STANOWISKO ZWIĄZKU RZEMIOSŁA POLSKIEGO

w sprawie

OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW UE W ZAKRESIE STAWEK OBNIŻONYCH W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

w ramach Przeglądu realizowanego przez Komisję Europejską

WSTĘP

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) jest ogólnopolską, społeczno-zawodową organizacją samorządu gospodarczego, działającą od 1933 roku. Od 2001 r. posiada status reprezentatywnej organizacji pracodawców. Reprezentuje sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Związek, jako członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, opiniuje założenia i projekty aktów prawnych i programów dot. polityki publicznej. Zrzesza 26 izb rzemiosła i przedsiębiorczości działających na szczeblu województw, a poprzez izby lokalne cechy rzemiosł, wśród nich cechy branży budowlanej. Ponadto, kwestie branżowe omawiane są na forum Rady Branżowej Rzemiosła Polskiego, która jest ciałem opiniodawczo-doradczym Zarządu ZRP. Związek jest członkiem Europejskiej Unii Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), dzięki czemu jest aktywny również na polu europejskiego dialogu społecznego. Stanowisko zostało przygotowane w ramach projektu „Branże w dialogu", z udziałem przedstawicieli branży budowlanej.

KONTEKST

Komisja zwróciła się do „wszystkich zainteresowanych stron" o przedstawienie odpowiedzi na pytania postawione w dokumencie konsultacyjnym "*Przegląd istniejących przepisów w sprawie obniżonych stawek VAT*"[1].

Ważnym obszarem podlegających weryfikacji są m.in. stawki podatku VAT dla dostaw i usług związanych z mieszkalnictwem. Zagadnienie to ma wpływ na warunki funkcjonowania rzemieślniczych przedsiębiorstw budowlanych reprezentowanych przez Związek Rzemiosła Polskiego.

Z tego powodu, ZRP zdecydował przygotować stanowisko w ramach konsultacji realizowanych przez Komisję Europejską oraz UEAPME i EBC – Europejską Konfederację Budownictwa będącą członkiem UEAPME, wykorzystując procedurę A Branżowego Systemu Konsultacji i Uzgodnień testowanego w ramach projektu ZRP „Branże w dialogu".

STANOWISKO

W Komunikacie z grudnia 2011 r. w sprawie przyszłości podatku VAT[2], Komisja Europejska (KE) określiła priorytety planowanych zmian w systemie VAT. Zdaniem Komisji zmiany te powinny zmierzać w kierunku zniesienia stawek obniżonych w celu stworzenia bardziej spójnego systemu oraz rozszerzenia podstawy opodatkowania i zwiększenia dochodów budżetów krajowych (oraz UE). Komunikat wskazuje również na wysokie koszty dla przedsiębiorstw, związane z przestrzeganiem istniejących przepisów, a wynikające ze złożonej i

[1] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/vat_rates/consultation_document_en.pdf
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/vat_rates/consultation_document_pl.pdf
[2] Komunikat (KOM(2011) 851) z dnia 6 grudnia 2011 roku w sprawie przyszłości podatku VAT

zróżnicowanej w poszczególnych państwach struktury stawek obniżonych. Powołując się na badania, KE stwierdza ponadto, że stosowanie stawek obniżonych nie stanowi zachęty do konsumpcji dóbr uznanych za społecznie pożądane, a ujednolicenie stawek mogłoby zagwarantować wzrost wewnątrzunijnego handlu oraz zwiększenie realnego PKB, choć wskazuje się, że wskaźniki tego wzrostu mogą być zawyżone.

Podstawowym priorytetem KE w zakresie systemu VAT jest weryfikacja obecnej struktury stawek według następujących zasad:

1. Zniesienie tych obniżonych stawek, które stanowią przeszkodę dla właściwego funkcjonowania jednolitego rynku
2. Zniesienie obniżonych stawek na towary i usługi, na które popyt jest niewskazany, tj. których spożycie czy używanie jest dziś źle widziane w świetle innych polityk UE (może to w szczególności dotyczyć towarów i usług szkodliwych dla środowiska, zdrowia i dobrobytu społecznego).
3. Ujednolicenie stawek VAT na podobne towary i usługi, w szczególności w celu uwzględnienia zbieżności pomiędzy środowiskiem online i światem fizycznym.

Jednym z obszarów podlegających weryfikacji będą stawki podatku VAT dla dostaw i usług związanych z mieszkalnictwem.
Zgodnie z wytycznymi KE w zakresie przeglądu istniejącego prawodawstwa, struktura stawek VAT dla dostaw i usług związanych z mieszkalnictwem powinna przyczyniać się do powstawania energooszczędnych obiektów mieszkalnych, a tym samym realizować cele polityki zasobooszczędnej Europy. W praktyce miałoby to oznaczać preferencje dla stosowania obniżonych stawek w VAT dla mieszkalnictwa, które uwzględniać będzie zasady efektywnego gospodarowania zasobami.

W ramach konsultacji dotyczących planowanych zmian sformułowano pytanie:
W jaki sposób obniżona stawka VAT na mieszkalnictwo może być najlepiej stosowana w celu uwzględnienia elementu efektywnego gospodarowania i w jaki sposób można/należy to osiągnąć przy jak najmniejszym zwiększeniu obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, zapewniając dostawy towarów i świadczenie usług w sektorze mieszkalnictwa?

Poniżej przedstawiamy stanowisko Związku Rzemiosła Polskiego w imieniu polskich przedsiębiorstw MŚP branży budowlanej, zrzeszonych w ZRP. Poniższa opinia uwzględnia charakterystykę polskiego rynku budownictwa mieszkaniowego i istniejące w tej chwili prawodawstwo w Polsce oraz przedstawia ocenę proponowanych zmian jak i propozycje rozwiązań alternatywnych.

Charakterystyka budownictwa mieszkaniowego w Polsce

Na wstępie należy zauważyć, że głównym problemem, z jakim wciąż boryka się Polska (problem ten nie występuje już na taką skalę w krajach zachodnioeuropejskich) jest „deficyt" budownictwa mieszkaniowego, co oznacza, że nie wszystkie rodziny mają dostęp do zasobów mieszkaniowych.

Powyższa sytuacja wynika przede wszystkim z relatywnie wysokich kosztów budowy w odniesieniu do dochodów społeczeństwa. Jednym z instrumentów wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest stosowanie stawek obniżonych w podatku VAT w zakresie budownictwa społecznego.

Od 2021 roku na mocy Dyrektywy 2010/31/UE zostanie wprowadzony obowiązek, aby wszystkie nowe budynki w UE były projektowane i wznoszone jako obiekty o bardzo wysokiej charakterystyce energetycznej, tj. o niemal

zerowym zużyciu energii. Dyrektywa przewiduje możliwość odstąpienia państw członkowskich od stosowania wymogów energetycznych, jeżeli wynik analizy kosztów i korzyści ekonomicznego cyklu życia budynku jest negatywny.[3] Eksperci zwracają uwagę na związane z tym zwiększenie kosztów budowy nowych obiektów oraz niższą opłacalność takich inwestycji. Przyczyną takiej sytuacji może bowiem być niewystarczający spadek cen (lub nawet wzrost cen) elementów termoizolacyjnych, ze względu na rosnące koszty energii zużywanej do ich produkcji. W przypadku Polski, stosunkowo (w porównaniu z innymi krajami UE) zimny klimat wpływa na zwiększone zużycie energii i znacząco zwiększa koszty budowy obiektów zero-energetycznych. Oszczędności poczynione w technologii budowlanej mogą nie zrekompensować wysokich kosztów inwestycji w energooszczędne budynki w całym cyklu ich użytkowania. W polskim prawie budowlanym już dziś istnieje obowiązek projektowania i wykonywania budynków o parametrach technicznych, uwzględniających racjonalizację zużycia energii. Pomimo tego, nowo budowane obiekty charakteryzują się niską jakością energetyczną, a większość oddawanych do użytku obiektów nie spełnia wymogów energooszczędności. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy, poza wspomnianymi wysokimi kosztami technologii energooszczędnych w stosunku do możliwości ekonomicznych polskiego społeczeństwa, eksperci wskazują, m.in. niespójność prawa, błędy projektowe spowodowane brakiem wiedzy projektantów, pośpiech w realizacji inwestycji.[4] Jak pokazuje rzeczywistość bezkrytyczne wprowadzanie wymogów opartych na technologiach energooszczędnych niekoniecznie może zapewnić opłacalność inwestycji w energooszczędne technologie i wpływać na rozwój budownictwa zasobooszczędnego.

Przegląd istniejącego prawodawstwa VAT w mieszkalnictwie

Zgodnie z załącznikiem nr III do Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 (dalej Dyrektywa) państwa członkowskie mogą stosować stawki obniżone w branży budowlanej w zakresie: „dostawy, budowy, remontu i przebudowy budynków mieszkalnych w ramach polityki społecznej". Dodatkowo w załączniku nr IV przewidziano możliwość stosowania obniżonych stawek na „remonty i naprawy prywatnych budynków mieszkalnych, z wyłączeniem materiałów stanowiących znaczącą część wartości świadczonej usługi".

Dyrektywa posługuje się pojęciem budownictwa mieszkaniowego realizowanego w ramach polityki społecznej, jednak przepisy nie określają jego definicji. W konsekwencji każde państwo członkowskie we własnym zakresie definiuje dla potrzeb podatkowych budownictwo objęte społecznym programem mieszkaniowym. Rozwiązania stosowane w praktyce przez państwa członkowskie UE można podzielić w następujący sposób:

- część krajów członkowskich UE w ogóle nie skorzystała z możliwości zastosowania obniżonej stawki VAT (m.in. Dania, Finlandia, Holandia, Austria);
- w innych państwach całe budownictwo jest uznawane za budownictwo realizowane w ramach polityki społecznej (m.in. Portugalia, Włochy, Irlandia, Hiszpania, Grecja, Belgia);
- w pozostałych krajach członkowskich, w stosunku do określonych kategorii towarów i usług z zakresu budownictwa, zastosowano obniżoną stawkę podatku VAT (Polska, Wielka Brytania, Szwecja, Francja, Luksemburg, Niemcy).[5]

Zgodnie z polskimi przepisami o VAT, z obniżonej stawki VAT (w chwili obecnej 8%) korzystają: dostawa, budowa, remont, modernizacja, termomodernizacja lub przebudowa obiektów budowlanych lub ich części zaliczonych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym. Przez budownictwo objęte społecznym programem mieszkaniowym rozumie się obiekty budownictwa mieszkaniowego lub ich części, z wyłączeniem

[3] „Budownictwo zero- lub prawie zeroenergetyczne w warunkach polskich" mgr inż. Jerzy Żurawski, Dolnośląska Agencja Energii i Środowiska
[4] j.w.
[5] www.muratorplus.pl

lokali użytkowych, oraz lokale mieszkalne w budynkach niemieszkalnych sklasyfikowanych w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) w dziale 12 (m.in. hotele, budynki biurowe, obiekty kulturalne, obiekty zabytkowe wpisane do rejestrów zabytków) a także obiekty sklasyfikowane w PKOB w klasie ex 1264 (budynki szpitali i zakładów opieki zdrowotnej) - wyłącznie budynki instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarską, hospicja, zwłaszcza dla ludzi starszych i niepełnosprawnych.

Do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym nie zalicza się:

1) budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia użytkowa przekracza 300 m2;
2) lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa przekracza 150 m2.

W przypadku budownictwa mieszkaniowego o powierzchni przekraczającej limity określone powyżej - obniżoną stawkę podatku stosuje się tylko do części podstawy opodatkowania odpowiadającej udziałowi powierzchni użytkowej kwalifikującej do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym w całkowitej powierzchni użytkowej.

Dodatkowo z obniżonej stawki VAT korzystają usługi konserwacyjne dotyczące budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym oraz budynków mieszkalnych stałego zamieszkania sklasyfikowanych w dziale 11 PKOB (budynki mieszkalne), lub ich części, z wyłączeniem lokali użytkowych oraz lokali mieszkalnych w budynkach niemieszkalnych sklasyfikowanych w PKOB w dziale 12. Przez usługi konserwacyjne rozumie się roboty mające na celu utrzymanie sprawności technicznej elementów budynku lub jego części inne niż remont. Prawo do zastosowania stawki obniżonej nie przysługuje w przypadku, jeśli wartość towarów bez podatku wchodzących w podstawę opodatkowania świadczenia robót konserwacyjnych przekracza 50% tej podstawy.

Podsumowując, polskie przepisy, co do zasady przewidują obniżoną stawkę VAT w wysokości 8% dla dostaw domów jednorodzinnych o powierzchni do 300m2 oraz lokali mieszkalnych o powierzchni do 150m2 w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych oraz dla usług remontowo- modernizacyjne związanych z tym budownictwem, a także usług konserwacji w budynkach mieszkalnych, gdzie wartość materiałów w wartości usługi nie przekracza 50%.

***

Możliwe rozwiązania oraz ich ocena

Związek Rzemiosła Polskiego reprezentując zrzeszone przedsiębiorstwa z branży budowlanej, opowiada się za utrzymaniem istniejących rozwiązań w systemie VAT w zakresie stawek obniżonych w sektorze społecznego budownictwa mieszkaniowego.

W Komunikacie z 2011 Komisja Europejska stwierdza, że obecna struktura stawek obniżonych w UE, w ramach której istnieje 27 różnych rozwiązań krajowych w zakresie stawek dla budownictwa społecznego, może powodować zwiększone koszty przestrzegania przepisów. Jednak zdaniem ZRP wprowadzenie rozwiązań opartych o kryterium energooszczędności nie spowoduje zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów VAT dla przedsiębiorców, a może nawet wywołać ich wzrost.

Jak wskazywano powyżej, wdrożenie rozwiązań w VAT opartych na ujednoliconych warunkach energooszczędności, niekoniecznie przyczyni się do rozwoju budownictwa w tym sektorze. Nowe rozwiązania powinny umożliwiać dostosowanie do lokalnych warunków oraz możliwości ekonomicznych społeczeństwa. W takim przypadku kraje członkowskie miałyby swobodę w zakresie określenia wymagań technicznych

uprawniających do stosowania stawki obniżonej, ze względu na różny stopień zaawansowania technologicznego, zapotrzebowanie na mieszkania oraz klimat.

W przypadku zmian proponowanych w zakresie opodatkowania VAT budownictwa mieszkaniowego, dotychczasowy dorobek krajowego i unijnego orzecznictwa przestanie mieć zastosowanie. W rezultacie, nowe zasady opodatkowania VAT preferujące budownictwo energooszczędne mogą wywołać wzrost kosztów przestrzegania przepisów, co jest szczególnie uciążliwe dla MŚP.

Należy również wziąć pod uwagę, że sprawność polskich organów skarbowych w stosowaniu przepisów nie jest wysoka, a zmiany w prawie polegające na uzależnieniu stosowania obniżonych stawek od technologii energooszczędnych mogą dodatkowo ten proces utrudnić.
W konsekwencji skomplikowany system stawek obniżonych w budownictwie społecznym, który jednak funkcjonuje i jest stosowany przez przedsiębiorców od lat, zostanie zastąpiony przez inny, być może jeszcze bardziej skomplikowany.

Zdaniem ZRP, nowe rozwiązania mogą być również bardziej podatne na nadużycia ze względu na praktyczne ograniczenia w weryfikacji czy zastosowano technologie i materiały energooszczędne.

Jednocześnie, system stawek obniżonych oparty o kryterium energooszczędności w przypadku Polski niekoniecznie spowoduje wzrost wykorzystania tych rozwiązań w budownictwie, ze względu na znaczące koszty budowy. Zgodnie z Dyrektywą 2010/31/UE kraje członkowskie będą miały możliwość odstąpienia od rozwiązań energooszczędnych ze względu na uzasadnioną nieopłacalność. Polska, która charakteryzuje się niekorzystnymi warunkami klimatycznymi oraz relatywnie wysokimi kosztami budowy, może uznać za uzasadnione odstąpienie od ww. rozwiązań. W przypadku, jeśli nastąpi likwidacja istniejących stawek obniżonych dla budownictwa społecznego, nie pozostawi się innych instrumentów wspierania budownictwa w kraju, który boryka się z niedoborem mieszkań.

W kontekście priorytetów ustalonych przez KE należy wskazać, że ze względu na wspomniany „deficyt" mieszkaniowy w Polsce popyt na towary i usługi związane z budownictwem mieszkaniowym jest pożądany a państwo w ramach prowadzonej polityki powinno wspierać rozwój zasobów mieszkaniowych. Likwidacja istniejących rozwiązań w zakresie stawek obniżonych dla budownictwa społecznego może pogłębić istniejące problemy mieszkalnictwa w Polsce. Zniesienie obowiązujących stawek obniżonych, wpłynie na wzrost cen w budownictwie, co przy niskich dochodach społeczeństwa może zmniejszyć popyt na nowe mieszkania. Dodatkowo zwiększone koszty usług remontowych mogą przesunąć część konsumentów do szarej strefy.

Na marginesie, dodać należy, że usługi budowlane oraz dostawa budynków ze względu na związek z nieruchomością nie są narażone na konkurencję transgraniczną. Zatem argument dotyczący zakłóceń w funkcjonowaniu wspólnego rynku wydaje się nie mieć zastosowania w przypadku stawek obniżonych w budownictwie.

Podsumowując, aspekt energooszczędności budownictwa mieszkaniowego ma drugorzędne znaczenie wobec słabej kondycji mieszkalnictwa w Polsce. Można zatem rozważyć opracowanie innych koncepcji w ramach istniejących rozwiązań w VAT dla społecznego budownictwa mieszkaniowego, które będą bardziej przejrzyste w stosowaniu.

Jednym z możliwych rozwiązań jest ujednolicenie przepisów dotyczących budownictwa społecznego, polegające na wypracowaniu wspólnej definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego. Proponowana definicja mogłaby być oparta np. o powierzchnię mieszkalną ograniczoną dla domów jednorodzinnych do 200m2 a dla lokali mieszkalnych do 80m2.

Ostateczne brzmienie definicji stanowiłoby kompromis między zakładanym przez KE celem poszerzenia bazy podatkowej, przy jednoczesnym zachowaniu stosunkowo przejrzystych zasad stosowania stawek obniżonych w budownictwie społecznym. Jednocześnie rozwiązanie to umożliwiłoby państwom członkowskim prowadzenie polityki rozwoju mieszkalnictwa według krajowych potrzeb, zgodnie z zasadą subsydiarności. Rozwiązanie takie miałoby szereg korzyści, bowiem przyjęte kryterium byłoby przejrzyste i stosunkowo łatwe w stosowaniu. Przede wszystkim mogłoby być neutralne dla kosztów przestrzegania przepisów przez przedsiębiorców.

Dodatkowo, przyjmując, że podstawowym celem zmian jest uproszczenie przepisów oraz rozszerzenie bazy podatkowej, to **innym rozwiązaniem jest ujednolicenie stawek przy jednoczesnym obniżeniu stawki podstawowej w Polsce.** Jednak rozwiązanie takie zostanie zaakceptowane przez przedsiębiorców tylko pod warunkiem, że rezygnacja z wybranych stawek obniżonych zostanie zrekompensowana proporcjonalnym obniżeniem stawki podstawowej.

W przeszłości Komisja Europejska już poddawała dyskusji zakres stosowania stawek obniżonych[6] argumentując, że ujednolicenie struktury stawek VAT pozwoli obniżyć koszty przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa, zmniejszy zakłócenia w funkcjonowaniu wspólnego rynku, zwiększy dobrobyt konsumentów. Jednocześnie stwierdzono, że istnieją pewne korzyści wynikające ze stosowania stawek obniżonych w niektórych sektorach usług lokalnych i pracochłonnych (a takim sektorem są usługi remontowe). Funkcjonowanie stawek obniżonych w tych sektorach może przyczyniać się do wzrostu PKB, bowiem ceny usług mogą skłonić konsumentów do poświęcenia większej ilości czasu na pracę zawodową niż na wykonywania prac domowych i doprowadzą do przesunięcia części usług do sektora gospodarki formalnej. Ponadto, w przypadku sektorów zatrudniających wielu niskowykwalifikowanych pracowników (np. budownictwo) niższe stawki VAT mogą przyczynić się trwale do zwiększenia zatrudnienia.

Nasuwa się zatem pytanie, czy wyniki analiz prezentowanych w ramach trwających konsultacji uwzględniają wcześniejsze wyniki dotyczące wpływu obniżonych stawek na zatrudnienie oraz krajowe PKB? Zdaniem ZRP należy rozważnie podchodzić do zmian w strukturze obniżonych stawek VAT, bowiem nowe rozwiązania niekoniecznie mogą przynieść oczekiwane rezultaty. W procesie weryfikacji obniżonych stawek VAT, nie można pominąć tych argumentów, jak również sytuacji budownictwa mieszkaniowego w poszczególnych krajach.

PODSUMOWANIE

W opinii Związku Rzemiosła Polskiego, zniesienie obniżonych stawek w społecznym budownictwie mieszkaniowym i wprowadzenie preferencji opartych na parametrach energooszczędnych, spowoduje zakłócenia w prowadzeniu działalności przez przedsiębiorstwa w branży budowlanej i niekoniecznie przyniesie zakładane przez KE rezultaty.

Opowiadamy się zatem, za utrzymaniem istniejących przepisów w tym zakresie lub opracowaniem alternatywnych koncepcji w ramach funkcjonującego modelu, np. wspomnianej wspólnej definicji społecznego budownictwa mieszkaniowego.

Warszawa, styczeń 2013

[6] Komunikat Komisji (KOM(2007) 380) z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe