

METODY USZCZELNIANIA PODATKU VAT W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie luki podatkowej na przykładzie podatku VAT, omówienie ważniejszych metod, które wpływają na jej ograniczenie oraz ocena ich skuteczności w uszczelnianiu podatku VAT. Z przeprowadzonych badań wynika, że luka VAT w latach 2012–2018 zmalała z 20,4% do 9,9%. Począwszy od roku 2016 luka VAT sukcesywnie malała, następowało to w dużo szybszym tempie niż w latach 2014–2015. W okresie tym wdrożono wiele nowych rozwiązań, głównie były to systemy opierające się na technologii informatycznej, które zintegrowały i przyspieszyły zgromadzenie i wymianę danych między podatnikami, a organami skarbowymi. Znaczne zwiększenie ściągalności podatku VAT było efektem powstania Krajowej Administracji Skarbowej, co miało decydujący wpływ na poprawę efektywności działalności organów skarbowych.

Słowa kluczowe: podatek VAT, luka podatkowa VAT, metody uszczelnienia luki VAT.

1. WSTĘP

Podatek od towarów i usług jest ważnym czynnikiem zarówno krajowego jak też unijnego obrotu gospodarczego. Wpływy do budżetu państwa z jego tytułu stanowią prawie połowę wszystkich dochodów podatkowych. Uszczuplenia tego podatku są więc bardzo odczuwalne w wielu obszarach gospodarki. Od kilku lat problem luki w podatku od towarów i usług podnoszony jest przez organy państwowe jak również przez ekspertów w jego zakresie. Poziom ściągalności podatku VAT pozostaje w ścisłej korelacji z jakością systemu podatkowego [Urban 2020, s. 69].

Podatek od towarów i usług należy do podatków podstawowych, centralnych, pośrednich i konsumpcyjnych. Jest podatkiem bardzo wydajnym i powszechnie występującym na świecie, jedynie niewielka grupa państw nie stosuje tego rodzaju opodatkowania. W Polsce funkcjonuje on od 5 lipca 1993 roku, kiedy zastąpił ówczesny podatek obrotowy. W 2004 roku ustawą z dnia

11 marca 2004 r. konstrukcja podatku VAT została dostosowana do wymogów Unii Europejskiej.

Podatek VAT mimo korzyści jakie niesie dla budżetu państwa jest podatkiem bardzo skomplikowanym i sprawiającym przedsiębiorcom wiele problemów, głównie interpretacyjnych. Wpływają na to mnogość stawek oraz nie do końca jednoznaczne przyporządkowanie odpowiedniej stawki do danego dobra.

Celem artykułu jest przedstawienie luki podatkowej na przykładzie podatku VAT, omówienie ważniejszych metod, które wpływają na jej ograniczenie oraz ocena ich skuteczności w uszczelnianiu podatku VAT w latach 2021–2018.

2. PODATEK VAT W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ

Istotą Unii Europejskiej jest szeroko rozumiana współpraca krajów członkowskich na niemal wszystkich płaszczyznach. Jedną z nich jest współpraca gospodarcza, której wyrazem jest utworzenie wspólnego rynku wewnętrznego oraz umożliwienie swobodnego przepływu towarów, usług, osób oraz kapitału. Istotnym aspektem tworzenia wspólnego rynku jest też zapewnienie niezakłóconej konkurencji. Aby osiągnąć założone cele, nieodzowna była harmonizacja systemów podatkowych krajów członkowskich, która jest pierwszym etapem utworzenia wspólnego, jednolitego systemu podatkowego.

W Polsce podatek VAT funkcjonuje od 1993 r., ustawa wprowadzająca podatek od towarów i usług była wielokrotnie nowelizowana. W 2004 r. Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, co wiązało się z koniecznością harmonizacji prawa podatkowego. Dokonano tego uchwalając Ustawę z dnia 11 marca 2004 roku, a następnie 1 stycznia 2007 roku wprowadzając w życie Dyrektywę 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku, która zastąpiła kilkakrotnie zmienianą dyrektywę szóstą, celem wprowadzenia nowej dyrektywy VAT było usystematyzowanie obowiązujących przepisów [Kuraś 2009].

Od początku istnienia podatku VAT w Polsce, tylko dwukrotnie zmieniana była wysokość obowiązujących stawek VAT. Obecnie funkcjonują 4 stawki podatkowe, stawka podstawowa w wysokości 23% oraz w przypadkach przewidzianych ustawowo stawki obniżone 8% i 5% i stawka 0% obowiązująca dla obrotu między krajami UE, a także wymiany handlowej z krajami trzecimi. Stawki obniżone stosowane są w przypadku ściśle określonych towarów lub usług.

Obowiązek podatkowy powstaje z chwilą wydania towaru lub wykonania usługi, ustalając wysokość podstawy opodatkowania nie jest istotne jaką część zapłaty podatnik rzeczywiście otrzymał (wyjątek stanowią mali podatnicy), ale jaka jest kwota należna, czyli ta, którą podatnik zobowiązany jest odprowadzić do Urzędu Skarbowego. Z pojęciem podatku należnego ściśle wiąże się podatek naliczony. Przedsiębiorca, który jest czynnym podatnikiem VAT może zgodnie z prawem od podatku należnego odliczać podatek naliczony. Podatek naliczony powstaje w momencie nabycia przez przedsiębiorcę usług lub towarów związanych z prowadzoną działalnością. W skutek tych odliczeń, ostatecznie powstaje

zobowiązanie w stosunku do urzędu skarbowego lub należność, która zwracana jest podatnikowi. Po wprowadzeniu tego rozwiązania przez lata dochodziło do nadużyć na tym tle. Natomiast podatnicy, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej nie mają możliwości odliczenia tego podatku.

Podatek VAT mimo korzyści jakie niesie dla budżetu państwa jest podatkiem bardzo skomplikowanym i sprawiającym przedsiębiorcom wiele problemów, głównie interpretacyjnych. Wpływają na to mnogość stawek oraz nie do końca jednoznaczne przyporządkowanie odpowiedniej stawki do danego dobra.

Stawki podatku VAT w krajach UE są zróżnicowane. Wielokrotnie rozpatrywane było zagadnienie ujednoczenia ich wysokości, jednak do tej pory nie zostało ono zrealizowane. Harmonizowanie stawek VAT wiązałoby się ze wzrostem cen, w krajach o niskim podatku VAT oraz obniżeniem dochodów budżetowych w krajach, w których obecnie przyjęta stawka VAT jest wysoka. Porozumienie osiągnięto jedynie w stosunku do stawek minimalnych. Przyjęły one następujące wartości, stawka podstawowa nie może być mniejsza niż 15%, a stawki obniżone nie niższe niż 5%, przy czym dopuszczalne są maksymalnie dwie stawki obniżone, które mogą mieć zastosowanie jedynie do wybranych towarów i usług [Szymańska 2017, s. 81].

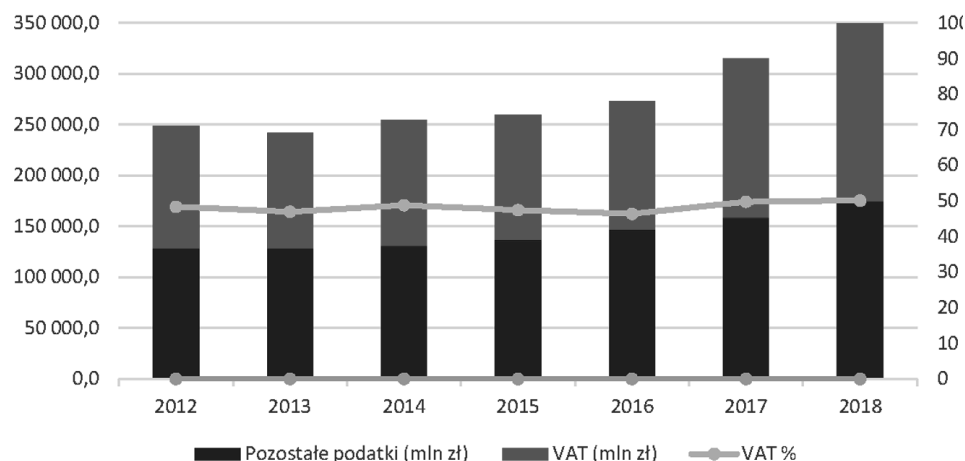
3. LUKA PODATKOWA VAT W POLSCE W LATACH 2012–2018

Łukę VAT definiuje się jako wielkość teoretycznych wpływów podatkowych (VTTL) stanowiących miarę obciążenia ostatecznych konsumentów dóbr i usług podatkiem VAT, pomniejszoną o rzeczywiste wpływy do budżetu państwa z tytułu tego podatku. W praktyce wykorzystywana jest głównie forma procentowa, która określana jest wzorem:

$$VATGAP = \frac{VTTL - VAT}{VTTL} * 100$$

Łuka podatkowa jest zagadnieniem ściśle związanym z wpływami do budżetu państwa. Dochody podatkowe są głównym źródłem wpływów do budżetu państwa. Analizując wpływy podatkowe, można zauważyć, że ich struktura od 2012 roku jest w zasadzie niezmienna. Podatek VAT stanowi około połowy wszystkich dochodów podatkowych w Polsce (rys.1).

Dane dotyczące luki VAT w latach 2012–2018 przedstawiono w tabeli 1 oraz na rysunku 2. Najwyższą wartość luki VAT osiągnęła w roku 2012 – 40 968 mln zł, a najniższą w 2018 – 18 970 mln zł. Jako procent wpływów teoretycznych z tytułu podatku od towarów i usług, luka dla tych lat wyniosła odpowiednio 26% w 2012 roku oraz 9,9% w roku 2018. W analizowanych latach zaobserwować można spadek luki VAT był on mniejszy w latach 2012–2015, natomiast od roku 2016 był wyraźnie większy. W roku 2016 w stosunku do roku 2015 nastąpił spadek luki o 4,3 p.p. następnie w 2017 roku o 6,1 p.p. w odniesieniu do 2016 oraz o 4,4 p.p. w roku 2018 w porównaniu do roku 2017.

Rysunek 1. Podatek VAT w strukturze wpływów podatkowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

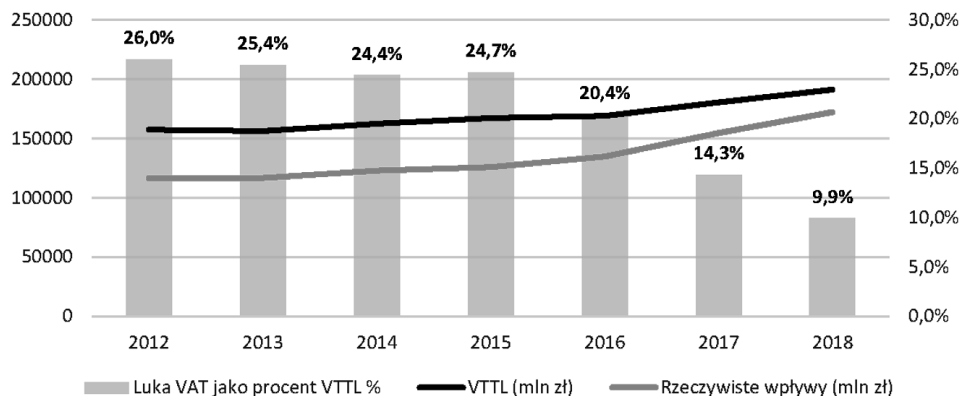
Tabela 1. Luka VAT w Polsce w latach 2012–2018

Rok	VTTL (mln zł)	Rzeczywiste wpływy (mln zł)	Luka VAT (mln zł)	Luka VAT jako procent VTTL (%)
2012	157 233	116 265	40 968	26,0
2013	156 262	116 607	39 655	25,4
2014	162 348	122 671	39 678	24,4
2015	167 037	125 836	41 201	24,7
2016	168 993	134 554	34 439	20,4
2017	180 386	154 656	25 730	14,3
2018	191 180	172 210	18 970	9,9

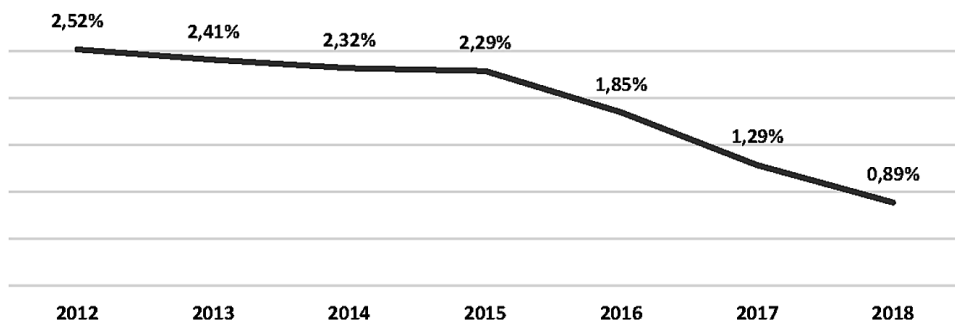
Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2016 Final Report oraz Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2020 Final Report.

Wspomnianą tendencję spadkową luki w omawianym okresie dobrze obrazuje wykres 2. W latach 2012–2015 linie odpowiadające teoretycznym oraz rzeczywistym wpływom podatkowym delikatnie wzrastają, utrzymując między sobą względnie stały dystans. Począwszy od roku 2016 przewidywane wpływy z podatku VAT (VTTL) i faktyczne wpływy wyraźnie wzrastają. Ponadto linie te zbliżają się do siebie uwidaczniając efekt zmniejszającej się luki podatkowej VAT.

W relacji do PKB luka VAT w badanym okresie przyjmuje wartości malejące, najwyższą była w 2012 roku – 2,52%, natomiast w 2018 roku stanowiła już tylko 0,89% PKB (rys. 3).

Rysunek 2. Luka VAT w Polsce w latach 2012–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2016 Final Report oraz Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2020 Final Report.

Rysunek 3. Luka VAT jako procent PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Problem luki podatkowej VAT nie dotyczy tylko Polski, borykają się z nim również kraje Unii Europejskiej [Szczypińska 2018]. We wszystkich wymienionych latach Polska znajdowała się znacznie powyżej średniej unijnej, co oznacza, że luka podatkowa VAT w naszym kraju była znacznie wyższa niż w większej części UE. Dopiero w roku 2018 nastąpiła korzystna zmiana i po raz pierwszy Polska osiągnęła wynik poniżej średniej.

4. METODY OGRANICZAJĄCE PROBLEM NIESZCZELNOŚCI SYSTEMU PODATKOWEGO

W tabeli 2 przedstawiono metody ograniczające nieszczelność systemu podatkowego w latach 2011–2020. Z informacji tych wynika, że intensyfikacja działań uszczelniających podatek VAT była w latach 2015–2018, szczególnie lata 2017 i 2018 obfitowały w zmiany i nowe rozwiązania.

Tabela 2. Podejmowane działania mające na celu uszczelnienie systemu podatku VAT

Rok wprowadzenia	Wprowadzone działania uszczelniające
2011	■ Mechanizm odwróconego obciążenia
2013	■ Mechanizm solidarnej odpowiedzialności
2015	■ Rozszerzenie odwróconego obciążenia między innymi o większość elektroniki i niektóre towary ze złota ■ Zwiększenie kwoty kaucji gwarancyjnej
2016	■ Wprowadzenie JPK_VAT dla dużych przedsiębiorstw ■ Pakiet paliwowy
2017	■ Rozszerzenie odwróconego obciążenia o resztę elektroniki, podwykonawstwo robót budowlanych ■ JPK_VAT dla małych i średnich przedsiębiorstw ■ Pakiet przewozowy i system SENT ■ Powstanie Krajowej Administracji Skarbowej ■ Pakiet uszczelniający
2018	■ JPK_VAT dla pozostałych przedsiębiorców ■ Mechanizm podzielonej płatności – dobrowolny ■ System STIR ■ Rozszerzenie pakietu przewozowego o przewozy kolejowe
2019	■ Mechanizm podzielonej płatności – obowiązkowy ■ Biała lista podatników VAT
2020	■ Wprowadzenie JPK_V7 ■ Stopniowe wprowadzanie kas online

Źródło: opracowanie własne.

4.1. MECHANIZM ODWROTNEGO OBCIĄŻENIA

Pierwszym efektem działań legislacyjnych w kierunku ograniczenia luki podatku VAT w Polsce było wprowadzenie w kwietniu 2011 roku mechanizmu odwróconego obciążenia dla rozliczeń dotyczących podatku VAT. Z zasady miał on obejmować tzw. towary wrażliwe, czyli takie, które są szczególnie narażone na ich wykorzystanie w oszustwach podatkowych. Początkowo dotyczył jedynie transakcji związanych z handlem złotem i uprawnieniami do emisji CO₂. Zakres ten został rozszerzony w 2013 roku m.in. o wybrane wyroby ze stali, w 2015 roku dodano kolejne towary w tym telefony komórkowe oraz część towarów ze złota, a w 2017 roku również roboty budowlane [Szłęczak-Matusiewicz 2015, s. 268].

Mechanizm odwróconego obciążenia jak wskazuje W. Modzelewski nie był instrumentem wolnym od wad, jego konstrukcja bardzo szybko zaczęła być wykorzystywana do realizowania oszustw polegających na wyłudzeniu zwrotów podatku VAT. Systematyczne poszerzanie obszaru jego obowiązywania nasilało ten proces [Modzelewski 2019, s. s. 71–74]. Rosnąca liczba składanych deklaracji dotyczących zwrotu VAT, znacząco przekraczała możliwości ich szczegółowej weryfikacji przez organy podatkowe, a co za tym idzie szanse wychycenia podmiotów wyłudzających nienależne zwroty były niewielkie. Natomiast mechanizm

stosowanego oszustwa był bardzo prosty w realizacji, polegał on na dokonywaniu wielokrotnych transakcji kupna i sprzedaży dotyczących tego samego, realnie istniejącego towaru dla którego zastosowanie miało odwrotne obciążenie, między dwoma kontrahentami, co zapewniało zwroty podatku obu zaangażowanym podmiotom. Transakcje te były odpowiednio dokumentowane i od tej strony stwarzały wrażenie poprawnych, dlatego trudno było je wykryć, gdyż przesyłane do urzędu deklaracje nie budziły wątpliwości [Modzelewski 2019].

Nie wszystkie opinie na temat odwróconego obciążenia są negatywne. W opinii Ministerstwa Finansów był on skuteczny i efektywny, skutkujący ograniczeniem liczby oszustw w branżach wrażliwych na wyłudzenia, takich jak obrót metalami czy elektroniką [Modzelewski 2019].

4.2. MECHANIZM SOLIDARNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI

Wprowadzenie w 2013 roku mechanizmu solidarnej odpowiedzialności było kolejną próbą ograniczenia działalności oszustów, w branżach szczególnie narażonych na wyłudzenia podatku VAT. Rozwiązanie to stanowiło uzupełnienie odwrotnego obciążenia i uregulowane zostało w art. 105a U.p.t.u.¹. Natomiast wykaz objętych nim towarów i usług stanowił załącznik nr 15 do tej ustawy. Jeśli dla towarów i usług tzw. wrażliwych, nie było możliwe rozliczenie na zasadzie odwrotnego obciążenia, miała zastosowanie solidarna odpowiedzialność. Celem tego mechanizmu było zniechęcenie podmiotów do zawierania transakcji niosących zwiększone ryzyko udziału w oszustwie podatkowym, jak również zabezpieczenie wpływu do budżetu państwa z tytułu podatku VAT od takiej transakcji [Pauch 2017, s. 221]. Natomiast jej mechanizm działania jest następujący, nabywca towaru lub usługi objęty jest odpowiedzialnością za powstały przy tej transakcji należny podatek VAT solidarnie ze sprzedawcą [Beldzikowski 2018, s. 115]. Zgodnie z art. 117b Ordynacji podatkowej² odpowiada on w tej kwestii całym swoim majątkiem. W przypadku nieuregulowania takiej należności podatkowej przez podmiot dokonujący dostawy towaru czy usługi, organ podatkowy ma prawo wymagać jej zapłaty od nabywcy. Mechanizm ten, dotyczy każdego podmiotu objętego odpowiedzialnością solidarną w łańcuchu dostaw, który w trakcie realizacji transakcji miał wiedzę lub uzasadnione przypuszczenie, że podatek od tej dostawy w całości lub części nie zostanie uregulowany. Zapis w ustawie wskazuje jako podejrzane i wymagające szczególnej czujności sytuacje, w których warunki lub okoliczności dokonania czynności odbiegają od standardowych, np. cena oferowanego towaru jest niższa od rynkowej bez uzasadnionych podstaw ekonomicznych jej obniżenia³.

¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2013 r., poz. 1027.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa, Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123, 2320, z 2021 r. poz. 72, 694, 802, 1005.

³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2021 r. poz. 685, 694, 802

Uniknięcie solidarnej odpowiedzialności było możliwe, na początku taki przywilej dawało złożenie w urzędzie skarbowym zabezpieczenia, w postaci kaucji gwarancyjnej, z której mogła być pokryta ewentualna zaległość w podatku VAT. Od listopada 2019 roku kaucja gwarancyjna została zastąpiona przez mechanizm podzielonej płatności i to on obecnie daje możliwość zwolnienia podatnika z solidarnej odpowiedzialności. Kaucja gwarancyjna wbrew oczekiwaniom, stała się narzędziem wykorzystywanym przez oszustów podatkowych do budowania wizerunku zaufanego podmiotu, gdyż dzięki jej uiszczeniu, widnieli oni na wykazie udostępnianym przez Ministerstwo Finansów. Wysokość kaucji dla przestępców wyłudających podatek VAT nie była wygórowana, szczególnie w porównaniu z przewidywanymi zyskami z tego procederu [Beldzikowski 2018, s. 117]. Nie tylko kaucja gwarancyjna była słabą stroną mechanizmu solidarnej odpowiedzialności, negatywne skutki przyniosła niejednokrotnie konieczność udowadniania przed organami podatkowymi prowadzącymi postępowanie, że wykonano wszelkie niezbędne czynności w celu rzetelnego zweryfikowania kontrahentów. Niestety część podmiotów, w trakcie postępowania traciło płynność finansową, czego skutkiem było bankructwo danego podmiotu, a dla budżetu państwa utrata przyszłych wpływów np. podatkowych od niego. Instytucje państwowe traciły w ten sposób zaufanie podatników.

4.3. JEDNOLITY PLIK KONTROLNY (JPK) ORAZ KASY FISKALNE ONLINE

Jednolity plik kontrolny (JPK) to zbiór poszczególnych danych księgowych, ksiąg oraz dowodów księgowych danego podmiotu, które obligatoryjnie bądź na żądanie przesyłane są drogą elektroniczną do Ministerstwa Finansów. To rozwiązanie systemowe, zostało wprowadzone na mocy art. 193a ustawy Ordynacja podatkowa⁴. Gromadzone dane podzielone są na 7 grup, co daje 7 możliwych raportów do wygenerowania. Należą do nich ewidencja zakupu i sprzedaży VAT (początkowo JPK_VAT, obecnie JPK_V7), faktury VAT (JPK_FA), księgi rachunkowe (JPK_KR), podatkowe księgi przychodów i rozchodów (JPK_PKPIR), dane z wyciągów bankowych (JPK_WB), danych z magazynów (JPK_MAG), ewidencji przychodów (JPK_EWP)⁵.

Pod kątem luki podatkowej VAT najistotniejszy był JPK_VAT, wprowadzony został w celu wsparcia kontroli w zakresie podatku VAT, jednak dość szybko stał się codziennością każdego podatnika. Wprowadzenie jednolitego pliku kontrolnego oceniane jest przez organy państwowe jako zmiana korzystna i pozytywnie wpływająca na uszczelnianie luki podatkowej, umożliwia on szybkie i sprawne przeprowadzanie kontroli krzyżowych, wykrywających między innymi brakujące faktury VAT u jednego z podmiotów transakcji. Natomiast w ujęciu ogólnym

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123, 2320, z 2021 r. poz. 72, 694, 802, 1005.

⁵ Raport Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, Global Compact Network Poland, s. 27.

system JPK umożliwia „precyzyjne wytypowanie podmiotów do kontroli oraz śledzenia rzeczywistych przepływów podatkowych”⁶. Jako jego wadę do niedawna wskazać można było ograniczenie skuteczności do transakcji zawieranych między przedsiębiorcami, gdyż swym działaniem nie obejmował on sprzedaży z wykorzystaniem kas fiskalnych, czyli sprzedaży detalicznej. Uległo to jednak zmianie, od stycznia 2020 roku stopniowo wprowadzane są kasy online, które dzięki stałemu połączeniu do sieci internetowej na bieżąco przesyłają dane dotyczące płatności do Centralnego Repozytorium Kas, zarządzanego przez szefa Krajowej Administracji Skarbowej [Beldzikowski 2018, s. 122].

4.4. MECHANIZM PODZIELONEJ PŁATNOŚCI (SPLIT PAYMENT)

Mechanizm podzielonej płatności jako narzędzie do zwalczania wyłudzeń podatku VAT i co za tym idzie ograniczania luki podatkowej w tym zakresie, zajął miejsce mechanizmu odwróconego obciążenia, który był mało skutecznym rozwiązaniem. Split payment został unormowany w art. 108a U.p.t.u.⁷ i obowiązuje od lipca 2018 r., wówczas był on dobrowolną formą rozliczania transakcji, natomiast od listopada 2019 r. stał się obowiązkowy dla wszystkich podatników VAT czynnych oraz zwolnionych, dokonujących zakupu towarów lub usług zawartych w załączniku nr 15 do ustawy o podatku VAT, na kwotę przekraczającą 15 000 zł brutto lub jej równoważność w obcej walucie. Mechanizm ten polega na tym, że dokonywana przez nabywcę płatność za wspomniany towar lub usługę, ulega rozdzieleniu na dwie części, jedną stanowi kwota netto przekazywana na rachunek sprzedawcy, natomiast drugą jest kwota należnego podatku VAT z tytułu tej transakcji, która wpływa na osobne konto bankowe sprzedawcy, służące wyłącznie do rozliczeń VAT. Dla przedsiębiorców rozwiązanie to może być o tyle kłopotliwe, że nie mogą oni dowolnie dysponować środkami z konta VAT, gdyż pozostają one zamrożone do momentu zaistnienia ściśle określonych okoliczności, umożliwiających ich wykorzystanie. Do okoliczności tych zalicza się uregulowanie zobowiązania z tytułu podatku VAT względem urzędu skarbowego czy zapłata podatku VAT kontrahentom w ramach split payment, środki te mogą również zostać przeznaczone na pokrycie zaległości podatkowych niezwiązanych z VAT. Natomiast wykorzystanie ich w każdy inny sposób wymaga uzyskania zgody naczelnika urzędu skarbowego, udzielonej na złożony przez podatnika, odpowiednio uzasadniony wniosek. Na mocy wydanego przez naczelnika postanowienia środki zgromadzone na koncie VAT mogą zostać przekazane na wskazane konto bankowe [Kopyściańska 2017, s. 56]. Pod kątem zapobiegania oszustwom mechanizm podzielonej płatności oceniany jest przez organy skarbowe bardzo dobrze, z zasady uniemożliwia je już na etapie dokonywania płatności za towar lub usługę. Nie został on jednak pozytywnie przyjęty przez przedsiębiorców,

⁶ Tamże, s. 28.

⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2021 r. poz. 685, 694, 802.

w początkowym okresie jego obowiązywania, gdy rozliczenia na zasadzie split payment były jeszcze dobrowolne, zdecydowana większość podmiotów była przeciwna jego zastosowaniu. Odstraszała przedsiębiorców kwestia zablokowania części środków z dokonanych transakcji, obawiali się oni pogorszenia płynności finansowej, szczególnie, że czas oczekiwania na ich uwolnienie wynosił 60 dni. Późniejsze skrócenie tego okresu do 25 dni, jako zachęty do stosowania tego rozwiązania nie zmieniło nastawienia objętych nim podmiotów. W ich ocenie mechanizm podzielonej płatności znacznie utrudniał prowadzenie działalności⁸, pojawił się jeszcze jej dodatkowy negatywny wydzźwięk, zauważył to W. Modzelewski, który wskazał dość istotną wadę tej formy rozliczeń. Twórcy tego rozwiązania określili, że split payment należy stosować zawsze wtedy, gdy dana transakcja w ocenie nabywcy wydaje się ryzykowna i może skutkować jego uczestnictwem w oszustwie. Założenie to wydaje się być racjonalne, jednak w opinii W. Modzelewskiego miało również drugie dno. Podmioty uczciwe, posiadające znaczne wpływy na rachunek VAT mogły być uznawane za potencjalnych oszustów i wytypowane do kontroli. Dodatkowo ucierpiałyby relacje między kontrahentami z tego tytułu.

4.5. SYSTEMY INFORMATYCZNE (STIR, SENT)

System teleinformatyczny izby rozliczeniowej (STIR) jest dopełnieniem mechanizmu podzielonej płatności oraz jednolitego pliku kontrolnego. Został on wprowadzony tzw. Ustawą STIR⁹, która dokonywała zmian w kilku ustawach, m.in. w Ordynacji podatkowej, Prawie bankowym, ustawie o VAT czy ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, obowiązuje ona od stycznia 2018 roku. STIR dostarcza informacji na temat rachunków i przepływów pieniężnych w systemie bankowym, dane te analizowane są pod kątem ewentualnych wyludzeń, ze szczególnym uwzględnieniem podatku VAT¹⁰. System odnajduje sztuczne transakcje, które przybierają postać strumieni pieniężnych przemieszczanych między rozproszonymi rachunkami bankowymi, w przypadku wykrycia tego rodzaju nieprawidłowości blokowane są środki na wskazanych rachunkach na okres do 72 godzin, przy czym podatnik o zaistniałej sytuacji nie jest informowany. Wspomniana blokada może w uzasadnionych przypadkach zostać przedłużona na okres nie przekraczający 3 miesięcy, o tym fakcie Szef KAS informuje pisemnie podatnika, w stosunku do którego zostaje wszczęta procedura kontrolna.

System teleinformatyczny izby rozliczeniowej jest oceniany jako wysoko skuteczny, szczególnie w połączeniu z jednolitym plikiem kontrolnym tworzy

⁸ Raport Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, Global Compact Network Poland, s. 44–45.

⁹ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych, Dz. U., poz. 2491.

¹⁰ NIK Informacja o wynikach kontroli, *Przeciwdziałanie wyludzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF, s. 5.

zaawansowane narzędzie do wykrywania wyludzeń skarbowych i co bardzo istotne, nie angażuje podatników w swoje działania, dzięki czemu nie utrudnia im prowadzenia działalności¹¹.

Natomiast system monitorowania drogowego przewozu towarów (SENT), jest ściśle związany z tzw. Pakietem Przewozowym czyli ustawą o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów¹². Pakiet ten obejmuje m.in. przewóz paliw, skażonego alkoholu etylowego, odmrażaczy, rozpuszczalników, suszu tytoniowego czy produktów leczniczych. Zamiar przetransportowania wymienionych towarów musi być obowiązkowo poprzedzony zgłoszeniem poprzez system SENT, a w przypadku produktów leczniczych dodatkowo do Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Niedopełnienie obowiązków w tym zakresie, skutkuje nałożeniem surowej kary finansowej na przewoźnika. Karą pieniężną może zostać obciążony również kierowca jeśli np. nie dokona aktywacji lokalizatora.

4.6. POZOSTAŁE METODY USZCZELNIAJĄCE

Próba ograniczenia luki podatkowej VAT wymusza na organach państwowych wdrażanie coraz nowszych, lepszych i bardziej dopracowanych metod i systemów. W celu uzyskania większej skuteczności konieczne jest działanie wielopłaszczyznowe. Niekiedy wymaga ono wprowadzenia radykalnych zmian. Sytuacja taka miała miejsce w 2017 roku, gdy dokonano gruntownej reorganizacji struktury administracji skarbowej, na skutek czego „z połączenia administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej”¹³ powstała Krajowa Administracja Skarbowa, została ona powołana na mocy ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴. Zmiany tej dokonano w celu uzyskania większej skuteczności w walce z oszustwami podatkowymi poprzez usprawnienie przepływu informacji. W tym samym roku wszedł w życie również pakiet uszczelniający, który wprowadził kilka istotnych zmian, przywrócone zostały sankcje dla podatników dokonujących nierzetelnych rozliczeń w zakresie podatku VAT, w wysokości 30% kwoty o jaką został podatek uszczuplony, bądź zawyżony zwrot, natomiast w przypadku pustych faktur, sankcja ta stanowi 100% kwoty, na którą one opiewały, uniemożliwiono również rejestrację nieistniejącym podmiotom poprzez weryfikację zgłoszeń rejestracyjnych, zaostrzono też okoliczności powodujące usunięcie podatnika z rejestru, zrezygnowano z kwartalnych rozliczeń podatkowych, pozostawiając taką możliwość jedynie małym podatnikom. Z pakietem uszczelniającym pojawił się również zapis pociągający do solidarnej odpowiedzialności pełnomocnika rejestrującego podmiot jako czynnego podatnika VAT, obejmowała ona zaległości

¹¹ Raport Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, Global Compact Network Poland, s. 40–41.

¹² Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, Dz. U. 2017 poz. 708, ze zm.

¹³ Tamże s. 77.

¹⁴ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2021 r. poz. 422, 464, 694, 802, 815, 954, 1003, 1005.

z tytułu podatku VAT powstałe w ciągu pół roku od dnia rejestracji, a obowiązywała do kwoty 500 tys. zł [Beldzikowski 2018, s. 127–130].

Warto wspomnieć również o pakiecie paliwowym, wprowadzonym w 2016 roku, którego celem było uwolnienie branży paliwowej od procedury wyłudzeń VAT. Na jego mocy, ustalone zostały nowe zasady rozliczania podatku VAT z transakcji wewnątrzspółnotowego nabycia paliw. W przypadku tego rodzaju transakcji zapłaty podatku należało dokonać w ciągu 5 dni od przywiezienia paliwa do kraju. Obowiązkiem poboru i uiszczenia podatku obarczony został płatnik lub nabywca, dokonujący zakupu na własną rzecz bez udziału pośrednika. Nabywca ten musiał jednocześnie posiadać siedzibę w Polsce, dla podmiotów zagranicznych pojawił się wymóg posiadania statusu zarejestrowanego podatnika VAT oraz wykonywania działalności poprzez oddział. Natomiast działalność usługowa świadczona przez zarejestrowanych odbiorców czy składy podatkowe została zawężona do podmiotów objętych obowiązkiem koncesyjnym.

5. PODSUMOWANIE

Luka podatkowa VAT jest zjawiskiem występującym we wszystkich krajach Unii Europejskiej, również w Polsce. Jej poziom zależy od wielu czynników, między innymi mają na nią wpływ nadużycia i oszustwa podatkowe. Działania organów podatkowych zmierzające do zmniejszenia luki skupiają się głównie na tych elementach. W artykule przybliżono niektóre działania mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego.

Niestety do końca 2015 roku nie zostały wprowadzone skuteczne rozwiązania, które w istotny sposób wpływałyby na poprawę ściągłości podatku VAT. Począwszy od roku 2016 wartość luki VAT sukcesywnie obniżała się, następowało to w dużo szybszym tempie niż w latach 2014–2015. W okresie tym wdrożono wiele nowych rozwiązań, głównie były to systemy opierające się na technologii informatycznej, które zintegrowały i przyspieszyły zgromadzenie i wymianę danych między podatnikami, a organami skarbowymi.

Poprawienie ściągłości podatków, wymagało zwiększenia efektywności organów skarbowych, w tym celu przeprowadzono ich restrukturyzację, połączono trzy odrębne organy (administrację podatkową, kontrolę skarbową oraz Służbę Celną) tworząc Krajową Administrację Skarbową, dzięki temu wyeliminowano barierę przepływu informacji między tymi komórkami. Jednak największy wpływ na poprawę ściągłości podatku VAT i ograniczenie jego wyłudzeń miało wdrożenie rozwiązań wykorzystujących technologie informacyjne. Umożliwiło to organom skarbowym szybkie gromadzenie i analizowanie danych, przeprowadzanie sprawnych kontroli, w tym bardzo skutecznych kontroli krzyżowych. Luka VAT w tym okresie zmalała z 20,4% do 9,9%. Poprawa była zatem bardzo duża. Należy zwrócić uwagę na fakt, że wzrostowi poziomu podatku VAT w latach 2016–2018 sprzyjały również korzystne warunki makroekonomiczne, panujące we wskazanym czasie [Beldzikowski 2018, s. 37, 61].

BIBLIOGRAFIA

- Beldzikowski M. (2018), „*Uszczelnianie systemu VAT*” – próba oceny skuteczności podjętego wysiłku legislacyjnego i organizacyjnego, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” nr 3.
- Kopyściańska K. (2017), *Kontrowersje wokół tzw. uszczelniania systemu podatkowego w kontekście ostatnich zmian odnoszących się do podatku od towarów i usług*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” nr 3
- Kuraś Z. (2009), *Harmonizacja systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Gdańskie” t. VI
- Modzelewski W. (2019), *Niekonwencjonalne metody ucieczki od opodatkowania podatkiem od towarów i usług oraz wyludzenia zwrotów tego podatku (lata 2007–2018)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” nr 7.
- Pauch D. (2017), *Wybrane instrumenty ograniczania oszustw podatkowych w podatku VAT*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 4 (88), cz. 2.
- Szczypińska A., (2018), *Luka VAT w UE*, “MF Working Paper Series” No 28.
- Szlęzak-Matusiewicz J. (2015), *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 76, t. 1, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864.
- Szymańska A. (2017), *Dochody podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne” 5(672).
- Urban M. (2020), *Wpływy z podatku od towarów i usług w kontekście ustawy o VAT*, „Akademia Zarządzania 4(4)/2020.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, 1423, 2122, 2123, 2320, z 2021 r. poz. 72, 694, 802, 1005.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2021 r. poz. 685, 694, 802.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2013 r. poz. 1027.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2021 r. poz. 422, 464, 694, 802, 815, 954, 1003, 1005.
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyludzeń skarbowych, Dz. U., poz. 2491.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, Dz. U. 2017 poz. 708, ze zm.

Inne źródła

- NIK Informacja o wynikach kontroli, Nadzór Ministra Finansów nad poborem podatku od towarów i usług, Nr ewid. 80/2019/P/18/011/KBF.
- NIK Informacja o wynikach kontroli, *Przeciwdziałanie wyludzeniom podatku VAT*, Nr ewid. 23/2018/P/17/013/KBF.
- NIK Informacja o wynikach kontroli, Centralizacja podatku VAT w jednostkach samorządu terytorialnego, Nr ewid. 17/2020/P/19/109/LWR.

- Sprawozdanie komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Ósme sprawozdanie na podstawie art. 12 rozporządzenia (EWG, Euratom) nr 1553/89 o poborze podatku od wartości dodanej i procedurach kontrolnych, Bruksela 2017.
- Raport Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, *Przeciwdziałanie Szarej Strefie w Polsce 2018/19*, Global Compact Network Poland.

METHODS OF SEALING THE VAT IN POLAND

Summary: The aim of the article is to present the tax gap using the example of VAT, to discuss the more important methods that reduce it and to assess their effectiveness in sealing VAT. The research shows that the VAT gap in the years 2012–2018 decreased from 20.4% to 9.9%. Starting from 2016, the VAT gap gradually decreased, it was much faster than in the years 2014–2015. During this period, many new solutions were implemented, mainly systems based on information technology, which integrated and accelerated the collection and exchange of data between taxpayers and tax authorities. The significant increase in the collection of VAT was the result of the establishment of the National Revenue Administration, which had a decisive impact on the improvement of the efficiency of the activities of the tax authorities.

Key words: VAT, VAT gap, methods of sealing the VAT gap.

Joanna Chrześcijańska
Abolwentka kierunku Finanse i Rachunkowość
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy