



New  
Direction

**VAT**

# **LUKA PODATKOWA W PODATKU VAT**

**FORMY SKUTECZNEGO PRZECIWDZIAŁANIA**

**WERONIKA DUMIN**

# New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



### Weronika Dumin

Studentka studiów magisterskich w Szkole Głównej Handlowej na kierunku Finanse i rachunkowość. W ramach pracy zawodowej podejmuje działania w zakresie analiz strategicznych oraz korporacyjnych. Wieloletnia działaczka na rzecz organizacji pozarządowych, m.in. Niezależnego Zrzeszenia Studentów (zarówno na poziomie uczelnianym, jak i krajowym) oraz Fundacji Instytut im. Kazimierza Promyka.

	WSTĘP	7
1	LUKA PODATKOWA DO 2015 ROKU	9
2	DZIAŁANIA POLSKI W KIERUNKU ZMNIEJSZENIA LUKI VAT	13
	LEGISLACJA	14
	DOTYCHCZASOWE NARZĘDZIA	14
	KWESTIA SANKCJI	14
	NOWE INICJATYWY LEGISLACYJNE	15
	ADMINISTRACJA	17
	KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA	17
	ROZLICZENIA ORAZ DOKUMENTACJA VAT	17
	ANALIZY KAS	17
	WSPÓŁPRACA KAS Z PRZEDSIĘBIORCAMI	18
	WSPÓŁPRACA BIZNESOWA	20
	KONKURS MINFINTECH	20
	SYSTEM TELEINFORMATYCZNY IZBY ROZLICZENIOWEJ (STIR)	20
3	EFEKTY DZIAŁAŃ	21
	WNIOSKI I REKOMENDACJE	27
	BIBLIOGRAFIA	28

## WSTĘP

Podatek VAT (ang. *value-added tax*), inaczej podatek od towarów i usług, jest polskim odpowiednikiem podatku od wartości dodanej, który jest regulowany przez dyrektywę 2006/112/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Podatek ten w Polsce został wprowadzony ustawą z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług.

Podatek VAT jest największym źródłem dochodów budżetu państwa. Wielkość, a jednocześnie stabilność wpływów z podatku od towarów i usług znacząco oddziałuje na stan finansów kraju oraz stan środków przeznaczanych na usługi publiczne, umożliwiając państwu wykonywanie jego funkcji.

Luka podatkowa (*tax gap*) – różnica między teoretycznymi a faktycznymi wpływami z tytułu podatku VAT – definiowana jest poprzez dwie zależności: *policy gap* oraz *compliance gap*. *Policy gap* określa różnicę między rzeczywistym dochodem

podatkowym a dochodem, który otrzymałoby Państwo w systemie podatkowym niezawierającym odstępstw od ogólnej zasady (tj. nieuwzględniającym obniżania stawki za poszczególne grupy towarów i usług). *Compliance gap*, natomiast przedstawia dysonans pomiędzy rzeczywistymi wpływami dochodu podatkowego, a „potencjalnymi dochodami przy założeniu pełnej realizacji przez płatników zobowiązań podatkowych wynikających z aktualnego systemu podatkowego”<sup>1</sup> (co miałyby miejsce, gdyby wszystkie osoby fizyczne i prawne złożyły deklarację we właściwy sposób).

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie skutecznych działań w kierunku zmniejszenia luki podatkowej, które z sukcesem wprowadzane w Polsce od 2015 roku. Zmiany legislacyjne, administracyjne oraz biznesowe mogą okazać się pomocne w instytucjach podatkowych państw, które borykają się z problemem zwiększającej się luki VAT do dziś.

<sup>1</sup> T. Mazur, D. Bach, A. Juźwik, I. Czechowicz, J. Bieńkowska, *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, Ministerstwo Finansów 2019, s. 4-6.

1

## LUKA PODATKOWA DO 2015 ROKU

Od 2008 roku następował znaczny wzrost luki VAT będący skutkiem rozwoju szarej strefy oraz wyłudzeń zwrotów podatku w transakcjach wewnątrzwspólnotowych<sup>2</sup>. Wraz z pogłębiającym się rozdzwieniem między potencjalnym a rzeczywistym dochodem podatkowym, państwo zmagало się z coraz większymi problemami realizacyjnymi jego podstawowych funkcji.

Poprzez tzw. schematy karuzelowe grupy przestępcze tworzyły pozorowany obrót towarowy, dokumentując go fałszywymi fakturami. Poprzez takie działania Skarb Państwa tracił miliardy euro, a uczciwi przedsiębiorcy mierzyli się z fikcyjnie dużymi konkurentami. Pojęcie karuzeli przybliżyli Tomasz Pabiański oraz Wojciech Śliż w „Przeglądzie Podatkowym” z 2007 roku:

„Wyrażenie »karuzela« nawiązuje do sposobu, w jakim sprzedawane towary krążą pomiędzy poszczególnymi podmiotami zaangażowanymi (świadomie bądź nie) w przestępczy łańcuch dostaw. W szczególności z karuzelą podatkową mamy do czynienia wtedy, gdy w wyniku wielu transakcji sprzedażowych produkty „wracają” do pierwszego ogniwa w łańcuchu”<sup>3</sup>.

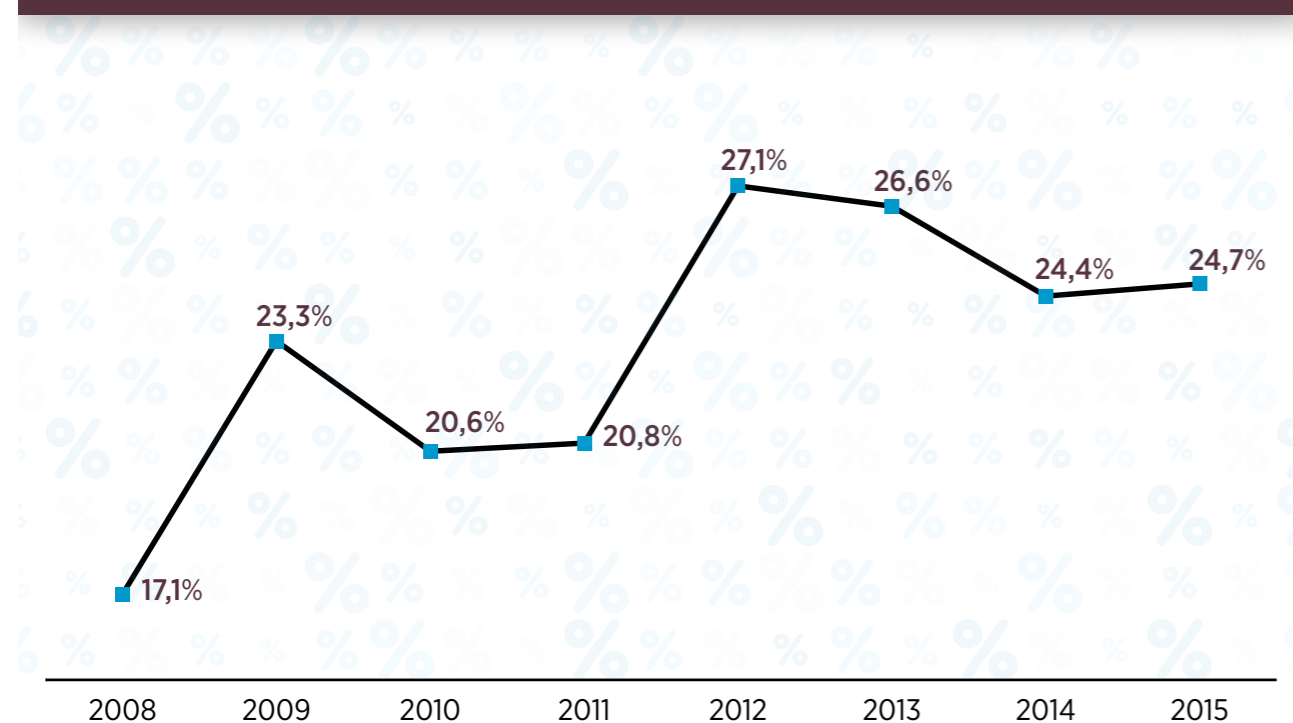
Eksperti Parlamentu Europejskiego z kolei zwrócili uwagę na problem finansowania z funduszy

pochodzących z oszustw podatkowych działań terrorystycznych. Z danych przedstawionych przez komisję TAX 3 wynika, że radykalne grupy bojowe mogły otrzymywać co roku 420 milionów euro z budżetów państw Unii Europejskiej.



<sup>2</sup> Z ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług: *Przez wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, rozumie się nabycie prawa do rozporządzania jak właściciel towarami, które w wyniku dokonanej dostawy są wysyłane lub transportowane na terytorium państwa członkowskiego inne niż terytorium państwa członkowskiego rozpoczęcia wysyłki lub transportu przez dokonującego dostawy, nabywcę towarów lub na ich rzecz.*

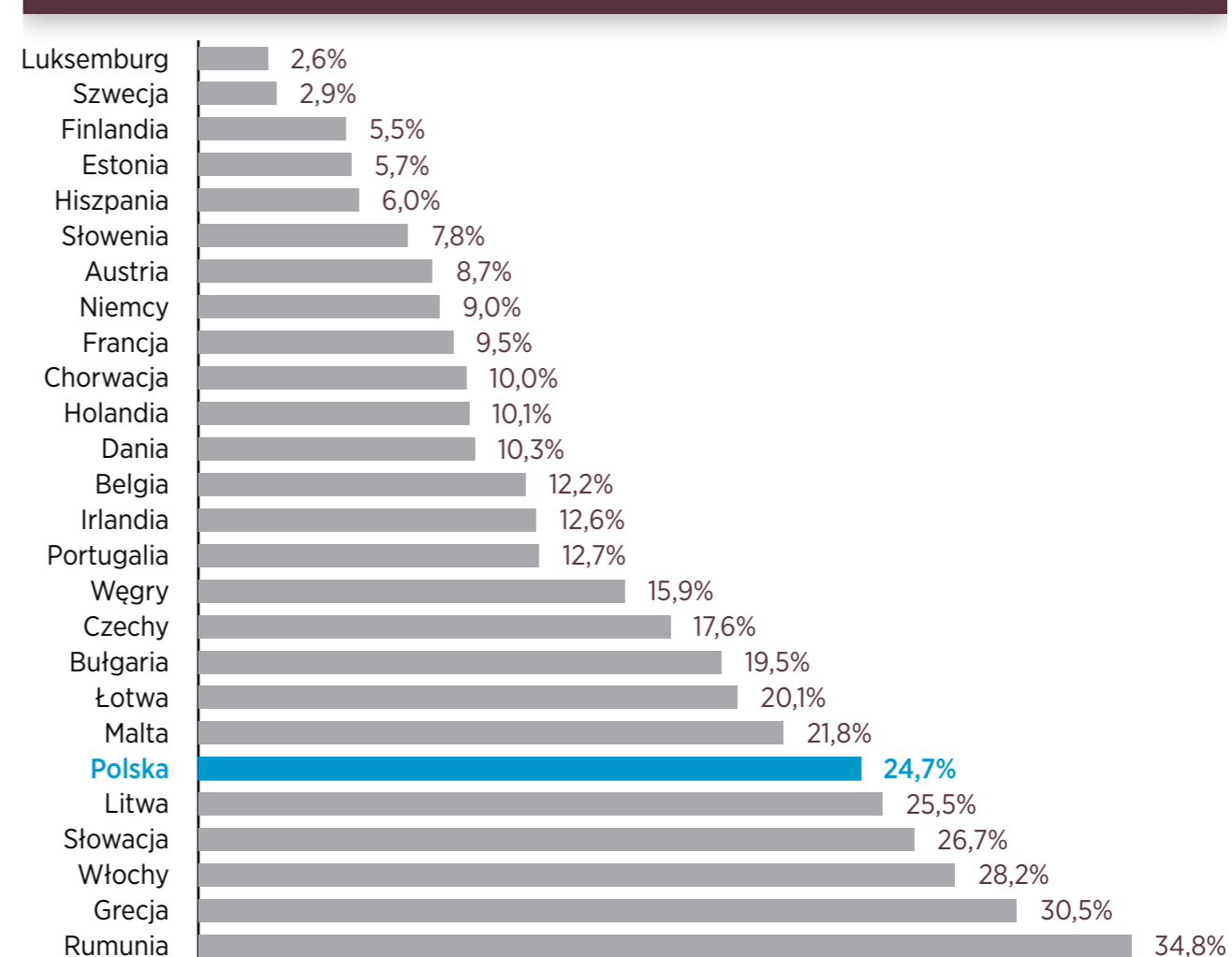
<sup>3</sup> T. Pabiański, W. Śliż, *Zorganizowane działania przestępcze wykorzystujące mechanizmy konstrukcyjne podatku VAT, cz. 1*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1, s. 20.

**WYKRES 1. LUKA VAT W POLSCE W LATACH 2008–2015 (W % VTTL)**

Źródło: Grzegorz Poniąkowski, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, Adam Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2020, s. 106.

Na powyższym wykresie widoczne jest pogłębianie się luki VAT w Polsce w latach 2008–2015 w procentach VTTL, gdzie VTTL to „potencjalne dochody z podatku VAT z tytułu obowiązujących przepisów (ang. *VAT total tax liability according to the law*)<sup>4</sup>”. Z 17,1%

w 2008 roku luka podatkowa w Polsce powiększyła się aż do 24,7% w 2015 roku. Był to znacznie przewyższający średnią europejską wynik. Natomiast w 2015 roku średnia wyniosła bowiem 12,8%, czyli niemal dwukrotnie mniej niż w Polsce.

**WYKRES 2. LUKA VAT W KRAJACH UE W 2015 ROKU (W % VTTL)**

Źródło: Grzegorz Poniąkowski, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, Adam Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2020, s. 106.

Wykres nr 2 przedstawia zestawienie wielkości luki VAT w wybranych krajach Unii Europejskiej. W 2015 roku Polska znajdowała się wówczas na szóstym miejscu od końca. Gorsze wyniki uzyskały jedynie

Litwa, Słowacja, Włochy, Grecja oraz Rumunia. Najmniejszą luką podatkową, spośród państw członkowskich UE, w zakresie VAT cieszył się Luksemburg – 2,6% VTTL.

## DZIAŁANIA POLSKI W KIERUNKU ZMNIEJSZENIA LUKI W PODATKU VAT

W związku z obserwowanym coraz intensywniej zwiększającym się problemem pogłębiania luki podatkowej, Polski rząd przedstawił program uszczelnienia systemu VAT na lata 2015–2018 opracowany w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W 2016 roku Ministerstwo Finansów postawiło sobie za cel ograniczenie luki do około 15% w ciągu następnych trzech lat. Cel ten udało się osiągnąć wcześniej.

Sukces związany z uszczelnianiem systemu VAT to efekt połączenia poprawy koniunktury polskiej gospodarki z pracami związanymi w głównej mierze ze zmianami legislacyjnymi, administracyjnymi oraz rozwinięciem współpracy z przedstawicielami świata biznesu. Wskazane działania powinny się analizować łącznie, ponieważ koordynacja zmian w administracji podatkowej wraz z poparciem ze strony prawnej oraz współpracą biznesową pozwoliła na znaczną redukcję luki podatkowej w podatku VAT w Polsce.

W kontekście sfery legislacyjnej wśród skutecznych działań znalazły się:

- Dotychczasowe narzędzia:
  - odwrócone obciążenie,
  - solidarna odpowiedzialność VAT.
- Kwestia sankcji:
  - odsetki od niezapłaconego podatku,
  - sankcja VAT,

-sankcja karno-skarbowa / sankcja karna,  
-konfiskata rozszerzona.

- Nowe inicjatywy legislacyjne:
  - pakiet paliwowy oraz pakiet energetyczny,
  - Jednolity Plik Kontrolny (JPK),
  - mechanizm podzielonej płatności (ang. *split payment*).

W zakresie działań administracyjnych wymienić należy:

- Krajową Administrację Skarbową.
- Rozliczenia oraz dokumentację VAT.
- Analizy KAS:
  - analizator JPK,
  - portale aukcyjne.
- Współpracę KAS z przedsiębiorcami poprzez:
  - Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów (COKP),
  - centralizację usług,
  - ostrzeżenia oraz objaśnienia na stronie Ministerstwa Finansów,
  - weryfikację kontrahentów,
  - kampanię „Bezpieczna transakcja”.

Współpraca z przedstawicielami biznesu zaowocowała wprowadzeniem:

- konkursu MinFinTech,
- Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR).

## Legislacja

### DOTYCHCZASOWE NARZĘDZIA

#### Odwrócone obciążenie

Mechanizm odwrotnego obciążenia (ang. *reverse charge*) to narzędzie polegające na przeniesieniu płatności podatku VAT określonego w katalogu towarów oraz usług z dostawcy na nabywcę. Dzięki tej regulacji zniwelowano podwójny obowiązek spłaty, eliminując tym samym obrót towaru schematem karuzelowym. Mechanizm jest skuteczny, ale krótkotrwały oraz o ograniczonym zasięgu. Nie wyklucza on także nadużyć w zakresie sprzedaży towaru w szarej strefie.

Samo wprowadzenie odwróconego obciążenia nie eliminuje wyłudzeń VAT. Rozszerzanie przez resort finansowy mechanizmu odwróconego obciążenia na kolejne kategorie towarów skutkowało przenoszeniem zainteresowania grup przestępczych na inne. W 2015 roku mechanizm objął zasięgiem część rynku sprzętu elektronicznego oraz telefony komórkowe. Zmniejszyła się wówczas liczba nieprawidłowości w rozliczaniu za określony regulacją sprzęt elektroniczny, jednocześnie zwiększając się w produktach nieobjętych nią, tj. dyskach twardych czy procesorach.

#### Solidarna odpowiedzialność VAT

Kolejnym mechanizmem stosowanym w państwach członkowskich Unii Europejskiej w celu eliminacji oszustw podatkowych jest regulacja w zakresie solidarnej odpowiedzialności (art. 205 dyrektywy 2006/112/WE). Regulacja zobowiązuje do uiszczenia podatku przez przedsiębiorcę w przypadku braku płatności VAT przez kontrahenta. Mechanizm, obejmujący branże najbardziej narażone na wyłudzenia, zmusza przedsiębiorców do rzetelniejszego sprawdzania potencjalnych partnerów biznesowych.

Sprzedający towar może jednak wpłacić kaucję gwarancyjną – wtedy regulacja dotycząca solidarnej odpowiedzialności zostaje wyłączona. Oszuści, którzy składają kaucję, uzyskują status zaufanego podmiotu. Zyski z wyłudzeń są często większe od wysokości kaucji, a tę można odzyskać, jeśli właściwe organy nie wszczęły postępowań kontrolnych lub podatkowych.

### KWESTIA SANKCJI

#### Odsetki od niezapłaconego podatku

Od stycznia 2016 roku obowiązywać zaczęły modyfikatory odsetek od niezapłaconego podatku. Modyfikatory różnią się:

- podatników, którzy zauważywszy błąd dokonali korekty w ciągu 6 miesięcy od złożenia deklaracji oraz zapłacili zaległy podatek w terminie 7 dni – wtedy wysokość odsetek jest zmniejszona o 50% stawki podstawowej odsetek za zwłokę,
- podatników, których nieprawidłowości administracja skarbową udowodniła w wyniku działań kontrolnych – wysokość odsetek w tym wypadku wynosi 150% stawki podstawowej odsetek za zwłokę.

#### Sankcja VAT

W styczniu 2017 roku ponownie wprowadzono możliwość nałożenia na podatnika tzw. sankcji VAT. Urząd Skarbowy, odkrywając zaniżenie podatku lub zawyżenie kwoty zwrotu, ma prawo nałożyć na podatnika karę w wysokości 30% brakującej kwoty. 100% niezapłaconej kwoty podatek musi zapłacić, gdy deklarowana kwota wynika z dokumentu księgowego wystawionego przez nieistniejący podmiot lub ewidencjującego nieistniejące transakcje, ewentualnie nieprawidłowe kwoty.

#### Sankcja karno-skarbowa / sankcja karna

Podrabianie, przerabianie czy wystawianie fałszywych faktur naraża państwo na straty setek milionów złotych rocznie. Dlatego zaostrzono sankcje z tytułu wystawiania lub posługiwania się sfałszowanymi dokumentami księgowymi, czyli uczestnictwo w karuzelach VAT. Przestępstwa szczególnie zagrażające państwu, tj. fałszowanie faktur, w kodeksie karnym zagrożone są karą nawet 25 lat pozbawienia wolności (tak wysoka kara dotyczy wyłudzeń od 10 mln zł).

#### Konfiskata rozszerzona

Konfiskata rozszerzona, ułatwiająca zabezpieczenie majątku wywodzącego się z wyłudzeń VAT, została wprowadzona w kwietniu 2017 roku. Osoba, która w wyniku oszustw podatkowych została skazana na karę ponad pięć lat pozbawienia wolności, ma obowiązek udowodnienia legalności nabytego majątku w ostatnich pięciu latach. Narzędzie umożliwia również zajęcie majątku osób trzecich, którym skazany przekazał mienie nieodpłatnie bądź za kwotę niższą od jego wartości rynkowej.

### NOWE INICJATYWY LEGISLACYJNE

#### Pakiet paliwowy oraz pakiet energetyczny

Do wprowadzenia pakietu paliwowego oraz pakietu energetycznego (druga połowa 2016 roku) uszczuplenia podatkowe, powstające poprzez wykorzystywanie tzw. znikającego podmiotu czy transakcji karuzelowych, były coraz większym problemem państwa. W marcu 2017 roku powołano Krajową Administrację Skarbową – instytucję, która miała koncentrować się na branżach, w których najczęściej dochodzi do wyłudzeń (przede wszystkim handlu paliwami).

Na mocy pakietu paliwowego handlem paliwami na terenie Polski mogą zajmować się jedynie podmioty zarejestrowane w kraju. Ponadto nabywcy muszą wnieść opłatę z tytułu podatku VAT w ciągu 5 dni od daty sprowadzenia paliwa do Polski. Komplementarnie:

„Regulację uzupełnił tzw. Pakiet przewozowy z kwietnia 2017, nakazujący cyfrową rejestrację przewozu »wrażliwych« towarów, m.in. paliwa, alkoholu i suszu tytoniowego. Jego efektem jest SENT – system monitorowania drogowego przewozu towarów, który pozwolił skarbowcom na żywo obserwować transport paliw na terytorium Polski. Program uzupełniony zostanie również o geolokalizację przewozów przy zastosowaniu instalowanych na ciężarówkach urządzeń GPS.”<sup>5</sup>

#### Jednolity Plik Kontrolny (JPK)

Comiesięcznie raportowanie za pomocą Jednolitego Pliku Kontrolnego, ewidencjującego zakupy i sprzedaż VAT, stało się obowiązkiem:

- od 1 lipca 2016 roku dla dużych przedsiębiorców (prowadzących ewidencję za pomocą programów komputerowych),
- od 1 stycznia 2017 roku dla małych i średnich przedsiębiorców (prowadzących ewidencję za pomocą programów komputerowych),
- od 1 stycznia 2018 roku dla wszystkich czynnych podatników VAT.

JPK, dzięki ujednoczeniu układowi oraz formatowi (schemat XML), stał się narzędziem ułatwiającym zaawansowaną analizę danych. Uporządkowane dane umożliwiają weryfikację deklaracji pod kątem prawidłowości, a tym samym przyspieszają proces zwracania nadpłat. W przypadku wykrycia nieprawidłowości podatek dostaje wiadomość (SMS lub e-mail) o konieczności wykonania korekty (bez ponoszenia konsekwencji).

#### Mechanizm podzielonej płatności (*split payment*)

Mechanizm podzielonej płatności został wprowadzony w Polsce 1 lipca 2018 roku. Dzieli on zapłatę za zakupioną usługę lub towar na kwotę netto, która trafia na zwykły rachunek sprzedawcy, oraz na podatek, który zostaje przelewany na subkonto VAT do tego rachunku. Korzystanie z mechanizmu jest dobrowolne, ale skutecznie ogranicza korzyści związane z transakcjami karuzelowymi. Stosowanie podzielonej płatności wiąże się z korzyściami na rzecz podatnika, m.in. nie podlega wówczas solidarnej odpowiedzialności, stawce sankcyjnej czy podwyższonym odsetkom za zwłokę w płatności. Dla sprzedawcy będzie się to wiązać np. z szybszym zwrotem podatku na subkonto VAT.

<sup>5</sup> J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018, s. 17.

## SCHEMAT 1. MECHANIZM PODZIELNEJ PŁATNOŚCI (MPP)



Źródło: Mechanizm podzielonej płatności, [na:] <https://finanse-arch.mf.gov.pl/web/wp/pp/bezpieczna-transakcja/mechanizm-podzielonej-płatności> [dostęp: 15.04.2021 r.]

## Administracja

## KRAJOWA ADMINISTRACJA SKARBOWA

Jednym z założeń Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju była modernizacja systemu podatkowego. Z tej przyczyny w marcu 2017 roku powołana do życia została Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), której misją jest „zapewnienie stabilnych i efektywnych finansów publicznych oraz wysokiej jakości świadczonych usług”<sup>6</sup>. Instytucja konsolidowała administrację podatkową, kontrolę skarbową oraz Służbę Celną.

Wśród priorytetowych działań podejmowanych przez KAS można wyszczególnić: poszukiwanie sposobów na uszczelnienie luki podatkowej przy niewzrastającej, a nawet mniejszej liczbie kontroli przedsiębiorców oraz zajmowanie mienia osób, które dopuściły się przestępstw podatkowych, docelowo wykorzystywanego na pokrycie ich zaległości podatkowych.

## ROZLICZENIA ORAZ DOKUMENTACJA VAT

W związku z pracami nad zmniejszeniem luki VAT zainicjowano zmiany w sposobie rozliczeń oraz dokumentacji VAT. Do takich działań można zaliczyć:

- Rozliczenia kwartalne — dokonywanie trzymiesięcznych rozliczeń VAT ograniczono tylko do małych przedsiębiorstw (sprzedaż w poprzednim roku do 1,2 mln euro). W pierwszym roku działalności podatnik ma obowiązek rozliczać się miesięcznie.
- Przyspieszone zwroty — ograniczenie podmiotów uprawnionych do zwrotów przyspieszonych nadpłat (z 60 na 25 dni) do podatników, którzy rozliczają się w polskich bankach oraz nie przekroczyli w poprzednim roku limitu deklarowanej nadwyżki podatku. W pierwszym roku działalności podatnik nie może starać się o przyspieszone zwroty.

- Deklaracja online — od 2017 roku firmy współpracujące z innymi krajami UE oraz obracającymi towarami, zidentyfikowanymi jako te najczęściej służące do wyłudzenia zwrotów podatkowych, a od 2018 roku wszyscy przedsiębiorcy mają obowiązek składania deklaracji drogą elektroniczną.

## ANALIZY KAS

## Analizator JPK

W czerwcu 2016 roku Ministerstwo Finansów utworzyło spółkę Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o. Spółka przy współpracy z centrum analitycznym KAS miała wypracować rozwiązania informatyczne ułatwiające analizy napływających dokumentacji. W ten sposób powstał Analizator JPK, który pomógł identyfikować fikcyjny obrót (dzięki zbieraniu danych z rejestru podatników, deklaracji podatkowych oraz JPK).

Raporty ze zidentyfikowanymi błędami są przysyłane do Urzędu Skarbowego potencjalnego przestępcy. Przedsiębiorca otrzymuje prośbę o korektę — jeśli jej nie dokona, prawdopodobnym jest organizacja kontroli działalności. Zaplanowane zostało ponadto „przesyłanie przedsiębiorcom powiadomień z ostrzeżeniem o niezetelności kontrahenta”<sup>7</sup>.

## Portale aukcyjne

Portale aukcyjne są pod stałym nadzorem administracji podatkowej w Polsce ze względu na pojawianie się na nich ofert w zakresie sprzedaży towarów, np. telefonów komórkowych czy tabletów, w cenie niższej niż rynkowa. Takie oszustwa mogą mieć dwojakie podłoże:

- sprzedaż „elektroniki pokaruzelowej” — przedsiębiorca oferujący urządzenia na portalach, które wcześniej były przedmiotem w transakcjach karuzelowych, pozbywa się ich przed zniknięciem z rynku (nie dotyczy towarów objętych procedurą odwrotnego obciążenia),

<sup>6</sup> Strategia KAS, [na:] <https://www.gov.pl/web/kas/strategia-kas> [dostęp: 15.04.2021 r.]

<sup>7</sup> J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT...*, dz. cyt., s. 23.

- wykorzystanie mechanizmu odwrotnego obciążenia — elektronika zostaje zakupiona przez nieuczciwego przedsiębiorcę w systemie odwrotnego obciążenia, a następnie sprzedana po niższej cenie niż ta oferowana przez uczciwego konkurenta; osiąga ją, wykorzystując w sposób nieuprawniony procedury VAT, jaką jest marża dla sprzedaży nowych towarów.

## WSPÓŁPRACA KAS Z PRZEDSIĘBIORCAMI

W ramach rozwoju mechanizmów mających na celu przeciwdziałanie oszustwom podatkowym KAS rozwinął współpracę z przedsiębiorcami. Eliminowanie przestępców podatkowych leży w interesie zarówno Skarbu Państwa, jak i uczciwych firm, którym oszustwa wypaczają konkurencję na rynku.

### Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów (COKP)

Departament Kluczowych Podmiotów Ministerstwa Finansów we współpracy z 20 wyspecjalizowanymi urzędami skarbowymi powołał Centrum Obsługi Kluczowych Podmiotów. Zadaniem programu było ujednoczenie obsługi dużych podatników oraz budowanie relacji pomiędzy organem podatkowym a znaczącymi podmiotami.

### Centralizacja usług

W ramach działań KAS oraz centralizacji usług uruchomiono Krajową Informację Skarbową (ogólnopolska infolinia) oraz wirtualne okienko, w którym przedsiębiorca może złożyć wniosek o indywidualną interpretację. Utworzenie KIS miało na celu eliminację sytuacji, w której różne instytucje wydają różne interpretacje dotyczące problemu podatnika.

### Ostrzeżenia oraz objaśnienia na stronie Ministerstwa Finansów

Kolejnym krokiem mającym na celu pogłębić relacji podatnik — administracja jest rozpoczęcie publikacji

na oficjalnej stronie Ministerstwa Finansów ostrzeżeń i objaśnień podatkowych:

„Ostrzeżenia informują podatników o możliwości wciągnięcia w karuzelę podatkową oraz o prawnych konsekwencjach działalności w szarej strefie. W 2017 r. dotyczyły m.in. nieprawidłowości w przewozie olejów smarowych, handlu paliwami i elektroniką oraz gier na automatach. Objaśnienia przedstawiają praktyczne aspekty stosowania prawa podatkowego wraz z podaniem przykładowych sytuacji. Ich tematem były m.in. zasady stosowania odwróconego obciążenia VAT w sektorze budowlanym.”<sup>8</sup>

### Weryfikacja kontrahentów

Celem uniknięcia rozpoczęcia współpracy z kontrahentami wyłudzającymi VAT, KAS udostępnił narzędzia, które pomagają sprawdzić potencjalnego partnera biznesowego, tj. czarną listę podatników VAT (zawierającą podmioty wykreślone lub którym odmówiono wpisu do rejestru) oraz katalog z pomocnymi informacjami dotyczącymi prawidłowej weryfikacji pt. *Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych*. Zmodernizowano oraz uwiarygodniono rejestr czynnych podatników VAT, który wcześniej nie zakładał sprawdzania nowych firm pod kątem możliwości prowadzenia deklarowanej działalności oraz zgodności danych. Rozpoczęto kompleksowe sprawdzanie wszystkich nowo zgłoszonych podmiotów, a także wcześniej wpisanych przedsiębiorców.

Od 2018 roku wprowadzono możliwość wnioskowania przez przedsiębiorcę do administracji skarbowej o udzielenie informacji dotyczącej potencjalnego kontrahenta, a konkretnie — uzyskania informacji czy podmiot płaci podatki oraz składa deklaracje w terminie. Od 1 września 2019 roku KAS udostępniła białą listę podatników VAT (wykaz informacji o podatnikach VAT), aby umożliwić przedsiębiorcom skuteczną weryfikację kontrahentów. Wykaz zastąpił dotychczasowe „listy podatników VAT: zarejestrowanych i niezarejestrowanych oraz

wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT”<sup>9</sup>. Biała lista udostępnia informacje dotyczące interesującego przedsiębiorcę podmiotu — czy obecnie jest czynnym podatnikiem VAT, czy odmówiono mu wpisania, skreślono lub przywrócono go do rejestru (wraz z podaniem podstawy prawnej decyzji). Dostępne dane umożliwiają także potwierdzenie numeru rachunku bankowego danego podmiotu.

### Kampania „Bezpieczna transakcja”

Skierowana do przedsiębiorców kampania edukacyjna pt. „Bezpieczna transakcja”, prowadzona przez MF oraz KAS, zapoczątkowana została pod koniec czerwca 2018 roku. Podejmowana w jej ramach problematyka dotyczy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, wyjaśnia schemat działań transakcji karuzelowych oraz przedstawia sposoby uchronienia podmiotu przed nieświadomą współpracą w ramach

tych mechanizmów. Pierwsza edycja przedstawiała właściwe działania w zakresie staranności w obrocie gospodarczym oraz przybliżała zagadnienie mechanizmu podzielonej płatności (MPP). We wrześniu 2019 roku zrealizowano drugą edycję kampanii skupiającą się na nowych narzędziach mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego (głównie na wykazie podatników VAT), a także zmianach w MPP. Intencją organizowanej kampanii było:

„wyjaśnienie mechanizmów wyłudzeń VAT, z wyszczególnieniem karuzel VAT-owskich oraz uświadomienie roli, jaką w procederze może pełnić uczciwy przedsiębiorca, zwrócenie uwagi przedsiębiorców na rolę dochowania należytej staranności (NS) w obrocie gospodarczym i MPP jako kluczowej przesłanki dochowania NS, informowanie o nowych narzędziach zmniejszających wyłudzenia VAT, takich jak MPP czy Wykaz podatników VAT.”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Biała lista podatników VAT – nowe narzędzie do sprawdzania kontrahentów, [na:] <https://www.biznes.gov.pl/pl/aktualnosci/biala-lista-podatnikow-vat-nowe-narzedzie-do-sprawdzania-kontrahentow#9> [dostęp: 16.04.2021 r.]

<sup>10</sup> Kampania Bezpieczna transakcja, [na:] <https://www.gov.pl/web/finanse/kkampania-bezpieczna-transakcja> [dostęp: 20.04.2021 r.]



<sup>8</sup> Tamże, s. 27.

## Współpraca biznesowa

### KONKURS MINFINTECH

W 2017 roku Ministerstwo Finansów zdecydowało się zorganizować konkurs MinFinTech. Celem zyskania nowych możliwości w zakresie zmniejszenia luki VAT zorganizowano maraton programistyczny (*hackathon*) dla programistów i analityków. Zwycięzcy konkursu opracowali program ułatwiający eliminację mafii VAT w Polsce. Powodzenie konkursu zainspirowało rząd do utworzenia programu GovTech Polska, w którego ramach nie tylko administracja skarbową, ale także pozostałe instytucje administracji publicznej, we współpracy z innowatorami, poszukują nowych rozwiązań dla pojawiających się problemów.

### SYSTEM TELEINFORMATYCZNY IZBY ROZLICZENIOWEJ (STIR)

System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej powstał dzięki współpracy KAS z sektorem bankowym. Od kwietnia 2018 roku przepisy STIR zaczęły obowiązywać w pełnym zakresie. System przetwarza dane otrzymywane automatycznie od banków i SKOK-ów oraz ustala wskaźnik ryzyka wykorzystania danej instytucji w celach wyłudzeniowych.

Przed uruchomieniem STIR przeprowadzono zmiany w zakresie limitu płatności gotówkowych oraz w ustawie hazardowej. W 2017 roku zmniejszono limit płatności w gotówce, który mógł mieć miejsce między przedsiębiorcami, z 15 000 euro do 15 000 złotych. Totalizator Sportowy, którego kontrolą zajmuje się państwo, otrzymał monopol w sferze rozpowszechniania automatów do gier oraz przeprowadzania gier hazardowych online. W związku ze zmianami w rynku gier hazardowych rozpoczęto kontrole, w wyniku których z 95% punktów wycofano automaty – „w ciągu miesiąca od wejścia w życie regulacji (kwiecień 2017 r.) spośród ponad 10 000 skontrolowanych kasyn, nielegalną działalność stwierdzono tylko w 450”<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT...*, dz. cyt., s. 30.



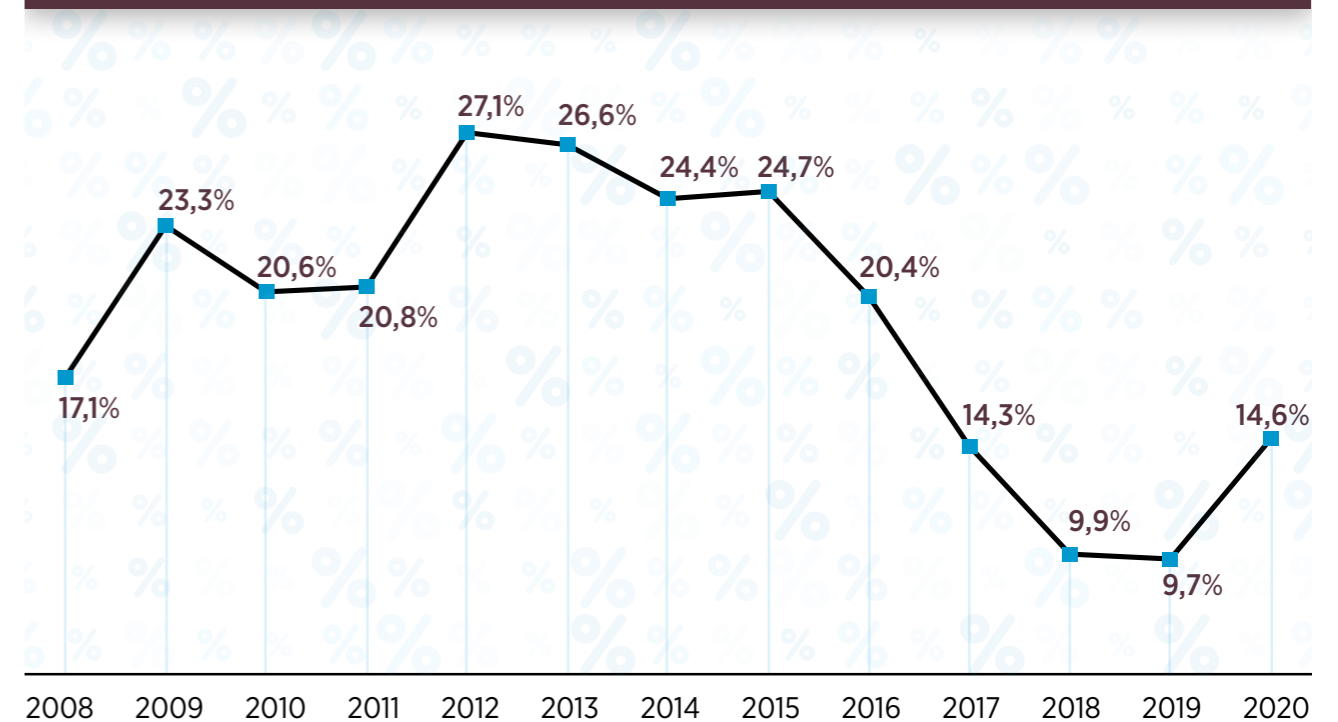
3

## EFEKTY DZIAŁAŃ

Dzięki intensywnym oraz dobrze przemyślanym działaniom Polska z szóstym najgorszym wynikiem w zakresie wielkości luki VAT w 2015 roku, w latach

2016–2019 coraz mocniej uszczelniała różnicę między właściwym a rzeczywistym dochodem z tytułu podatku od towarów i usług.

WYKRES 3. LUKA VAT W POLSCE W LATACH 2008–2020 (W % VTTL)



Źródło: Grzegorz Poniąkowski, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, Adam Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2020, s. 106.

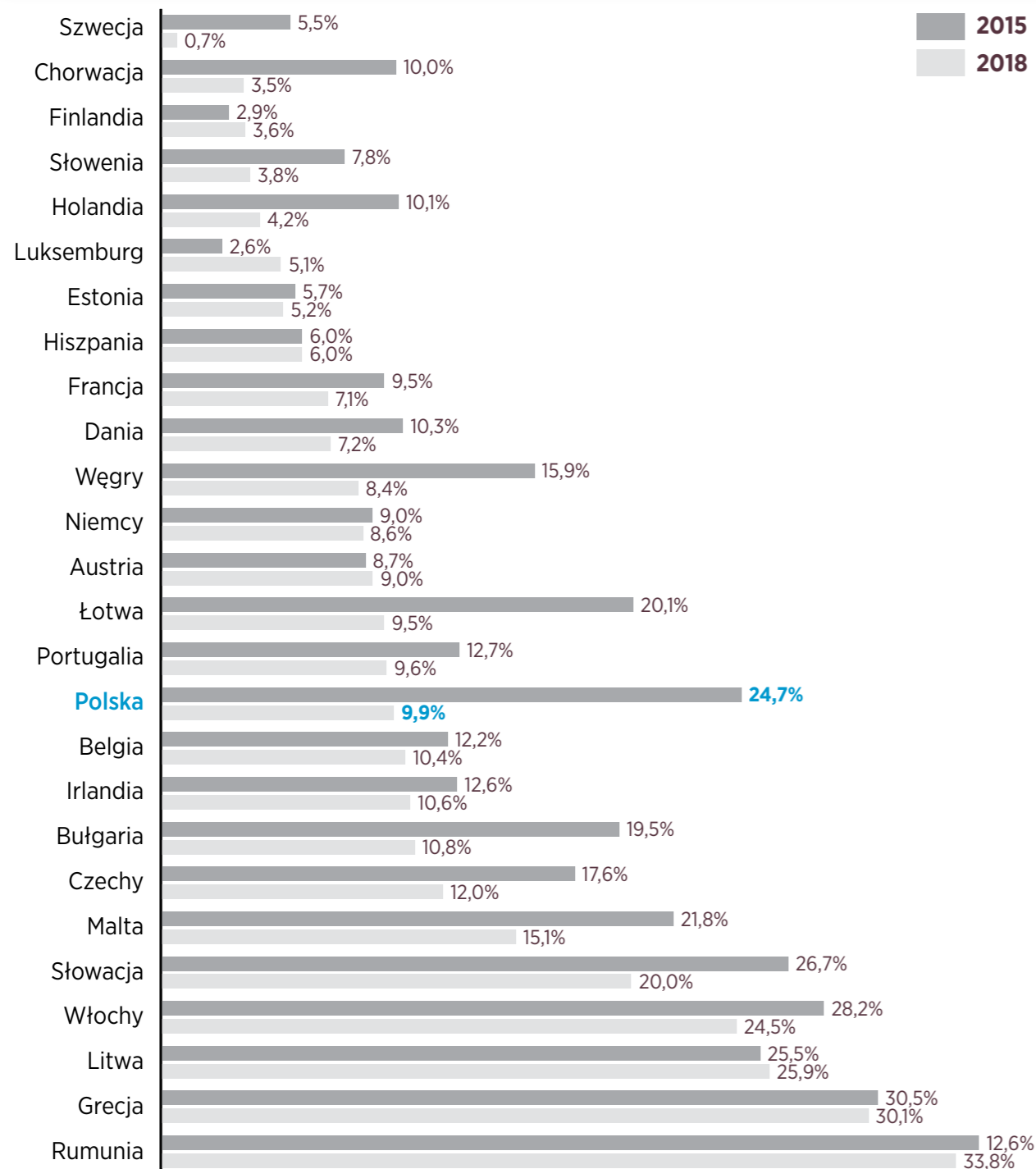
Wykres nr 3 przedstawia kształtowanie się luki VAT w Polsce aż do szacunkowych wyników 2020 roku. Od 2015 roku, wraz z wprowadzaniem zmian w systemie podatkowym mającym na celu uszczelnienie systemu VAT, luka zmniejszała się

do 9,9% w 2018 roku (przy założeniu, że w 2019 roku pozostanie na tym samym poziomie). W 2020 roku szacuje się wzrost luki podatkowej ze względu na pandemię COVID-19, która:

„nie tylko znacząco obniży wzrost gospodarczy państw UE (według szacunków Komisji Europejskiej, w Polsce w 2020 r. wzrost

gospodarczy będzie ujemny [...]), ale również negatywnie wpłynie na ściągalność VAT i całkowite przychody podatkowe.”<sup>12</sup>

**WYKRES 2. LUKA VAT W KRAJACH UE W 2015 ROKU (W % VTTL)**



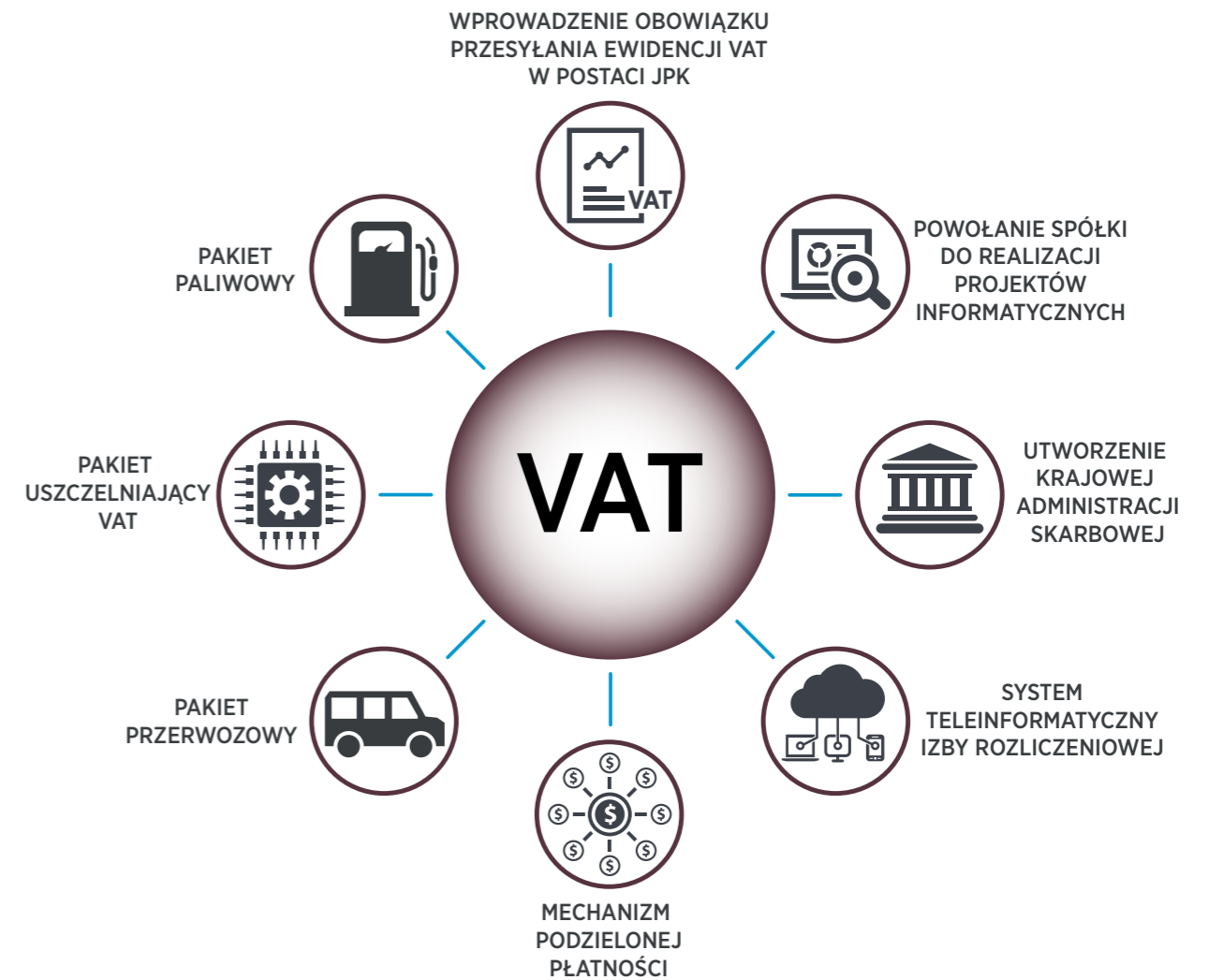
Źródło: Grzegorz Poniatowski, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, Adam Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2020, s. 106.

<sup>12</sup> Luka w VAT w Polsce może wzrosnąć do 14,5% w 2020 r., [na:] <https://www.case-research.eu/pl/luka-w-vat-w-polsce-moze-wzrosnac-do-145-w-2020-r-101486> [dostęp: 26.04.2021 r.]

Porównując zmiany w wielkości luki VAT między 2015 a 2018 rokiem w krajach Unii Europejskiej (wykres nr 4) można dostrzec, że Polska znacznie polepszyła swoje rezultaty w zakresie walki z przestępczością podatkową – nastąpiło przesunięcie w stronę średniego wyniku krajów UE.

Wspomniane w poprzednim rozdziale zmiany przyczyniły się do zmniejszenia luki podatkowej ogółem. Poniżej przedstawione zostaną efekty wprowadzenia poszczególnych inicjatyw w celu zmniejszania przestępczości podatkowej. Podsumowanie zmian systemowych ilustruje poniższa grafika:

**SCHEMAT 2. ZMIANY SYSTEMOWE SŁUŻĄCE PRZECIWDZIAŁANIU WYŁUDZENIOM PODATKU VAT**



Źródło: *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT, Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli 2018.

### Konfiskata rozszerzona

Dzięki wprowadzeniu przepisów dotyczących konfiskaty rozszerzonej już w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy prokuratorzy byli w stanie zabezpieczyć dobra, które wywodzą się z wyłudzeń VAT, na poziomie 400 milionów złotych.

### Branża paliwowa

Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego (POPIHN) udostępniła informacje, zgodnie z którymi legalne korzystanie z oleju napędowego od stycznia do września 2017 roku wzrosło o 16% względem 2016 roku. Pakiet paliwowy z udziałem pakietu energetycznego oraz przewozowego sprawił, że podmioty z branży paliwowej (które miały koncesję na obrót paliwami oraz były zobowiązane do składania Jednolitego Pliku Kontrolnego) za pierwsze sześć miesięcy 2017 roku wniosły podatek VAT o około 2,5 miliarda złotych większy niż w analogicznym zakresie czasowym 2016 roku.

### Konsolidacja instytucji podatkowych w Krajową Administrację Skarbową

Dzięki zjednoczeniu administracji podatkowej, kontroli skarbowej oraz Służby Celnej, nowo powstała Krajowa Administracja Skarbowa przeprowadziła mniejszą liczbę kontroli, były one jednak bardziej efektywne. Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie informuje, że w 2017 roku wykrywalność błędów podczas kontroli skarbowych wzrosła nawet do 83,3%.

Do jednych z najbardziej spektakularnych sukcesów KAS w zakresie zatrzymania próby wyłudzenia zwrotu podatku oraz ukrócenia działalności mafii karuzelowej VAT należą opisywane w 2018 roku w raporcie Polskiego Instytutu Ekonomicznego:

„W lutym 2017 r. udaremniono największą próbę wyłudzenia zwrotu VAT — przestępcy oczekiwali od Urzędu Skarbowego przelewu na prawie 318 mln zł. Karuzelę tworzyły firmy działające na rynku spożywczym — towar zamiast wyjeżdżać z Polski krążył między ich dwoma magazynami. Fałszywy obrót rozpoznano po tym, że przedsiębiorcy

deklarowali ogromne obroty, mimo braku pieniędzy pozwalających na opłacenie nawet ułamka deklarowanych faktur.

Największą z rozbitych w 2017 karuzel VAT tworzyło ponad 200 firm — 170 polskich i 55 zagranicznych. Towar fikcyjnie krążył pomiędzy jedenastoma państwami UE. W toku działalności przestępcy wystawili fałszywe faktury na 570 mln zł, a wartość wyłudzonego przez nich podatku VAT to ponad 108 mln zł. Handlowano elektroniką, m.in. twardymi dyskami, tonerami i dronami. Całość odzyskanego mienia zapakowano na 300 paletach.”<sup>13</sup>

### Wyniki z analiz big data

Dzięki analizom big data, administracja jest w stanie efektywniej identyfikować wyłudzenia VAT przy użyciu sfalsyfikowanych faktur. Po analizie danych z pierwszej połowy 2018 roku (niemal 2 mld dokumentów) zdołano wychwycić ponad 150 tysięcy faktur przedłożonych przez podmioty niezarejestrowane jako płatnicy VAT.

Zautomatyzowanie sprawdzania prawidłowości w złożonych JPK, powiadamianie podatników o zaistniałych błędach oraz możliwość złożenia korekty bez konsekwencji prawnej lub finansowej zwiększyły w pierwszym półroczu 2018 roku kwotę podatku należnego, otrzymanego w wyniku korekt, o ponad 574 miliony złotych.

### Weryfikacja zarejestrowanych podmiotów

W związku z wprowadzeniem konieczności sprawdzania podczas rejestracji nowych podmiotów zdolności do prowadzenia deklarowanej działalności rozpoczęto zrewidowanie wcześniej wpisanych do rejestru firm. Skutkiem kontroli wykreślono 110 372 podatników, wśród których ponad połowa zawiesiła prowadzenie działalności. Pozostałe podmioty zostały skreślone z powodu braku możliwości skontaktowania się z przedstawicielami, nieprawidłowości danych lub świadomego przyjęcia fałszywej faktury.

### System Teleinformatycznej Izby Rozliczeniowej (STIR)

Już po pierwszym miesiącu obowiązywania STIR (2018 rok) analitycy z województwa kujawsko-pomorskiego byli w stanie zidentyfikować konta bankowe i zamrozić środki, które pochodziły z oszustw wykorzystujących „puste faktury”. Dzięki temu zabezpieczono 37 milionów złotych.

W pierwszym kwartale 2020 roku łódzka KAS dzięki STIR oraz analityce JPK była w stanie zabezpieczyć 1,5 milionów złotych. Firmy, których konta bankowe zostały zamrożone na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, zajmowały się branżą tekstylną, wykorzystując fałszywe faktury VAT we współpracy z producentami odzieży.



13 J. Sarnowski, P. Selera, *Zmniejszenie luki VAT...*, dz. cyt., s. 21.



## WNIOSKI I REKOMENDACJE

Dzięki wprowadzeniu szeregu zmian w systemie podatkowym, konsolidacji działań w zakresie kontroli czy podejmowania decyzji, Polska z państwa o jednym z najgorszych wyników w zakresie wielkości luki podatkowej w podatku VAT stała się krajem plasującym się w średniej europejskiej w kontekście zwalczania przestępstw oraz wyłudzeń podatku.

Dzięki połączeniu zmian prawnych, konsolidacji działań administracji skarbowej oraz innowacyjnego podejścia do problemu, polski system bankowy jedynie w ciągu lat 2015–2018 zmniejszył lukę podatkową o 14,8% (24,7% w 2015 roku do 9,9% w 2018 roku).

Swoj sukces zawdzięcza koordynacji zmian w trzech wcześniej opisanych obszarach:

1. legislacji,
2. administracji,
3. współpracy biznesowej.

W związku z ciągłą walką państw członkowskich Unii Europejskiej z przestępczością podatkową warto rozważyć wprowadzenie wypracowanych w Polsce narzędzi oraz inicjatyw, takich jak:

- System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej,
- analizator JPK,
- mechanizm podzielonej płatności,
- konsolidacja wszelkich działań w zakresie systemu podatkowego w jednej instytucji (w Polsce KAS),
- nawiązanie współpracy między administracją skarbową a sektorem bankowym,
- udostępnienie wykazu informacji o podatnikach VAT, dzięki któremu przedsiębiorca może skutecznie weryfikować potencjalnych kontrahentów.

## BIBLIOGRAFIA

1. Jan Sarnowski, Paweł Selera, *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016-2017. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2018.
2. Tomasz Mazur, Dorota Bach, Agnieszka Juźwik, Iwona Czechowicz, Jadwiga Bierkowska, *Raport na temat wielkości luki podatkowej w podatku VAT w Polsce w latach 2004-2017*, Ministerstwo Finansów 2019.
3. Tomasz Pabiański, Wojciech Śliż, *Zorganizowane działania przestępcze wykorzystujące mechanizmy konstrukcyjne podatku VAT, cz. 1*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 1.
4. Grzegorz Poniatowski, Mikhail Bonch-Osmolovskiy, Adam Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 2020.
5. Agnieszka Szczypińska, *Luka VAT w UE*, Ministerstwo Finansów 2018.
6. *Przeciwdziałanie wyłudzeniom podatku VAT*, Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli 2018.
7. *Krótką historia VAT w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019.
8. Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.
9. Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług.
10. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
11. Metodyka w zakresie oceny dochowania należytej staranności przez nabywców towarów w transakcjach krajowych.

## NETOGRAFIA

1. <https://www.gov.pl>
2. <https://www.slaskie.kas.gov.pl>
3. <https://www.biznes.gov.pl>
4. <https://www.podatki.gov.pl>
5. <https://www.kis.gov.pl>
6. <https://www2.deloitte.com>
7. <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl>



[newdirection.online](http://newdirection.online)



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)