postanowiliśmy ją wydzielić ze strefy szarej); mowa tu oczywiście o wyłudzeniach VAT. Największa część luki podatkowej (zdaniem EY, PWC czy CASE) to szara strefa.

Czarna i szara strefa

Teoretycznie, GUS dolicza do PKB działalność nierejestrowaną (szarą strefę) i nielegalną (czarną strefę). W praktyce jednak można domniemywać, że szacunki działalności nierejestrowanej są niedoskonałe, oparte o metody pośrednie, badania przeprowadzane z niedostatecznie dużą częstotliwością itp. Szacunki szarej i czarnej strefy prawdopodobnie nie są cykliczne i wierne w każdym punkcie czasu, tylko przedstawiają raczej jakiś uśredniony obraz świata, który skręca z dynamiką supertankowca. Takie też będzie nasze robocze założenie, gdyż GUS nie dzieli się informacjami na temat swoich szacunków szarej strefy – cała jednostka tym się zajmująca (w US Kielce) produkuje materiały do użytku wewnętrznego. Zapewne nikt z GUS naszego raportu nie przeczyta, jednak biorąc pod uwagę sieciowe efekty XXI wieku wierzymy, że jakimś cudem nasze wątpliwości do GUSu trafią i być może ktoś z tej instytucji zabierze głos w sprawie dzieląc się wiedzą.

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (IBnGR) w swoich raportach przedstawia dość szeroką listę działalności gospodarczej, która uwzględniana jest w rachunkach narodowych w sposób niedostateczny lub wcale (patrz tabela 5.5 z raportu IBnGR widoczna poniżej). Gdyby były one w pełni pokryte przez te szacunki GUS, legalizacja/wyjście z szarej strefy byłaby neutralna dla PKB z dokładnością do wartości podatków pośrednich płaconych przez legalizujące się przedsiębiorstwa oraz ewentualne likwidacje

¹ Duża część strefy czarnej to nielegalny obrót towarami lub usługami, które są nielegalne (narkotyki, prostytucja). Z tego względu nie można im przypisać stawek pośrednich (bo niby skąd), a podatki od dochodów nie mają zastosowania.

działalności, których działalność nie opłaca się, jeśli jest prowadzona legalnie. Z legalizacjami możemy mieć do czynienia z uwagi na efekt strachu panujący choćby w orbicie VAT (większa częstotliwość kontroli, znaczące zaostrzenie kar pozbawienia wolności). Jako, że pełne pokrycie szarej strefy przez szacunki GUS jest raczej myśleniem życzeniowym, legalizacja działalności powinna mieć pozytywny wpływ na PKB (przynajmniej: nie jest to super-odkrywczy wniosek) i na wzrost PKB (w roku, w którym legalizacja następuje).

Tablica 5.5. Najważniejsze działalności nieuwzględniane lub uwzględniane w niepełnym stopniu w oficjalnych szacunkach

A	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	<ul style="list-style-type: none"> • sezonowe prace w rolnictwie • nielegalna wycinka i sprzedaż drzew • sprzedaż runa leśnego • kłusownictwo
B	Górnictwo i wydobywanie	<ul style="list-style-type: none"> • dzikie kopalnie węgla • wydobywanie piasku i żwiru
C	Przetwórstwo przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> • produkcja alkoholu i wyrobów tytoniowych • produkcja odzieży
E	Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalne gospodarowanie odpadami • obrót zużytym olejem silnikowym
F	Budownictwo	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane prace budowlane
G	Handel; naprawa pojazdów samochodowych	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalny handel bronią • nieopodatkowany handel uliczny • nieopodatkowany handel elektroniczny

		<ul style="list-style-type: none"> • handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu • naprawy i serwis pojazdów • handel przygraniczny • usługi komisowe • oszukańcza sprzedaż w internecie
H	Transport i gospodarka magazynowa	<ul style="list-style-type: none"> • nielicencjonowany transport osobowy (tzw. przewóz osób) • zawyżanie opłat
I	Zakwaterowanie i gastronomia	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane usługi noclegowe i catering • napiwki
J	Informacja i komunikacja	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowane usługi informatyczne • nielegalne kopiowanie i rozpowszechnianie treści objętych prawami autorskimi (piractwo komputerowe, odpłatne udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki, kserowanie książek)
K	Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	<ul style="list-style-type: none"> • lichwiarstwo • handel walutami
L	Obsługa rynku nieruchomości	<ul style="list-style-type: none"> • wynajem nieruchomości i pomieszczeń • dzierżawa gruntów
M	Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	<ul style="list-style-type: none"> • usługi prawnicze (porady prawne)
N	Administrowanie i działalność wspierająca	<ul style="list-style-type: none"> • usługi finansowe (np. odpłatne wypełnienie PIT-u) • usługi doradcze, pośrednictwo (np. przy sprzedaży auta, poza komisem)
P	Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> • korepetycje • pisanie prac dyplomowych
Q	Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	<ul style="list-style-type: none"> • znachorzy, kregarze
R	Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	<ul style="list-style-type: none"> • nierejestrowany/nielegalny hazard, zakłady wzajemne przez internet • handel biletami (rynek wtórny)
S	Pozostała działalność usługowa	<ul style="list-style-type: none"> • nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie
T	Gosp. domowe zatrudniające pracowników, gosp. domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby	<ul style="list-style-type: none"> • opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi • pomoc domowa • odpłatna pomoc sąsiadka

Źródło: Opracowanie własne

Wyłudzenia VAT

Dyskusja o konsekwencjach wyłudzeń VAT w systemie karuzelowym jest bardziej subtelna. Zidentyfikowaliśmy zasadniczo trzy rodzaje wyłudzeń tego typu (chętnie poznamy inne, jeśli Czytelnicy mają o nich jakieś udokumentowane informacje).



1. Karuzela ze znikającym podatnikiem i faktycznym reeksportem².
2. Karuzela z fikcyjnym reeksportem³.
3. (Rzadko) Tworzenie fikcyjnych podwykonawców⁴.

W pierwszym przypadku faktycznie istniejący towar (najczęściej był to sprzęt elektroniczny, taki jak telefony komórkowe) jest importowany, sprzedawany i kupowany przez łańcuszek firm w kraju, a następnie reeksportowany. Importer znika, nie płacąc VAT, a eksporter uzyskuje zwrot VAT. Przy takich transakcjach do PKB „wchodzi” marża firm na tym fikcyjnym, aczkolwiek rejestrowanym obrocie (suma marż/wartości dodanych na poszczególnych etapach łańcuszka) lub – od strony wydatkowej – eksport netto. Przypomnijmy, że te wszystkie transakcje są normalnie rejestrowane, gdyż tylko na tej podstawie można ubiegać się o zwrot VAT. W mechanizmie kluczowy jest zwrot VAT, więc teoretycznie pompowanie wartości towaru w każdej kolejnej transakcji (wyższy eksport netto, wyższa suma wartości dodanych) nie powinno mieć wielkiego znaczenia. Nie wiemy jednak, czy do niego dochodzi, czy nie. Zwrot podatku obniża nominalny PKB (liczony od strony wartości dodanej – byłoby nam miło, gdyby ktoś dogłębnie znający system rachunków narodowych tę kwestię zweryfikował), suma wartości dodanych go podwyższa. Efekt netto nie jest jednoznaczny i można sobie wyobrazić różne scenariusze. Tym samym, likwidacja luki powstającej wskutek takich karuzel nie ma również jednoznacznego wpływu na nominalny PKB.

W drugim przypadku faktyczny towar (paliwa, stal) jest importowany, czasem przerabiany w kraju (olej opałowy na napędowy), przesyłany między paroma firmami albo i nie, a następnie fikcyjnie sprzedawany zagranicę (ale na fakturę VAT) i fizycznie sprzedawany w kraju (bez faktury). Następuje wielokrotnienie obrotu, bo na jedną jednostkę importu przypadają dwie transakcje wchodzące do statystyki publicznej (fakturowany eksport oraz niefakturowana sprzedaż w kraju). Dlaczego sprzedaż w kraju wchodzi do statystyki publicznej? Ponieważ GUS uwzględnia tę sprzedaż w ramach szacunków szarej strefy oraz powstają dzięki niej dodatkowe dochody, które wydane w kraju mogą powodować napompowanie PKB wydatkami już na legalne towary (nikt w sklepie nie pyta o pochodzenia pieniądza, którym się płaci). W drugim przypadku większe jest prawdopodobieństwo sztucznego napompowania nominalnego PKB, bo rejestrowany eksport netto wsparty jest dodatkowymi dochodami z nielegalnej sprzedaży w kraju (ale na inne, legalne towary) a uszczupleniem PKB jest tylko zwrot podatku VAT. PKB w takim przypadku może być zawyżony. Likwidacja procedury prowadziłaby więc do zmniejszenia rejestrowanego strumienia PKB.

W trzecim przypadku, czyli w sytuacji tworzenia fikcyjnych podwykonawców suma wartości dodanej się nie zmienia i pozostaje tylko negatywny efekt zwrotu podatku. Domknięcie tego rodzaju luki podwyższa PKB.

Ekonomia efektów redystrybucyjnych

Problem domykania lub odmykania luki podatkowej jest skomplikowany już w kontekście wyliczenia jego arytmetycznego (statycznego) wpływu na PKB. Problem można dodatkowo skomplikować odnosząc się do ekonomicznych efektów redystrybucyjnych, które odmykanie bądź domykanie luki powoduje.

Po pierwsze, nieopodatkowane dochody powstające poza białą strefą byłyby ewidentną stratą dla PKB gdyby w całości były transferowane za granicę (z dokładnością do popytu zewnętrznego w postaci importu, które te środki mogłyby wygenerować w krajach trzecich) lub tezauryzowane w postaci takich czy innych środków gromadzenia wartości (pieniądz papierowy, kosztowności; w drugim przypadku zakupy na białym rynku generowałyby marżę dla sprzedającego i ta część znalazłaby się w PKB). Taki sam efekt występuje w przypadku nienależnych zwrotów. Prawdopodobnie nie jest to prawdziwe założenie i część dochodów spoza białej strefy jest już liczonych w PKB w postaci wydatków na legalnie zakupione towary i świadczone usługi. Większy rozmiar strefy nie-białej powoduje efekty podobne do bardziej ekspansywnej polityki fiskalnej.

Kluczowe jest jednak pogłębienie tej analizy. Bardziej ekspansywna polityka fiskalna w postaci niższych podatków to mniejsze wydatki rozwojowe i utracony PKB z powodu niezrealizowanych inwestycji publicznych lub niewydatanych środków (np. podnoszących kapitał ludzki). Tradycyjnie można pytać o porównanie wysokości mnożników wydatków sektora publicznego i prywatnego. Oczywiście nie uzyskamy tu jednoznacznej odpowiedzi, choć skłaniałibyśmy się raczej ku odpowiedzi faworyzującej mnożniki sektora publicznego, gdyż mnożnik wydatków z dochodów strefy nie-białej to raczej mnożnik konsumpcyjny i jest to mnożnik z dochodów chętniej tezauryzowanych i realizowanych na pewno po części w strefie nie-białej (a GUS – poza pewnym uśrednieniem – nie jest w stanie tego precyzyjnie policzyć, a na pewno nie jest w stanie uchwycić zmian wydatków w wyniku migracji podmiotów z nie-białej do białej części gospodarki i odwrotnie). Należy w tym kontekście również otwarcie przyznać, że

² Np. <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2017-05-31/wyludzenia-na-ponad-300-mln-zl-ujawniono-kolejne-karuzele-vat/>, <http://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-wyludzili-vat-na-ponad-53-mln-zl-abw-zatrzymala-cztery-osoby,nld,2414614>

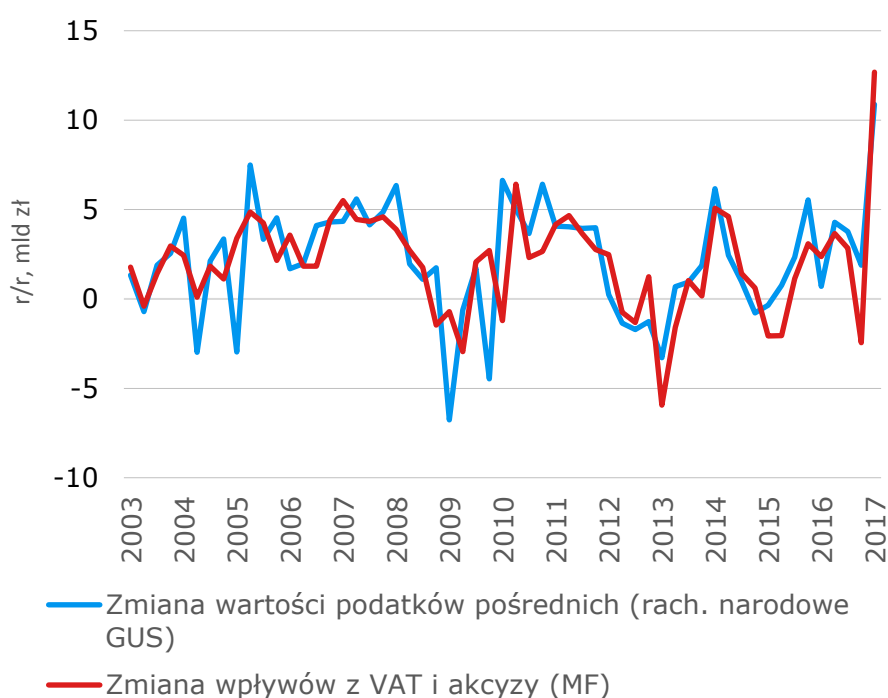
³ Np. <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/gang-olej-opalowy-odbarwienie-cbsp-wyludzenie,172,0,2332332.html>, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/karuzele-vat-25-mln,89,0,2340697.html>

⁴ Np. <http://biznes.onet.pl/podatki/wiadomosci/funkcjonariusze-kas-rozbili-grupe-wyludzajaca-podatek-vat/zlykg>

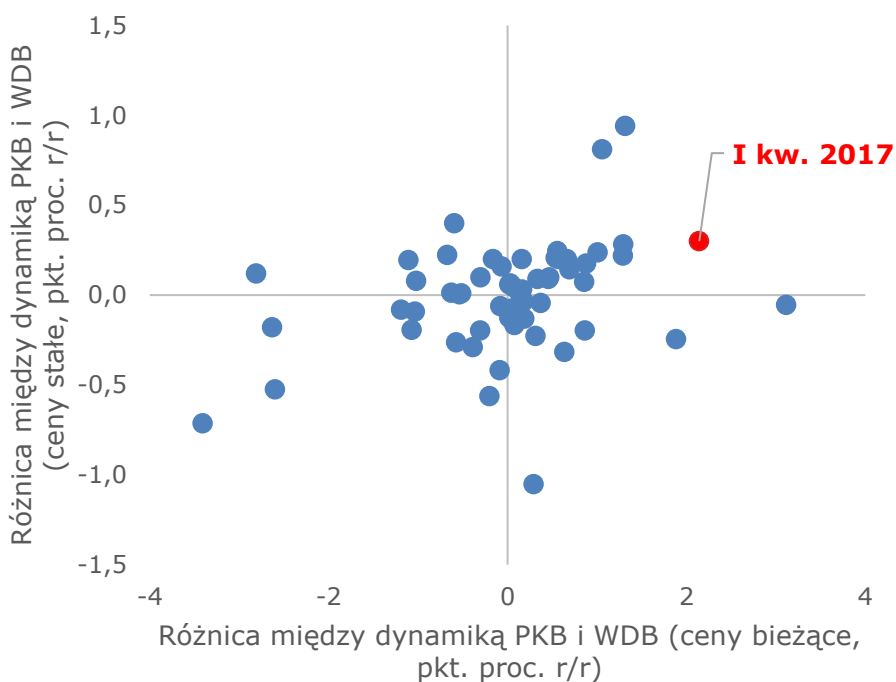
budżet funkcjonuje przy dużym udziale wydatków sztywnych, a więc ubytek dochodów podatkowych to większy deficyt, większe koszty obsługi długu, czy wreszcie większe obciążenie strefy białej, które w pewnym momencie może osiągać skokowo katastrofalne skutki (tak, jesteśmy zwolennikami tezy, że krańcowe obciążenie każdym kolejnym podatkiem jest rosnące).

Wpływy podatkowe a PKB z lotu ptaka

Wyobraźmy sobie przez chwilę (jest to oczywiście, z powodów opisanych ze szczegółami wyżej, uproszczenie), że szara strefa jest dobrze ujmowana w rachunkach narodowych (tzn. poprawnie ujęte są wszelkie wartości dodane brutto) i że jedyny efekt uszczelnienia systemu to wzrost wpływów z podatków pośrednich. Wówczas, biorąc pod uwagę to, że PKB jest sumą wartości dodanej brutto w gospodarce i wartości zapłaconych podatków pośrednich (netto, tj. minus subwencje produktowe), to wzrost wpływów podatkowych oznacza mechaniczny wzrost nominalnego PKB. Warto zauważyć, że ta tożsamość działa niezależnie od tego, jakie czynniki i w jakich proporcjach zawiadują zmianami dochodów z podatków pośrednich. Porównanie wpływów liczonych na podstawie danych MF i na podstawie rachunków narodowych pokazuje, że tak faktycznie jest (por. wykres poniżej) i że I kwartał b.r. przyniósł solidny wzrost podatków pośrednich.



W zarysowanym powyżej scenariuszu ceteris paribus uszczelnienie systemu podatkowego podbija nominalny PKB i jego dynamikę, a także zwiększa różnicę między dynamiką nominalnego PKB i nominalnej WDB. Czy może jednak zwiększyć dynamikę realnego PKB? Nie jest to oczywiste. Wprawdzie w I kwartale b.r. dynamika PKB w cenach stałych była w ujęciu r/r większa od dynamiki WDB o 0,3 pkt. proc. (średnio rzecz biorąc, powinny być sobie równe; w historii cztery razy zdarzyło się, że różnica była większa niż 0,3 pkt. proc.), ale równie dobrze możemy mieć do czynienia ze statystycznym figlem. Nie jest przy tym dla nas jasne, w czy i jaki sposób należy liczyć i interpretować realne wpływy z podatków pośrednich (deflator tego „kawałeczka” PKB to jeszcze bardziej ezoteryczny byt niż deflator zmiany zapasów). Być może mechanika liczenia realnego PKB i godzenia szacunków liczonych wszystkimi trzema sposobami omija ten problem, ale jest to kolejna niejasność rachunków narodowych, na którą możemy zwrócić uwagę, i na której temat chętnie poznałibyśmy wyjaśnienie.



mBank Research

Dr Ernest Pytlarczyk, CFA
główny ekonomista
tel: +48 22 829 0166
email: ernest.pytlarczyk@mbank.pl

Piotr Bartkiewicz
analityk
tel: +48 22 526 7034
email: piotr.bartkiewicz@mbank.pl

Dr Marcin Mazurek
analityk
tel: +48 22 829 0183
email: marcin.mazurek@mbank.pl

Karol Klimas
analityk
tel: +48 22 829 0256
email: karol.klimas@mbank.pl

Uwaga:

Niniejsza publikacja została przygotowana w celu promocji i reklamy zgodnie z definicją zawartą w paragrafie 9, ustęp 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20. listopada 2009 w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych. Opracowanie stanowi wyraz najlepszej wiedzy autorów opartej informacjami z kompetentnych rynkowych źródeł, jednakże nie możemy gwarantować ich pełnej wiarygodności i kompletności. Wszelkie oceny zawarte w niniejszym dokumencie wyrażają nasze opinie w dniu wydania raportu i mogą być zmienione przez autorów bez uprzedniego powiadomienia. Informacje, na które powołują się w niniejszym opracowaniu autorzy niekoniecznie pozostają w zgodzie z opiniami mBanku S.A. Kwotowania wskazane w opracowaniu są średnimi poziomami zamknięcia rynku międzybankowego z dnia poprzedniego i mają charakter wyłącznie informacyjny. Nie są zatem poradą, rekomendacją, ofertą dotyczącą kupna lub sprzedaży instrumentów finansowych i nie należy ich tak traktować. Prognozy wskazane w niniejszym dokumencie nie gwarantują osiągnięcia zysków przez inwestora działającego na ich podstawie. mBank S.A. (lub jego pracownicy) może posiadać na rachunku własnym lub może zawierać transakcje kupna/sprzedaży instrumentów opisanych w niniejszej publikacji. Autorzy oświadczają, że inwestor nie powinien działać wyłącznie na podstawie niniejszego opracowania, bez zasięgnięcia niezależnej profesjonalnej porady inwestycyjnej. Jakakolwiek odpowiedzialność mBanku S.A., jego zarządu, pracowników, współpracowników, kooperantów, agentów z tytułu podjęcia przez jakąkolwiek osobę działań lub zaniechań w związku z niniejszym opracowaniem jest wyłączona. Dystrybucja lub przedruk części lub całości opracowania możliwa jest za uprzednią pisemną zgodą autorów.