

Wpływ 22-procentowej stawki VAT na polskie budownictwo

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie miało znaczący wpływ na funkcjonowanie wielu sektorów polskiej gospodarki. Jednym z bezpośrednich czynników oddziaływania procesu integracji na sektory będzie związana z nim konieczność dostosowania polskiego prawa do przepisów obowiązujących w Unii. Celem niniejszego artykułu nie jest ocena, czy przepisy prawa unijnego bezwzględnie wymagają od Polski wprowadzenia 22-procentowego VAT-u na materiały budowlane czy też istniała możliwość zachowania stawki preferencyjnej, ale jakie będą skutki wyższego podatku VAT dla polskiego budownictwa.



fol. Piotr Pleśtyński

Sektor budowlany nie pozostaje wolny od konieczności tego rodzaju dostosowań. W tym przypadku dostosowanie prawa polegało między innymi na ujednoczeniu wielu norm technicznych związanych z szeroko rozumianym prowadzeniem prac budowlanych. Jednak najwięcej kontrowersji wzbudził sposób dostosowania do przepisów unijnych rozwiązań podatkowych dotyczących budownictwa. Chodzi przede wszystkim o zmiany w podatkach pośrednich. Zgodnie ze stanowiskiem rządu polskiego, w ramach negocjacji akcesyjnych ustalono, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej obowiązywała będzie stawka podstawowa podatku VAT na materiały budowlane, co oznacza w praktyce jej wzrost z 7 do 22 procent. Zachowana zostanie natomiast do 31 grudnia 2007 roku obowiązująca obecnie obniżona stawka VAT na sprzedaż mieszkań oraz usługi budowlane i remontowe w mieszkalnictwie.

Istnieją różne opinie na temat możliwych sposobów interpretacji kluczowej w tej kwestii VI Dyrektywy UE, szczególnie w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego. Artykuł ten ma na celu ocenę skutków, nieuniknionego już, podniesienia stawki VAT.

Najwięcej kontrowersji wywołało planowane podniesienie od 1 maja 2004 roku stawki VAT na materiały budowlane, które wzbudziło sprzeciw licznych organizacji branżowych i przedstawicieli firm budowlanych. Pojawiły się głosy, że podniesienie stawki VAT na materiały budowlane będzie skutkowało upadkiem polskiego budownictwa i spowoduje przejście polskiego rynku przez konkurentów zagranicznych.

Wydaje się jednak, że opinie takie są przesadzone, choć z pewnością zmiany rozwiązań fiskalnych dotyczących budownictwa nie mogą pozostać bez żadnego wpływu na ten sektor. Warto zastanowić się, jakimi kanałami oddziaływać może na sektor budowlany i sektor producentów materiałów budowlanych wzrost podatku VAT.

Cena a popyt

Najbardziej oczywistym mechanizmem wydaje się oddziaływanie zwiększonych obciążeń fiskalnych na poziom cen. Wzrost cen może z kolei oddziaływać na poziom popytu na materiały budowlane na trzy sposoby. Po pierwsze bezpośrednio – wzrost cen produktów ograniczy ich zakup w przypadku prac już realizowanych bądź mających się rozpocząć.

Po drugie pośrednio (w dłuższym okresie) – wzrost cen materiałów budowlanych może zmniejszyć skłonność do prowadzenia prac budowlanych (gdyż wzrosną ich koszty), a to skutkować może spadkiem popytu na materiały budowlane. Po trzecie wreszcie, wyższe koszty realizacji budowy to wyższe ceny mieszkań, a więc możliwy spadek popytu na „produkty” budownictwa. Drugi i trzeci z przedstawionych kanałów oddziaływania są więc wyrazem negatywnego wpływu na sektor budowlany, a przez to pośrednio na branżę producentów materiałów dla budownictwa.

Tyle teoria. Jak będzie w praktyce, tego do końca nie wiadomo, ale z całą pewnością można stwierdzić, że w gospodarce działają mechanizmy, które w naturalny sposób ograniczać będą oddziaływanie wyższego VAT-u na wzrost cen materiałów budowlanych.

Pierwszy taki mechanizm wynika z natury podatku VAT i polega na możliwości pomniejszania VAT należnego o naliczony. W efekcie dla firm budowlanych, które są płatnikami VAT, wzrost obciążeń fiskalnych może mieć neutralny wpływ na końcową cenę „produktów”, czyli mieszkań bądź innych obiektów budowlanych. Oznacza to, że wpływ trzeciego z opisanych powyżej kanałów oddziaływania może być w praktyce nie tak wielki, jak obawiają się tego środowiska budowlane.

Odpowiednie symulacje zostały przeprowadzone przez Ministerstwo Infrastruktury, które oszacowało wpływ wyższej stawki VAT na cenę mieszkań. W symulacji uwzględniono mechanizm rozliczania podatku VAT. Analiz dokonano dla trzech faz obrotu: sprzedaży przez producenta materiałów budowlanych wykonawcy, sprzedaży przez generalnego wykonawcę wytworzonej powierzchni użytkowej inwestorowi (developerowi) oraz sprzedaży przez developera powierzchni użytkowej odbiorcy końcowemu.

Wyniki obliczeń wskazują, że podniesienie stawki VAT na materiały budowlane z 7 do 22 procent może wywołać mniej niż 4-procentowy wzrost cen

mieszkań. Opinie niezależnych ekspertów rynku budowlanego zdają się potwierdzać fakt, że wzrost cen mieszkań w wyniku podniesienia stawki VAT na materiały budowlane będzie znacznie niższy niż różnica pomiędzy starą i nową stawką.

Czy rząd złagodzi skutki podwyżki?

Większy problem może powstać natomiast w przypadku inwestorów indywidualnych, którzy prowadzą prace budowlane (inwestycyjne lub remontowe) w tak zwanym systemie gospodarskim. W tym przypadku nie istnieje możliwość rozliczenia wyższego VAT-u, a więc efekt cenowy nie będzie neutralny, tak jak w przypadku firm będących płatnikami podatku VAT. Koszty prowadzenia robót budowlanych dla tego typu inwestorów wzrosną i można się spodziewać, że będzie miało to określony negatywny wpływ na popyt.

Aby rozwiązać ten problem, konieczne będzie podjęcie określonych działań instytucjonalnych. Przygotowany już projekt ustawy oparty na systemie bezpośrednich zwrotów inwestorom indywidualnym nie uzyskał akceptacji Ministerstwa Finansów, jako rodzący pole do nadużyć. Ministerstwo Finansów zobowiązało się jednak do przygotowania nowej propozycji rozwiązań łagodzących skutki wyższego VAT-u na materiały budowlane dla inwestorów indywidualnych. Pewne rozwiązania przedstawił też na początku grudnia Związek Producentów Materiałów Budowlanych. Na chwilę obecną trudno jednak przewidywać, czy i ewentualnie jakie rozwiązania łagodzące skutki wyższego podatku VAT zostaną wprowadzone w życie.

Drugim naturalnym mechanizmem jest mechanizm konkurencji, który sprawia, że producenci i sprzedawcy ograniczają swoje marże w celu zachowania bądź zwiększenia udziału w rynku. Z tego powodu można założyć, że nie cała podwyżka stawki VAT (15 punktów procentowych) zostanie „przerzucona” na klienta. Część będą musieli wziąć na siebie producenci i sprzedawcy, co pogorszy ich efektywność finansową, ale za to umożliwi



foto: Piotr Piesztorski

przeciwdziałanie nadmiernemu spadkowi popytu. Obecnie również trudno szacować, jaką część podwyżki wezmą na siebie producenci i sprzedawcy, a jaka zostanie doliczona do ceny, gdyż zależeć to będzie w dużej mierze od bieżącej sytuacji rynkowej. Sytuacja ta, jak wiadomo, nie jest w ostatnim czasie najlepsza – firmy borykają się z barierą popytową na rynku, co będzie czynnikiem zniechęcającym przedsiębiorców do nadmiernego podnoszenia cen.

Wzrost cen materiałów budowlanych, a co za tym idzie na przykład także cen mieszkań nie jest jedynym teoretycznym skutkiem wzrostu stawek podatku VAT na materiały budowlane. Inny argument wysuwany przez przeciwników nowych rozwiązań to zmniejszenie konkurencyjności polskich firm, zarówno budowlanych, jak i wytwarzających materiały budowlane, w stosunku do firm zagranicznych z krajów, gdzie obowiązują niższe stawki VAT.

Zaopatrzenie w krajach ościennych?

W opinii IBnGR, problem ten ma jeszcze mniejsze znaczenie niż omawiana powyżej kwestia ewentualnego wzrostu cen na rynku budowlanym. W przypadku wpływu na pozycję konkurencyjną producentów materiałów budowlanych istnieje teoretyczna możliwość, że inwestorzy zaopatrywać się będą w nie w krajach, gdzie stawki VAT są niższe (przy założeniu, że nie ma różnic w cenach netto). Inwestor polski, będący płatnikiem VAT, zgłaszając sprzedawcy zagranicznemu, że towar będzie wywieziony za granicę, nie zapłaci w ogóle VAT-u, ale będzie zobowiązany naliczyć go sobie samodzielnie w Polsce w związku z tzw. wewnątrzwspólnotowym nabyciem towarów (22 procent). Operacja taka nie będzie więc jak widać opłacalna.

W przypadku inwestorów indywidualnych możliwy jest zakup towarów w kraju ościennym i przywóz do Polski bez zgłaszania tego władzom skarbowym. Kwestia różnic w stawkach VAT pomiędzy krajami i wpływu tego czynnika na zmiany miejsca zakupu towarów była analizowana przez Komisję Europejską w roku 1993 w związku ze zniesieniem granic celnych między krajami Unii Europejskiej. Okazało się, że nawet duże, 10-procentowe, różnice w stawkach podatków pośrednich nie wpłynęły na istotne zmiany w rozkładzie zakupów konsumenckich pomiędzy krajami.

Oznacza to, że różnice w wysokości stawek podatku VAT, przy porównywalnych cenach netto, nie są wystarczającym bodźcem dla konsumentów do zmiany kraju zakupu towaru. W Polsce, w przypadku materiałów budowlanych, będzie prawdopodobnie tak samo. Duże znaczenie odgrywają tu koszty transportu, które mogą decydować o opłacalności przywozu materiałów z zagranicy. Ewentualne przesunięcie popytu z Polski do krajów sąsiednich może być jedynie widoczne w drobnym przygranicznym handlu, ale pozostanie to bez wpływu na ogólną sytuację polskich wytwórców materiałów budowlanych.

Podobnie problem pogorszenia pozycji konkurencyjnej w wyniku wyższego VAT-u w Polsce nie dotyczy bezpośredniej rywalizacji pomiędzy polskimi i unijnymi firmami budowlanymi, gdyż podatek ten jest płacony według stawek obowiązujących w da-

nym kraju, niezależnie skąd pochodzi firma. Tak więc polskie firmy budowlane realizujące inwestycje w Niemczech zapłacą VAT według stawek niemieckich, a niemieckie firmy w Polsce będą obciążone polskim VAT-em. Niemożliwe będzie też zaopatrywanie się w materiały przez budowlane firmy unijne działające na polskim rynku w krajach swojego pochodzenia bez obciążenia procedury przywozu odpowiednimi podatkami.

Brak poważnych zagrożeń

Wnioski płynące z powyższej analizy wskazują na brak poważnych zagrożeń dla polskiego budownictwa i sektora producentów materiałów budowlanych związanych z wprowadzeniem od 1 maja 2004 roku 22-procentowej stawki na materiały budowlane. Nie oznacza to jednak, że fakt ten nie będzie w ogóle odczuwalny przez zainteresowanych przedsiębiorców.

Z pewnością zmiany regulacji podatkowych dotyczących materiałów budowlanych spowodują zamieszanie na rynku i mogą ten rynek na krótki czas zdestabilizować. Chodzi przede wszystkim o zwiększone zakupy w ostatnim okresie przed wprowadzeniem podwyżki VAT i gwałtowny spadek popytu w pierwszych miesiącach po jej wprowadzeniu. Wynikać to będzie z faktu, że część inwestorów zrobi zakupy „na zapas” i potem przez pewien czas nie będzie kupować materiałów albo będzie kupować w mniejszych ilościach. Po pewnym czasie sytuacja powinna jednak wrócić do normy – zapasy u inwestorów się skończą i będą oni musieli na nowo nabywać materiały budowlane. Okres spadku popytu nie powinien być dłuższy niż kilka miesięcy ze względu na ograniczone możliwości składowania materiałów przez inwestorów i na brak możliwości planowania przyszłego zapotrzebowania w dłuższym okresie.

Istotna może okazać się kwestia regulacji dotyczących możliwości i sposobu zwrotu podwyższonego VAT-u inwestorom indywidualnym. Stanowią oni znaczącą grupę odbiorców materiałów budowlanych. Brak takiego systemu może w pewnym stopniu ograniczyć popyt ze strony osób realizujących budowy w systemie gospodarskim lub realizujących prace remontowe w domach i mieszkaniach. Czynnikiem częściowo łagodzącym negatywne skutki dla tej grupy odbiorców jest ulga remontowa, która może być wykorzystywana jeszcze przez trzy lata.

Podsumowując należy podkreślić, że najważniejszym czynnikiem, który będzie decydował o rozwoju polskiego budownictwa w najbliższych latach, nie będzie wysokość stawek VAT na materiały budowlane, ale ogólna koniunktura makroekonomiczna i tempo rozwoju gospodarczego. Jeśli nastąpi trwałe ożywienie w inwestycjach, w tym o charakterze budowlanym, i jeśli realne dochody ludności będą rosły wystarczająco szybko, to wzrost obciążeń fiskalnych w budownictwie zostanie skutecznie zneutralizowany i sektor rozpocznie nadrabianie strat narosłych w wyniku trwającego trzeci rok kryzysu.

Marcin Peterlik

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową